



## 人权理事会

## 第四十二届会议

2019年9月9日至27日

## 议程项目3

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、  
经济、社会及文化权利，包括发展权

## 对厄瓜多尔的访问

## 土著人民权利特别报告员的报告\*

## 概要

在本报告中，特别报告员以其在2018年11月19日至29日访问厄瓜多尔期间收到的资料为依据，审查了厄瓜多尔土著人民的状况。

特别报告员注意到，厄瓜多尔目前正在启动政府与土著人民之间的对话。2008年《宪法》为推动建立一个多民族和跨文化国家的新模式奠定了良好基础。政府必须优先处理结构性问题，尤其应确保土著人民对其土地、领地和自然资源享有的权利、尊重其权威和司法制度、适当开展协商，以及跨文化落实其经济、社会和文化权利。

\* 本报告概要以所有正式语文分发。报告本身附于概要之后，仅以原文和英文分发。



## Anexo

### Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas acerca de su visita al Ecuador

#### Índice

|   | <i>Página</i> |
|---|---------------|
| I. Introducción .....   | 3             |
| II. Consideraciones generales .....   | 3             |
| III. Derechos de los pueblos indígenas y marco jurídico e institucional desde 2008 .....      | 4             |
| IV. Principales desafíos pendientes .....   | 5             |
| A. Derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos naturales..... | 5             |
| B. Explotación de recursos naturales y otras actividades en territorios indígenas.....        | 6             |
| C. Áreas protegidas .....   | 8             |
| D. Derecho a la consulta y al consentimiento .....  | 9             |
| E. Reconocimiento de las formas de gobierno indígenas .....                                   | 10            |
| F. Coordinación y cooperación entre los sistemas de justicia .....                            | 10            |
| G. Criminalización, impunidad y violencia .....   | 12            |
| H. Desarrollo propio .....  | 12            |
| I. Educación intercultural bilingüe .....   | 13            |
| J. Salud intercultural.....   | 14            |
| K. Pueblos indígenas en aislamiento y contacto reciente .....                                 | 14            |
| L. La situación en la frontera norte .....  | 15            |
| M. Mujeres indígenas .....  | 15            |
| V. Conclusiones y recomendaciones .....   | 16            |

## I. Introducción

1. En el presente informe se examina la situación de los pueblos indígenas en el Ecuador a partir de la información recibida por la Relatora Especial durante su visita al país del 19 al 29 de noviembre de 2018 y de investigación independiente, considerando las observaciones realizadas por sus predecesores en 2006, 2008 y 2009<sup>1</sup>, las comunicaciones emitidas por el mandato y las recomendaciones de otros mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos.
2. Durante su visita, la Relatora Especial se reunió con el Presidente del Ecuador, el Canciller y otros ministros y representantes de alto nivel de diversos ministerios e instituciones estatales, entre otros la Asamblea Nacional, el Consejo de la Judicatura, la Corte Nacional de Justicia, la Fiscalía General del Estado, la Procuraduría General del Estado y el Consejo Nacional Electoral. Dialogó también con la Defensoría del Pueblo y con representantes de la sociedad civil, la academia, el sector privado y representantes del sistema de las Naciones Unidas.
3. La Relatora Especial se reunió con representantes de los pueblos indígenas de la Sierra, la Costa y la Amazonía en asambleas nacionales y regionales y en visitas a comunidades en varias provincias. Mantuvo reuniones separadas con mujeres indígenas y visitó el Centro de Detención de Turi en la ciudad de Cuenca.
4. La Relatora Especial quisiera agradecer al Gobierno del Ecuador por su cooperación y que le permitiese realizar su visita de manera independiente. Desea también agradecer el apoyo de las Oficinas del Coordinador Residente y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. En especial, agradece a los pueblos indígenas del Ecuador su hospitalidad en sus territorios y a la Confederación de las Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) el trabajo realizado en la organización de reuniones.
5. La visita coincidió con el décimo aniversario de la adopción de la Constitución en 2008, un momento oportuno para evaluar los avances en la implementación de los compromisos constitucionales referidos a la construcción de un Estado plurinacional, incluida la aplicación efectiva de los derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas<sup>2</sup>, a la luz de las obligaciones internacionales de derechos humanos del Ecuador en esta materia.

## II. Consideraciones generales

6. Según el último censo, el Ecuador tenía en 2010 una población de casi 14,5 millones de habitantes. Siguiendo el criterio lingüístico, un 6,1 % de la población se reconoció como indígena en dicho censo, pero distintas fuentes estiman que la población indígena constituye entre el 35 % y el 45 % de la población.
7. Existen 14 nacionalidades y 18 pueblos indígenas reconocidos oficialmente en el Ecuador<sup>3</sup>. En Amazonía, viven varios pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial. Algunas nacionalidades indígenas, como los sápara, siona, shiwiar o cofán en Amazonas y los épera y manta en la Costa, tienen muy pocos miembros, por lo que su supervivencia como pueblos se ve especialmente amenazada.
8. En las últimas décadas del siglo XX se cristalizó un potente movimiento indígena que consiguió importantes avances en el reconocimiento de sus derechos colectivos. En 1988 se creó la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe. En 1998, el movimiento indígena consiguió el reconocimiento de algunos de sus derechos colectivos y del carácter multiétnico y pluricultural del país en la Constitución y la ratificación del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169), de la Organización

<sup>1</sup> A/HRC/4/32/Add.2; A/HRC/9/9/Add.1 (anexo 1); A/HRC/15/37/Add.7.

<sup>2</sup> Por razones de espacio, se utilizará la expresión pueblos indígenas.

<sup>3</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021.

Internacional del Trabajo (OIT). Se crearon nuevas instituciones autónomas bajo el control de organizaciones indígenas como el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, el Fondo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador y la Dirección Nacional de Salud Intercultural. A través de la participación en las elecciones, representantes indígenas ocuparon puestos en gobiernos locales, desarrollando nuevos modelos de gestión. Igualmente se avanzó en el reconocimiento y titulación de tierras y territorios indígenas.

9. En el decenio de 2006 a 2017, se produjo una regresión en el respeto, protección y aplicación de los derechos indígenas, en un contexto de represión y criminalización de la protesta social e indígena, a pesar del reconocimiento de los derechos colectivos en la Constitución de 2008. En muchos casos, la represión y criminalización tuvieron origen en la imposición de un modelo económico extractivo y de exportación de materias primas con graves impactos sobre las tierras, territorios y recursos naturales indígenas.

10. Se promovió un teórico proceso de transversalización de la igualdad y la interculturalidad, acompañado de la eliminación de la institucionalidad autónoma indígena y la elaboración de planes nacionales de desarrollo sin participación significativa de los pueblos indígenas, con una interpretación monocultural del *sumak kawsay* (filosofía indígena sobre “buen vivir”). En opinión de la Relatora Especial, el principio de igualdad se ha aplicado de un modo que ignora las condiciones preexistentes de discriminación sufridas por los pueblos indígenas. La imposición de este concepto de igualdad invisibiliza los derechos colectivos de los pueblos indígenas, genera discriminación en la práctica y obstaculiza el progreso hacia la plurinacionalidad y la interculturalidad.

11. Tras el cambio de gobierno en 2017, la nueva administración se encuentra en un proceso de transición y evaluación de las instituciones del Estado. El Presidente ha declarado que sustituirá la confrontación por el diálogo y la participación. En este sentido, se han realizado y anunciado consultas populares y se han establecido mesas de diálogo con el movimiento indígena.

12. La Relatora Especial fue informada de los avances de este diálogo. Se ha establecido una Secretaría de Educación Intercultural Bilingüe, y se han concedido algunos indultos a condenados por actos de protesta social. Además, se ha propuesto o nombrado a personas indígenas en puestos de alto nivel de las instituciones estatales, como el Consejo Nacional Electoral y el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. El Gobierno informó también sobre su compromiso con los derechos indígenas en el nivel internacional.

13. Pese a estos pasos positivos, los pueblos indígenas expresaron a la Relatora Especial sus preocupaciones principales en el actual contexto. Señalaron la falta de resultados del proceso de diálogo en relación con las cuestiones sustantivas, como sus derechos sobre sus tierras, territorios y recursos naturales, el respeto a sus autoridades y sistemas de justicia, la adecuada operacionalización de la consulta y el consentimiento libre, previo e informado, o la implementación intercultural de sus derechos económicos, sociales y culturales.

14. También reiteraron su inquietud por los anuncios sobre la activación de anteriores concesiones mineras y petroleras y la licitación de otras nuevas. Es especialmente preocupante que estas medidas, que tendrán serios impactos sobre los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, se hayan adoptado sin consultas adecuadas y sin obtener el consentimiento de los pueblos indígenas afectados.

### **III. Derechos de los pueblos indígenas y marco jurídico e institucional desde 2008**

15. El Ecuador ha ratificado los principales tratados internacionales e interamericanos de derechos humanos y el Convenio núm. 169 de la OIT, y votó a favor de la adopción de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en 2007. Según la Constitución (art. 417), los instrumentos internacionales de derechos humanos son de aplicabilidad directa.

16. La Constitución de 2008 consagra al Ecuador como un Estado plurinacional e intercultural, compuesto por diferentes nacionalidades y pueblos, que construirán

conjuntamente el Estado común a través del diálogo intercultural. La construcción del Estado plurinacional se basa en la garantía efectiva de los derechos individuales y colectivos de sus nacionalidades y pueblos. La Constitución (art. 57) reconoce 21 derechos colectivos de los pueblos indígenas, además del sistema de justicia indígena. Reconoce además los derechos de la naturaleza y enuncia el *sumak kawsay* como aspiración general para toda acción pública. Pese a las limitaciones señaladas en su momento por las organizaciones indígenas, la nueva Constitución parecía proporcionar una buena base para la construcción de un nuevo modelo de Estado.

17. Sin embargo, durante la pasada década, no se concretó la obligación constitucional de adecuar la legislación y las políticas públicas a la Constitución y al derecho internacional. El marco legal existente no es coherente con estos derechos y varias de las leyes adoptadas han sido cuestionadas por las organizaciones indígenas por su inconstitucionalidad.

18. La Constitución establece los consejos de igualdad, para la transversalización intersectorial de los derechos consagrados en la misma. En 2014 se adoptó la Ley de Consejos de Igualdad, que anulaba la Ley Orgánica de instituciones públicas de los pueblos indígenas (2007). En 2016 se creó el Consejo Nacional para la Igualdad de los Pueblos y Nacionalidades, que el Gobierno consideró como la instancia de representación indígena en los procesos de decisión, pero que no cuenta con mecanismos para la representación directa de los pueblos indígenas. Esta reestructuración acabó con la autonomía institucional indígena. Por otra parte, organismos gubernamentales cuyas actividades tienen un gran impacto en los derechos fundamentales de los pueblos indígenas carecen de los procesos necesarios para permitir una adopción de decisiones conjuntas, acorde con la plurinacionalidad e interculturalidad. La instalación de mesas de diálogo, como la establecida en 2017 por el Ministerio del Medio Ambiente con la CONAIE, es un paso preliminar positivo que puede ayudar a orientar los cambios necesarios para la plena participación.

19. En reuniones con instancias gubernamentales, se informó a la Relatora Especial sobre iniciativas de incorporación de los enfoques de igualdad, interculturalidad y género, como la Agenda Política de la Defensa del Ministerio de Defensa. Este y otros ministerios, como los de Interior, Salud o Justicia, cuentan con módulos de capacitación sobre interculturalidad y derechos humanos. La Relatora Especial considera estas iniciativas positivas, pero insuficientes.

20. Cuando la Relatora Especial realizó su visita se estaba produciendo un proceso de evaluación y reestructuración de las instituciones estatales, por lo que las iniciativas expuestas estaban en su mayoría en construcción. Aunque es demasiado pronto para juzgar los resultados de esta reestructuración, a la Relatora Especial le preocupa que, en conjunto, las medidas presentadas en los ámbitos legislativo, institucional y de políticas, no parecen haber sido debidamente consultadas con los pueblos indígenas.

## **IV. Principales desafíos pendientes**

### **A. Derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos naturales**

21. La Constitución reconoce el derecho de los pueblos indígenas a conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles y exentas de tasas e impuestos; a mantener la posesión de las tierras y territorios ancestrales y obtener su adjudicación gratuita; y a participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras. Se reconoce su derecho a no ser desplazados de sus tierras ancestrales y a limitar las actividades militares en sus territorios, de acuerdo con la ley, además de la propiedad colectiva de las comunas como forma ancestral de organización territorial.

22. Tras su misión en 2006, el Relator Especial, Sr. Stavenhagen, concluyó que la territorialidad indígena no estaba debidamente legislada, lo que repercutía en el reconocimiento y aplicación de los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras y

territorios ancestrales. Esta situación persiste actualmente. En 2016 se adoptó la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales y su Reglamento. La Ley, que no fue adecuadamente consultada con los pueblos indígenas, establece procedimientos para solicitar la legalización de propiedades rurales y territorios ancestrales. Muchos de los requisitos establecidos para el reconocimiento de los derechos territoriales indígenas carecen de un enfoque intercultural y no son acordes con los estándares internacionales.

23. La Constitución señala que los pueblos indígenas pueden crear circunscripciones territoriales indígenas, que serán incorporadas a la estructura político-administrativa del Estado descentralizado. La creación de esas circunscripciones fue posteriormente regulada en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010). El complejo proceso para establecer circunscripciones territoriales indígenas, la falta de impulso estatal y su subordinación a la división administrativa y procedimientos del Estado, son factores que explicarían los escasos avances en su establecimiento.

24. Además, existen otras limitaciones que obstaculizan el ejercicio del derecho de los pueblos indígenas al control efectivo de sus tierras y territorios incluso cuando han sido titulados, en especial las derivadas de la propiedad exclusiva del Estado sobre los recursos naturales y su control sobre las tierras y territorios incluidos en reservas y áreas protegidas. La conceptualización de la tierra desde un punto de vista utilitarista y productivo hace difícil armonizar las visiones indígenas y estatal sobre los derechos territoriales indígenas y cómo deben ser respetados y protegidos.

## **B. Explotación de recursos naturales y otras actividades en territorios indígenas**

25. La situación generada por el inadecuado reconocimiento de los derechos territoriales indígenas se agrava por los impactos de la extracción masiva de recursos naturales en sus tierras y territorios. En su informe de 2010, el Relator Especial, Sr. Anaya, subrayó el desafío que supone la explotación de recursos naturales frente a las obligaciones relativas a los derechos indígenas sobre sus tierras y recursos<sup>4</sup>. Desde su visita, no se han adoptado las medidas necesarias para resolver ese desafío, y se han seguido otorgando concesiones sin una adecuada consulta ni consentimiento de los pueblos indígenas, generando conflictos y graves violaciones de sus derechos humanos en muchas regiones del país. La casi totalidad de los territorios tradicionales de algunos pueblos y comunidades ha sido concesionada para proyectos extractivos, lo que pone en riesgo su supervivencia como pueblos. Especialmente preocupante es el efecto acumulativo de actividades, tanto extractivas como de conservación, construcción de infraestructuras y agroindustria, entre otras.

26. Las concesiones mineras se han multiplicado en todo el país. En la asamblea con pueblos indígenas de la Sierra en Victoria del Portete, la Relatora Especial se reunió con representantes de las comunidades de la parroquia de Molleturo afectadas por el proyecto Río Blanco, concesionado actualmente a Ecuagoldmining South America S.A. La concesión está dentro del bosque protector Molleturo-Mollepungo y de la Reserva Mundial de la Biosfera de Cajas. La falta de un proceso adecuado de consulta generó división en las comunidades, que ha derivado en violencia, enfrentamientos y la criminalización de más de 30 opositores al proyecto. También hubo impactos ambientales, como el secado de la laguna Cruz Loma o la contaminación de los ríos. La Corte Provincial de Azuay aceptó la acción constitucional por vulneración del derecho a la consulta de la comunidad de Molleturo en relación con el proyecto y ordenó su suspensión<sup>5</sup>. El Ministerio de Energía y Recursos No Renovables solicitó medidas disciplinarias contra el juez del caso. Se informó también sobre graves impactos, enfrentamientos y criminalización de las comunidades afectadas por el proyecto minero de Quimsacocha (Azuay). Muchas comunidades de la Sierra, como los saraguros de la Cordillera de Fierro Urco, expresaron especial

<sup>4</sup> A/HRC/15/37/Add.7, párr. 37.

<sup>5</sup> Núm. 01333-2018-03145.

preocupación por los impactos en las fuentes de agua de los páramos andinos y las dificultades de acceso y control sobre este recurso fundamental.

27. En la Cordillera del Cóndor, territorio ancestral del pueblo shuar, se concesionaron, sin consulta previa, tres megaproyectos mineros declarados estratégicos: Fruta del Norte y Mirador (Zamora Chinchipe) y San Carlos Panantza (Morona Santiago). Esta concentración de operaciones mineras, dos de ellas a cielo abierto, supone un enorme impacto acumulado en el despojo de tierras, afectación a fuentes de agua y lugares sagrados para el pueblo shuar, como las cascadas. La Contraloría General del Estado señaló, entre otros serios problemas, la inadecuación de los estudios de impacto ambiental, en relación con los proyectos Mirador y San Carlos Panantza<sup>6</sup>. En la comunidad de Kupiamai, representantes de la Federación Interprovincial Shuar y la Asociación de Centros Shuar de la Comunidad de Bomboiza informaron sobre criminalización de dirigentes, violencia, compra fraudulenta de tierras, imposición de servidumbres mineras, desalojos forzosos y contaminación ambiental, con impactos en el agua y la producción agrícola, en relación con ambos proyectos. En Tundayme, la Relatora Especial visitó el supuesto lugar de la tortura y muerte del dirigente shuar José Tendentza en 2014. El crimen no ha sido esclarecido y se alega que estaría relacionado con su oposición a la actividad minera. Se informó también sobre la falta de adecuada investigación, sanción y reparación en los casos de los dirigentes shuar asesinados Bosco Wisum (2009) y Freddy Taish (2013).

28. Un tema de especial preocupación son los desplazamientos forzosos de comunidades indígenas en el contexto de proyectos extractivos. La Relatora Especial se reunió con familias desplazadas de la comunidad Cascomi, Tundayme, donde se desarrolla el proyecto Mirador. Se le informó sobre la destrucción de la escuela y la iglesia (2014) y sobre tres desalojos forzosos, dos en 2015 y uno en 2016, realizados por la Agencia de Regulación y Control Minero a solicitud de la empresa concesionaria Ecuacorrientes S.A. Los desalojos fueron violentos, sin notificación previa, con demolición de viviendas, usurpación de bienes, inadecuadas alternativas de realojo y presencia de la seguridad privada de la empresa. De acuerdo con la Defensoría del Pueblo, se incumplieron los estándares internacionales sobre desalojos<sup>7</sup>. La comunidad Cascomi recibió medidas cautelares en julio de 2018 y presentó una acción de protección, que fue desestimada en enero de 2019. El tribunal no reconoció la identidad indígena de la comunidad.

29. La comunidad shuar arutam de Nankints fue desalojada violentamente en 2016 en el contexto del proyecto minero San Carlos Panantza de la empresa ExplorCobres S.A. Los enfrentamientos consiguientes derivaron en la declaración del estado de excepción, criminalización, violencia y la militarización de la zona, lo que a su vez generó desplazamientos en San Pedro de Punyus, Kutukus y Tsuntsuimi. Se alegaron abusos por parte de las fuerzas armadas. Las familias desplazadas de Nankints, ahora viviendo en Tiink, enfrentan una crisis humanitaria. El gobierno provincial de Zamora Chinchipe expresó su preocupación por estos hechos y por los impactos y falta de consultas de los numerosos proyectos mineros en la provincia.

30. Durante la asamblea regional de los pueblos indígenas amazónicos en Lago Agrio, la Relatora Especial observó la ausencia de rehabilitación ambiental, reparación y compensación adecuada a las comunidades que han sufrido durante décadas los impactos de la explotación petrolera en sus tierras y territorios, como sucede en el área afectada por las operaciones de la compañía Chevron Texaco. Persiste la contaminación de ríos, acuíferos y suelos, que impacta negativamente sobre su salud y la producción de alimentos. No hubo una participación justa en los beneficios. En ausencia del Estado, las empresas proporcionaban los servicios sociales básicos, con prácticas paternalistas y clientelares que ya señaló el Relator Especial, Sr. Stavenhagen, en 2006. Como describieron varias comunidades, el cierre de los proyectos deja un panorama desolador de destrucción

<sup>6</sup> *Amicus curiae*, acción de protección 17371-2018-00394.

<sup>7</sup> Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA), *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos* (<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/GPSpanish.pdf>).

ambiental y de falta de servicios y alternativas económicas. En el caso *Chevron Texaco v. Ecuador*, la Corte Permanente de Arbitraje de La Haya, en agosto de 2018, aceptó el argumento de la compañía de haber cumplido con un acuerdo resolutorio de 1995 con el Ecuador, incluyendo la reparación ambiental. En este sentido, debe señalarse que el Estado debe dar prioridad a la protección de los derechos de los pueblos indígenas y a su acceso a la justicia, reparación y remediación al firmar acuerdos con empresas privadas.

31. La falta de remediación de impactos de operaciones pasadas aumenta la preocupación ante las nuevas concesiones anunciadas por el Gobierno. Se pretenden activar las concesiones de la XI Ronda Petrolera (2012) y se ha anunciado una nueva XII Ronda. Los bloques 79 y 83, concesionados a la empresa china Andes Petroleum en 2016, se superponen al 70 % del territorio de la nación sápara. En su visita a la comunidad de Jandiayaku, las autoridades sápara señalaron que su pueblo está en riesgo de desaparición dado el reducido número de sus miembros. Denunciaron graves hechos de violencia por su oposición a la actividad petrolera, incrementadas desde el deficiente proceso de consultas realizado en los bloques, como ataques contra sus dirigentes y los asesinatos del niño Emerson Ushigua (2013) y Anacleta Dahua (2016), que permanecen impunes. Esta situación de violencia, sumada a los impactos ambientales y sociales que podría generar la actividad petrolera, suponen una seria amenaza para la supervivencia de la nación sápara. Representantes waorani señalaron su preocupación por la licitación, sin consulta previa adecuada, del bloque 22, que afectaría a casi el 17 % del territorio waorani en Pastaza.

32. Respecto al cumplimiento de la sentencia de 2012 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*<sup>8</sup>, la Relatora Especial observó que se han adoptado algunas de las medidas ordenadas por la Corte, pero se alegó la falta de avances en tres resolutivos: la neutralización, desactivación y retiro de la pentolita superficial y enterrada; la consulta previa antes de cualquier afectación a su territorio y el desarrollo de un marco legal adecuado para garantizar el derecho a la consulta. En este contexto, es preocupante la licitación inconsulta en las Rondas XI y XII de tres bloques que afectarían a más del 91 % del territorio del pueblo sarayaku, que conllevaría una reiteración de las violaciones declaradas por la Corte.

33. También se informó sobre violaciones de los derechos de pueblos indígenas en el marco de proyectos de infraestructuras, como el proyecto Soldados Minas-Yanuncay, a cargo de la empresa Elecaastro, que afectaría a las comunidades indígenas de las parroquias de San Joaquín y Baños de Cuenca, o el proyecto hidroeléctrico Piatúa, cantón Santa Clara, Pastaza. Las comunidades kichwa afectadas por este proyecto, a cargo de la compañía Genefran S.A., denunciaron el ingreso de personal de la empresa sin autorización, las divisiones creadas en sus comunidades y la criminalización de sus líderes. En ninguno de los dos casos se han realizado consultas. Se alegaron también violaciones del derecho humano al agua de las comunidades en la gestión de Hidrotambo S.A. en el río Dulcepamba.

34. La expansión de plantaciones de monocultivos como la palma africana ha impactado negativamente desde hace décadas en los territorios indígenas, particularmente en la Costa. Representantes épera, awá y chachi denunciaron el acaparamiento de tierras, desalojos, contaminación ambiental y del agua, disminución de la producción agrícola e impactos en la salud asociados a estas actividades. En Pichincha, el pueblo kayambi denunció la contaminación producida por el cultivo industrial de flores.

### C. Áreas protegidas

35. Las áreas protegidas y otras figuras de protección ambiental en tierras y territorios indígenas se establecen con criterios ambientales monoculturales y sin consulta con los pueblos afectados. Una vez integradas en el sistema nacional de áreas protegidas, las tierras quedan bajo jurisdicción de las autoridades estatales competentes, independientemente de los derechos indígenas preexistentes. Así, la mayoría de las figuras de protección ambiental

<sup>8</sup> Disponible en [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_245\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_esp.pdf).



limitan el ejercicio de la autonomía indígena y socavan sus derechos territoriales y de libre determinación. En el caso de las áreas protegidas y las zonas intangibles, las actividades mineras están prohibidas, como se ratificó en el referéndum nacional de 2018. Pero otras figuras, como bosques protectores, áreas de alta biodiversidad o zonas de captación de aguas, limitan el control indígena sin garantizar la protección, ya que muchos están afectados por licencias extractivas.

36. Los pueblos indígenas que viven en áreas protegidas o en territorios que se consideran de alta biodiversidad o generan servicios ambientales, solo tienen derecho a participar en su manejo a través de planes de gestión ambiental elaborados por el Ministerio del Medio Ambiente. Pueden beneficiarse de programas como Socio Bosque o Socio Páramo, pero se alega que estos programas, en algunos casos, pagan incentivos para la conservación a la vez que se licitan actividades petroleras en la misma zona, como en los bloques 79 y 83 en territorio sápara.

#### **D. Derecho a la consulta y al consentimiento**

37. Pese a las sentencias de la Corte Constitucional de 2010<sup>9</sup>, y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Sarayaku* y las observaciones y recomendaciones de los organismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, no se han adoptado las medidas necesarias para asegurar el derecho colectivo de los pueblos indígenas a la consulta previa, libre e informada consagrado en la Constitución. La Constitución garantiza el derecho colectivo a una consulta libre, previa e informada en el contexto de proyectos de recursos no renovables (art. 57.7) y consultas prelegislativas antes de que se adopten medidas legislativas que puedan afectar sus derechos colectivos (art. 57.17).

38. La Corte Constitucional señaló la obligación de la Asamblea Nacional de promulgar una ley orgánica sobre consulta y proporcionó unos lineamientos mínimos sobre la misma. La Corte subrayó la diferencia entre las consultas ciudadanas previstas en el artículo 398 de la Constitución, y el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados sobre proyectos mineros que les afectasen, afirmando que se debían llevar a cabo consultas específicas con los mismos de acuerdo al artículo 57.7 y a los estándares internacionales. En el caso *Sarayaku*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció la obligación del Ecuador de legislar adecuadamente el derecho a la consulta previa.

39. En 2012, en el marco de la XI Ronda Petrolera, se adoptó el Decreto 1247<sup>10</sup> para regular el proceso de consulta previa en el caso de la explotación de hidrocarburos. Este Decreto se elaboró sin consulta ni participación de los pueblos indígenas, en violación de la consulta prelegislativa, y no cumple con los estándares internacionales en la materia, al entender la consulta como un proceso meramente informativo y de socialización. Además, viola el principio de reserva legal, al regular y restringir un derecho fundamental a través de una norma jurídica de jerarquía inferior.

40. En relación con los llamados procesos de consulta en el marco de la XI Ronda Petrolera realizados en seis meses con siete nacionalidades indígenas, la Relatora Especial recibió información sobre presiones y chantajes a miembros de las comunidades, incluso a través de la firma previa a las consultas de convenios de inversión social con algunos dirigentes, agresiones, falta de respeto a las autoridades legítimas, generación de divisiones en las comunidades, procedimientos culturalmente inapropiados en términos de tiempo y contenidos, falta de claridad sobre el proceso y sus resultados, y baja participación de la población indígena, entre otros problemas.

<sup>9</sup> Sentencia núm. 001-10-SIN-CC de 10 de marzo de 2010, disponible en [http://portal.corteconstitucional.gob.ec/Raiz/2010/001-10-SIN-CC/REL\\_SENTENCIA\\_001-10-SIN-CC.pdf](http://portal.corteconstitucional.gob.ec/Raiz/2010/001-10-SIN-CC/REL_SENTENCIA_001-10-SIN-CC.pdf).

<sup>10</sup> Decreto Ejecutivo 1247, Reglamento para la ejecución de la consulta previa, libre e informada en los procesos de licitación y asignación de áreas y bloques hidrocarburíferos.

41. La violación del derecho a la consulta ha llevado a los pueblos indígenas a presentar acciones de protección, acciones jurisdiccionales de acceso a la información y demandas ante los tribunales. En el ejercicio de sus actividades de control territorial, la comunidad a'i cofán de Sinangoe descubrió que se habían otorgado 20 concesiones mineras en su territorio y existían otras 32 en trámite. La comunidad presentó una acción de protección contra las instituciones estatales responsables. La sentencia de la Corte Provincial de Sucumbíos de octubre de 2018, deja sin efecto las concesiones mineras por violar los derechos del pueblo a'i cofán a la naturaleza, al agua, al medio ambiente sano, a la consulta previa, a la cultura y al territorio<sup>11</sup>. Exige además que se lleven a cabo acciones de reparación de los daños ocasionados. La Corte Provincial de Azuay sentenció la suspensión del proyecto Río Blanco por falta de consulta.

42. En relación con la consulta prelegislativa, en 2012 la Asamblea Nacional adoptó un instructivo de aplicación de la consulta prelegislativa, que debía ser aplicado por la Asamblea a través de la comisión pertinente antes de la adopción de leyes que pudieran afectar a los pueblos indígenas. Según la información proporcionada por el Gobierno, se han llevado a cabo varios procesos de consulta prelegislativa. Estos han seguido el modelo de las consultas públicas, sin tener en cuenta los estándares aplicables en el caso de los pueblos indígenas.

43. La Relatora Especial recibió información sobre opciones en discusión para hacer efectivos los derechos a la consulta previa, libre e informada y al consentimiento, incluida su reglamentación por medio de una ley, posibles instituciones a cargo de los procesos, o indicadores de implementación. Al respecto, desea subrayar que cualquier iniciativa debe ser el resultado de un proceso de diálogo inclusivo y de buena fe entre los pueblos indígenas y el Estado ("consulta sobre consulta") para garantizar la implementación de estos derechos, que constituyen importantes salvaguardas del derecho fundamental de los pueblos indígenas a la libre determinación.

## **E. Reconocimiento de las formas de gobierno indígenas**

44. La Constitución reconoce el derecho de los pueblos indígenas a preservar y desarrollar sus modos de organización social y autoridades. Las comunidades deben inscribir sus consejos de gobierno para que sean reconocidos como autoridades legítimas ante las instituciones públicas. Hasta 2015, el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador se encargaba de la legalización y registro de los estatutos, directivas y consejos de gobierno de los pueblos y nacionalidades indígenas. Estas funciones fueron transferidas a la Secretaría Nacional de la Gestión de la Política, dependiente de la Presidencia de la República, que gestiona el Registro Único de Organizaciones de la Sociedad Civil.

45. La inscripción de las autoridades y organizaciones indígenas con los mismos requisitos que cualquier otra organización no gubernamental es contraria al reconocimiento constitucional. Los requisitos exigidos y el inadecuado estatus reconocido a las autoridades indígenas limitan los derechos de autonomía y autogobierno. Además, se informó de injerencias indebidas en el registro de las autoridades elegidas, que suponen una forma de censura y control. Por ejemplo, la nación sápara y la Defensoría del Pueblo informaron del no reconocimiento de la presidenta electa de la nación sápara. Se recibió información sobre varios casos de registro de autoridades paralelas, próximas al Gobierno.

## **F. Coordinación y cooperación entre los sistemas de justicia**

46. La Constitución (art. 171), reconoce el ejercicio de funciones jurisdiccionales a las autoridades indígenas y la aplicación de normas y procedimientos propios de justicia que no sean contrarios a la Constitución y los derechos humanos internacionalmente reconocidos, y señala que se establecerá la adecuada coordinación y cooperación entre los

<sup>11</sup> Juicio núm. 21333201800266.

sistemas de justicia ordinario e indígena. Establece además la obligación estatal de garantizar el respeto a las decisiones de la jurisdicción indígena, que estarán sujetas al control de constitucionalidad. El Código Orgánico de la Función Judicial (2009) determina la declinación de competencias y las funciones de promoción de la justicia intercultural que corresponderían al Consejo de la Judicatura.

47. La Relatora Especial prestó particular atención a esta cuestión, manteniendo una reunión temática con autoridades de la justicia indígena de Cañar, Otavalo, Chimborazo y Cotopaxi en Latacunga. Recibió también información al respecto en sus reuniones con el Consejo de la Judicatura, la Asamblea General, la Fiscalía General del Estado y la Corte Nacional de Justicia.

48. La Relatora Especial quiere expresar su preocupación por la falta de avances en la aplicación de las detalladas observaciones realizadas por el anterior Relator Especial Sr. Anaya<sup>12</sup> y por los órganos de tratados<sup>13</sup>, y por el retroceso sufrido en el adecuado reconocimiento del pluralismo jurídico en la pasada década. En 2014, la Corte Constitucional sentenció, en el caso *La Cocha 2*<sup>14</sup> que las autoridades indígenas no pueden juzgar casos de crímenes contra la vida, que quedan bajo exclusiva jurisdicción de la justicia ordinaria. Sin embargo, ni los estándares internacionales ni la propia Constitución señalan este tipo de limitaciones.

49. De acuerdo con las autoridades indígenas, la actitud del Gobierno y del sistema de justicia ordinaria sigue siendo racista y discriminatoria. Los sistemas de justicia indígena se consideran apropiados solo para tratar cuestiones domésticas y menores, mientras que solo la justicia ordinaria es competente en cuestiones penales graves. La Relatora Especial pudo constatar estos prejuicios en algunas reuniones con miembros del sistema de justicia, que parecían confundir la justicia indígena con casos de justicia por mano propia y linchamientos.

50. Se constata la falta de avances en la coordinación y cooperación entre sistemas. En muchas ocasiones, los jueces de la jurisdicción ordinaria no han declinado casos en favor de la jurisdicción indígena, pese a que se había solicitado la declinación y estaban ya en juicio e incluso sentenciados. A la Relatora Especial le preocupa que esto haya originado dobles enjuiciamientos. El sistema ordinario no considera adecuadamente las investigaciones realizadas por las autoridades de justicia indígena y se han presentado apelaciones inconstitucionales contra los derechos de jurisdicción indígena en muchos casos, incluso en cuestiones civiles y de familia, propiedad, fraude y autoridad parental. En 2008, se crearon las fiscalías indígenas para favorecer el acceso a la justicia ordinaria de los indígenas. Sin embargo, se alegó que estos fiscales interfirieron indebidamente en el sistema de justicia indígena y han generado conflictos con las autoridades propias y procesos de criminalización.

51. No se han proporcionado los recursos humanos, financieros y de otro tipo previstos en el Código Orgánico de la Función Judicial, en detrimento de la jurisdicción indígena, que debe funcionar de forma gratuita. La Relatora Especial fue informada de iniciativas desarrolladas por los propios pueblos indígenas para fortalecer su capacidad para garantizar el debido proceso, la incorporación de las mujeres indígenas y la armonización con los estándares internacionales de derechos humanos, que no han sido apoyadas por el Estado. En general, las mujeres indígenas prefieren acudir al sistema de justicia indígena, dada su capacidad para resolver conflictos de una manera culturalmente sensible. No obstante, observaron la falta de recursos y la necesidad de seguir capacitando a las autoridades de justicia para asegurar que se abordaran las violaciones de los derechos de las mujeres y los niños.

52. Especialmente preocupante es la criminalización de las autoridades de la justicia indígena por ejercer sus funciones. En muchos casos, las autoridades indígenas han sido

<sup>12</sup> A/HRC/15/37/Add.7.

<sup>13</sup> CERD/C/ECU/CO/23-24, párrs. 12 y 13; CCPR/C/ECU/CO/6, párrs. 37 y 38.

<sup>14</sup> Caso 0 731-10-EP.

condenadas por delitos tipificados en el Código Orgánico Integral Penal. Para justificar las denuncias y condenas son acusados de secuestro, secuestro agravado, extorsión, daño a bien ajeno, plagio, usurpación de funciones públicas o tráfico de tierras. Esto refleja la falta de comprensión en el sistema de justicia ordinaria sobre las prácticas y procesos legítimos del sistema de justicia indígena. Se recibió información sobre procesos abiertos contra autoridades de justicia indígena en las provincias de Cañar, Cotopaxi, Azuay y Pichincha. Once autoridades indígenas del Consejo de Justicia de San Pedro del Cañar se encuentran en prisión. La Relatora Especial visitó, en el centro de rehabilitación social de Turi, a José Sarmiento, Sergio Paucar y María Sarmiento Chuqui, condenados por secuestro extorsivo y complicidad en secuestro. Algunas autoridades indígenas del Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi acumulan un sinnúmero de denuncias penales por el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales en casos como el de Chinaló, que ha resultado en la criminalización de unas 30 personas.

53. La falta de avances en la aplicación del pluralismo jurídico unida a la criminalización está generando preocupantes procesos de represión, conflicto, e incluso extorsión, como se denunció en San Pedro del Cañar. El Consejo de la Judicatura informó sobre varias medidas previstas para hacer frente a esta situación, incluyendo comisiones de la verdad para esclarecer casos de criminalización y un acuerdo de cooperación y coordinación firmado con la CONAIE.

## G. Criminalización, impunidad y violencia

54. Durante la pasada década, aumentó la criminalización, hostigamiento y violencia contra miembros y dirigentes de pueblos indígenas. Dicha situación fue documentada y denunciada ante organismos de derechos humanos regionales e internacionales, y varios de los casos recibieron la atención de la Relatoría Especial<sup>15</sup>.

55. En el marco del diálogo con el nuevo Gobierno en 2017, la CONAIE presentó una solicitud de amnistía para 225 personas criminalizadas, que fue rechazada por la Asamblea Nacional. El Presidente ha otorgado hasta el momento ocho indultos, incluido al dirigente shuar José Aacho. La Defensoría del Pueblo, la CONAIE y la Defensoría Pública impulsan la aprobación de unas directrices para un reglamento de amnistías, en discusión en el Consejo de Administración Legislativa, que permitiría atender con celeridad los casos pendientes.

56. La criminalización ha disminuido desde la llegada del nuevo Gobierno, aunque sigue sin abordarse correctamente el uso abusivo del derecho penal. Continúa la violencia, difamación, denuncias y amenazas contra dirigentes indígenas que se oponen a proyectos extractivos inconsultos en sus territorios. Persisten problemas con la tipificación de delitos, incluso tras la reforma en 2014 del Código Orgánico Integral Penal. Preocupa la criminalización por el ejercicio de la justicia indígena y las denuncias sobre la criminalización de instituciones indígenas, como las guardias indígenas, y en el contexto de prácticas ceremoniales o de prácticas tradicionales de subsistencia consideradas crímenes contra el medio ambiente.

## H. Desarrollo propio

57. Los tres planes nacionales de desarrollo adoptados desde el reconocimiento constitucional del *sumak kawsay* se han elaborado y adoptado sin una participación efectiva de los pueblos indígenas y han promovido, en líneas generales, una visión de desarrollo que prioriza la productividad, la extracción de recursos naturales y el crecimiento económico.

58. La falta de indicadores desglosados y culturalmente adecuados en relación con la situación socioeconómica de los pueblos indígenas invisibiliza el empobrecimiento

<sup>15</sup> ECU 4/2018, ECU 3/2018, ECU 2/2017, ECU 8/2016, ECU 1/2015, ECU 2/2014, ECU4 /2013 y otros están disponibles en <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>.

multidimensional en muchas comunidades indígenas. Esta situación ha forzado a muchos indígenas a emigrar a centros urbanos o al exterior del país, y se agrava por la falta o la pérdida de tierras. Los procesos de emigración exponen a estas personas a graves riesgos, incluida la trata, violencia y explotación en el sector económico formal e informal. En la provincia de Esmeraldas, hay preocupación por la migración de los jóvenes indígenas. Adolescentes indígenas de Cañar y Azuay estarían migrando por rutas clandestinas enfrentando serios peligros.

59. En respuesta a la desconexión del régimen del buen vivir promovido por el Estado con sus visiones, varios pueblos y nacionalidades han desarrollado sus propias propuestas de desarrollo, como el trabajo desarrollado por el Consejo de Gobierno del Pueblo Autónomo Shuar Arutam; la “Selva Viviente” de los kichwa de Sarayaku; la propuesta de Cuencas Sagradas; la propuesta “Deje Vivir” de los waorani baihuaeri de Bamenó; o la resolución 001 del Segundo Congreso de la Gran Familia Awá. No parece existir apoyo estatal a estos modelos de desarrollo propio.

## I. Educación intercultural bilingüe

60. El artículo 57.14 de la Constitución garantiza el derecho colectivo de los pueblos indígenas a la educación intercultural bilingüe. La Ley Orgánica de Educación Intercultural (2011) señala que el sistema de educación intercultural bilingüe es esencial para la educación nacional y debe garantizar los derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades (arts. 77 y 78). Sin embargo, en la pasada década se dismanteló la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe y se centralizó el sistema educativo con las llamadas “escuelas del Milenio”. Estas escuelas, con el objetivo declarado de garantizar la excelencia educativa, supusieron el cierre de escuelas comunitarias, implicando mayores desplazamientos para los niños indígenas, con riesgos a su seguridad y mayor carga económica para las familias. Según un estudio de la Confederación Kichwa del Ecuador (Ecuarunari) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en 26 comunidades kichwa, las nuevas escuelas causaron migración, erosión de la unidad comunitaria, deterioro de los estándares de salud y nutrición y tuvieron un impacto negativo en la preservación de las lenguas, culturas y valores comunitarios.

61. En Cangahua, representantes del pueblo kayambi compartieron con la Relatora Especial su visión sobre la educación intercultural bilingüe, vinculada a la autonomía y la cultura propia, con una pedagogía basada en los conocimientos ancestrales y cosmovisiones de los pueblos y nacionalidades y ligada a las tierras y territorios en todos los niveles. La postura sobre educación intercultural bilingüe de la CONAIE (2017) hace un llamado a una educación completa, continua y en conexión con la comunidad, desde sus inicios hasta la educación superior. Se subraya la necesidad de que la diversidad y las cosmovisiones indígenas se incorporen en el sistema educativo y currículos nacionales.

62. El nuevo Gobierno se ha comprometido a reconstruir el sistema de educación intercultural bilingüe. Se ha establecido la Secretaría de Educación Intercultural Bilingüe, bajo el Ministerio de Educación, con independencia administrativa, técnica, pedagógica, operativa y financiera. La Ley Orgánica de Educación Superior establece la reapertura de la Universidad Amawtay Wasi y la inclusión de la interculturalidad en la educación superior. Se han anunciado medidas para reestructurar los cinco institutos superiores de educación intercultural bilingüe, promover el conocimiento tradicional, crear un instituto tecnológico intercultural e incrementar el acceso a la educación superior de los jóvenes indígenas. La Relatora Especial recibió información sobre las iniciativas del Gobierno para reabrir las escuelas cerradas en las comunidades indígenas, y espera su rápida implementación. Además, la Asamblea Nacional va a debatir el proyecto de ley orgánica de los derechos lingüísticos de los pueblos y nacionalidades, que tiene como objeto el rescate de las lenguas ancestrales y que deberá aprobarse vía consulta prelegislativa.

## J. Salud intercultural

63. Los escasos indicadores desglosados disponibles indican que persiste la desigualdad en el disfrute del derecho a la salud de los pueblos indígenas. La contaminación causada por proyectos extractivos y actividades agroindustriales con alto uso de pesticidas ha provocado el aumento de ciertas enfermedades. Asimismo, la falta de servicios de salud culturalmente apropiados y de calidad en muchas comunidades indígenas, además de la persistencia del racismo y discriminación, dificultan un acceso adecuado a los servicios públicos.

64. La Dirección Nacional de Salud Intercultural del Ministerio de Salud Pública, cuenta con iniciativas de medicina ancestral y capacitación en salud y parto interculturales con parteras indígenas. Sin embargo, carece de participación adecuada de los pueblos indígenas, por lo que siguen sin reconocerse adecuadamente los sistemas de medicina indígenas tradicionales. Falta coordinación e integración entre dichos sistemas y el sistema nacional de salud. No se ha reconstruido la institucionalidad indígena en este sector.

## K. Pueblos indígenas en aislamiento y contacto reciente

65. La Constitución se refiere a los pueblos en aislamiento voluntario, afirmando que sus territorios son de posesión ancestral y en ellos estarán prohibidas las actividades extractivas. Señala que el Estado adoptará medidas para respetar sus vidas, autodeterminación y voluntad de aislamiento. La violación de estos derechos se considerará delito de etnocidio. En 1999 se creó la Zona Intangible Tagaeri Taromenane (ZITT) dentro de la Reserva de la Biosfera Yasuní para la protección de estos pueblos, aunque no incluye la totalidad de su territorio tradicional. El decreto 2187/2007 delimitó la zona intangible en 758.051 ha, estableciendo una zona adicional de amortiguamiento de 10 km, en la que se prohíbe realizar nuevas obras de infraestructura y otras obras que los estudios técnicos y de impacto ambiental juzguen incompatibles con el objetivo de la zona intangible

66. La Relatora Especial se reunió con representantes de la comunidad waorani baihuaeri de Bameno. El territorio ancestral baihuaeri, pueblo de contacto reciente, está actualmente incluido en el Yasuní y la ZITT. Uno de los problemas de los baihuaeri y otros grupos waorani de la zona son los crecientes conflictos con los grupos tagaeri taromenane, que incursionan en sus tierras al verse desplazados por las actividades extractivas y madereras. Según los baihuaeri, es necesaria la protección adecuada del territorio integral de los aislados, suspendiendo las actividades petroleras en los bloques 16, 14-17, 31, 43, 55 y 56. En 2007, el Gobierno emitió un plan para la aplicación de las medidas cautelares ordenadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (MC 91/06) y, en 2015, se creó una Dirección para la Protección de los Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario. Sin embargo, se alega que la forma unilateral en que el Gobierno ha aplicado dicho plan no ha ayudado a resolver el complejo problema de la zona. Sigue pendiente un plan de paz encaminado a resolver las causas subyacentes de los conflictos.

67. Se informó también sobre la situación de los waorani enjuiciados por la matanza de taromenane en 2013. En contra de lo recomendado por la Relatoría Especial<sup>16</sup>, no se han considerado las causas subyacentes del conflicto en la investigación de los hechos, ni se han tomado debidamente en cuenta los sistemas de autoridad y justicia tradicional de los waorani. El juicio continúa cinco años después, sin que se hayan respetado el debido proceso ni los principios de interculturalidad y celeridad.

68. En este contexto, preocupa la información recibida sobre la redelimitación de la ZITT. Se aumentaría la superficie de la zona intangible, pero, al mismo tiempo, se podrían permitir actividades extractivas y de infraestructuras en la zona de amortiguamiento, que tiene un papel esencial de protección, permitiendo la expansión y explotación del bloque petrolero Ishpingo. Es fundamental considerar que se está creando un cerco de actividades petroleras alrededor del territorio reconocido a los pueblos indígenas en aislamiento que

<sup>16</sup> A/HRC/15/37/Add.7, comunicado de prensa de 16 de mayo de 2013; ECU 7/2016.

impide su libre movilidad, y les empuja hacia áreas de otros grupos waorani, lo que aumentará los conflictos. Por otra parte, se recibió información sobre la licitación del bloque 87 donde, según información del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos se asienta el grupo en aislamiento nashiña curaray.

69. El Ministerio de Justicia informó a la Relatora Especial sobre las medidas adoptadas para la aplicación de las medidas cautelares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En agosto de 2018 se firmó un convenio para el desarrollo de una política pública entre el Ministerio Nacionalidad Waorani del Ecuador, con asesoría del Consejo para la Igualdad. Estas medidas solo serán eficaces si se dirigen a resolver las amenazas estructurales a los derechos de los pueblos en aislamiento y contacto reciente, incluidas las comunidades waorani.

## **L. La situación en la frontera norte**

70. Los pueblos indígenas de la frontera norte (awá, chachi, épera, kichwa, siona-secoya y a'i cofán) sufren, desde hace décadas, una situación de especial riesgo e inseguridad derivada del conflicto interno en Colombia, que no ha mejorado desde la firma de los Acuerdos de Paz. El Relator Especial, Sr. Stavenhagen, ya recomendó la adopción de un plan de emergencia para atender la situación en la zona<sup>17</sup>. En Ibarra, representantes de los pueblos awá, épera y chachi de Esmeraldas denunciaron invasiones en sus territorios, desplazamientos forzosos, restricciones al libre desplazamiento, existencia de minas y explosivos a ambos lados de la frontera, presión de grupos armados ilegales y presencia del narcotráfico. Preocupaciones similares fueron también planteadas en la reunión regional en Lago Agrio. Se denunciaron casos de reclutamiento forzoso de niños y adolescentes y graves problemas de trata, sobre todo de niñas y mujeres. La presencia militar sin coordinación ni consulta con autoridades indígenas, pese a la garantía constitucional, también ha generado problemas. Así, la comunidad awá de Guadalito fue forzada a abandonar sus territorios cuando 180 militares se asentaron en su comunidad durante dos meses en 2018.

71. La grave situación de seguridad se suma a problemas estructurales, como la falta de titulación de las tierras indígenas, el abandono del Estado, la falta de prestación de servicios sociales básicos y los impactos masivos de actividades extractivas, legales e ilegales. La tala y minería ilegales, que se unen a las concesiones petroleras y mineras inconsultas, y los daños ambientales y sociales causados por las plantaciones de palma africana, han derivado en contaminación ambiental y de aguas con impactos sobre los medios de vida y la salud.

72. La Defensoría del Pueblo informó sobre la creación de un sistema de alerta temprana para prevenir y monitorear violaciones a los derechos humanos en la zona. El Decreto Ejecutivo 437 de política de defensa, seguridad y desarrollo para la frontera norte (2018), considera el desarrollo de políticas y planes para un desarrollo integral y el aumento de la cooperación internacional. El Ministerio de Defensa señaló que brinda formación en derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades al personal militar involucrado en las operaciones en la zona.

## **M. Mujeres indígenas**

73. La Relatora Especial mantuvo reuniones separadas con mujeres indígenas de diversas nacionalidades y pueblos en las que le informaron de sus problemas y propuestas. Le fue entregado el Mandato de las Mujeres Amazónicas, que indica agresiones a mujeres indígenas en el contexto de la imposición de las políticas extractivas, incluidos casos de asesinato, ataques y criminalización. En la respuesta del Gobierno se contempla la adopción de medidas relativas a la violencia contra las mujeres, pero no se han considerado los pedidos relativos a las consultas realizadas bajo el Decreto 1247 o la cancelación de licencias extractivas.

<sup>17</sup> A/HRC/4/32/Add.2.

74. En estas reuniones con mujeres indígenas, también se plantearon problemas culturales y de salud derivados del abandono de la dieta tradicional o la falta de acceso a mercados para sus productos. Se subrayó la carencia de servicios adecuados de salud en las comunidades y la mala calidad de los existentes, y la discriminación que sufren en este contexto. Se señaló la necesidad de desarrollar la salud intercultural, incluido el reconocimiento de comadronas tradicionales. Se reiteraron los daños ambientales y sociales vinculados a proyectos extractivos, incluida la contaminación de tierra y agua, y el aumento de la prostitución, y la violencia contra mujeres y niñas.

## V. Conclusiones y recomendaciones

75. La Constitución de 2008 proporciona una buena base para avanzar hacia un nuevo modelo de Estado plurinacional e intercultural. Sin embargo, en la pasada década no se produjo la necesaria adecuación de las leyes y políticas del país a los derechos colectivos reconocidos en la misma y consagrados internacionalmente. Más aún, se redujo la participación directa de los pueblos indígenas en la adopción de decisiones sobre el futuro común, se profundizó en un modelo económico basado en la extracción de recursos naturales sin consulta adecuada y aumentó la violencia y la criminalización contra los pueblos indígenas del Ecuador.

76. El nuevo Gobierno expresó a la Relatora Especial su voluntad de sustituir la confrontación por el diálogo. Dicho diálogo debe prioritariamente enfrentar los problemas estructurales que afectan a los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, en particular sus derechos sobre sus tierras, territorios y recursos naturales. No es posible cumplir los compromisos constitucionales sin el pleno reconocimiento e implementación de los derechos de los pueblos indígenas consagrados en el derecho internacional de derechos humanos.

### *Consideraciones generales*

77. La Relatora Especial recuerda el derecho de los pueblos indígenas a su autoidentificación. Para el censo de 2020, el Instituto Nacional de Estadística y Censos debería adoptar, en conjunto con los pueblos indígenas, las medidas necesarias para garantizar la adecuada inclusión del criterio de autoidentificación.

78. La Relatora Especial felicita el trabajo de la Defensoría del Pueblo en relación con los derechos de los pueblos indígenas, y recomienda que se respete y fomente su independencia.

79. La Relatora Especial alienta al Gobierno a que fomente y fortalezca la participación directa de los pueblos y nacionalidades indígenas en todos los ámbitos de decisión, y subraya que todas las recomendaciones contenidas en este informe deben aplicarse en colaboración y cooperación con los mismos.

80. Se alienta la pronta ratificación por el Ecuador del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú).

### *Derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos naturales*

81. El Estado debe garantizar la seguridad jurídica de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos naturales. Para ello, es urgente adoptar un sistema de adjudicación accesible y efectivo que permita el pleno disfrute de sus derechos territoriales de acuerdo con los estándares internacionales de derechos humanos. Deberían armonizarse los requisitos para el establecimiento de circunscripciones territoriales indígenas con dichos estándares, para que los pueblos indígenas que así lo deseen puedan utilizar esta opción para ejercer su derecho de libre determinación.

82. El establecimiento y gestión de áreas protegidas y otras figuras de protección sobre tierras y territorios de los pueblos indígenas deberán estar sujetos a consultas adecuadas y a su consentimiento libre, previo e informado.



*Explotación de recursos naturales y otras actividades en territorios indígenas*

83. Teniendo en cuenta las violaciones de los derechos de los pueblos indígenas derivadas de la imposición inconsulta de muchos proyectos extractivos, se recomienda que no se realicen nuevas concesiones sin consulta adecuada y el libre consentimiento informado previo de los pueblos indígenas. Deben revisarse y, en su caso, cancelarse todas las concesiones que no sean acordes con la Constitución y los estándares internacionales sobre derechos de los pueblos indígenas.

84. Los estudios de impacto ambiental y social debieran realizarse con la plena participación de los pueblos indígenas, y considerando el impacto integral acumulado a nivel territorial. Deberán realizarse estudios de impacto en derechos humanos, incluyendo los derechos consagrados en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Convenio núm. 169 de la OIT.

85. La Relatora Especial recuerda al Estado que no debe procederse a ningún traslado de los pueblos indígenas de sus tierras o territorios sin su consentimiento libre, previo e informado. Deberían investigarse los desalojos forzados realizados en las comunidades de Cascomi, Tundayme, Nankints y otros casos similares y garantizar la sanción de las posibles infracciones cometidas, la reparación para las víctimas y la no repetición.

86. El Estado debe reconocer y respetar los sistemas comunitarios de manejo de agua y garantizar el acceso a la misma. Deben adoptarse las medidas necesarias para prevenir o remediar los serios impactos causados por la contaminación del agua en el bienestar y derechos de los pueblos indígenas a la alimentación, la salud y a un medio ambiente sano.

87. La Relatora Especial recomienda la plena y cabal aplicación de las acciones pendientes ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su sentencia de 2012 en el caso *Sarayaku* y expresa su preocupación por posibles licitaciones petroleras que podrían conllevar una reiteración de las violaciones sentenciadas.

88. La Relatora Especial recomienda que se ejecuten sin demora las sentencias de las cortes nacionales consonantes con los derechos de los pueblos indígenas internacionalmente reconocidos, y subraya la importancia del respeto a la independencia.

*Derecho a la consulta y el consentimiento*

89. Debe derogarse el Decreto 1247 y establecerse un proceso de diálogo con los pueblos indígenas (“consulta sobre consulta”) para adoptar todas las medidas legales, administrativas y de políticas que se consideren conjuntamente necesarias para el disfrute del derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado.

90. Todos los instrumentos legislativos y políticas adoptados sin consulta adecuada con los pueblos indígenas y que afectan sus derechos humanos deberían ser adecuadamente consultados y, en su caso, reformados o abolidos. No deberían adoptarse nuevos instrumentos legislativos sin adecuadas consultas prelegislativas.

*Reconocimiento de las formas de gobierno indígenas y participación política*

91. Debe respetarse el derecho de los pueblos indígenas a mantener sus propias instituciones de gobierno, que deberán ser adecuadamente reconocidas por el Estado. Debería crearse una instancia independiente de los poderes del Estado para el reconocimiento de las autoridades indígenas con procedimientos culturalmente apropiados y consonantes con sus derechos de autonomía y libre determinación. Deben investigarse y sancionarse todos los casos de irregularidades en la inscripción de autoridades indígenas electas.

92. Considerando el carácter plurinacional del Estado y para garantizar la adecuada participación de los pueblos indígenas en la vida política, si así lo desean,

debería considerarse un sistema de cuotas en las instituciones de los cinco poderes del Estado.

*Coordinación y cooperación entre los sistemas de justicia*

93. Deben adoptarse las medidas legislativas, administrativas y de políticas necesarias para garantizar la adecuada cooperación y coordinación entre los sistemas de justicia ordinario e indígena, y dotar al sistema de justicia indígena de los medios materiales necesarios para el ejercicio efectivo de su jurisdicción.

94. Deben apoyarse las iniciativas de los pueblos indígenas para incorporar a las mujeres indígenas en el sistema de justicia indígena y para mejorar la capacitación de sus autoridades en relación con la justicia ordinaria, procedimientos de investigación y respeto a los derechos humanos. A la vez, es necesario incorporar el estudio de la justicia indígena en los p<sup>er</sup>sum de estudios de derecho, capacitar a los operadores de justicia ordinaria en todos los niveles y luchar activamente contra los prejuicios y la falta de información sobre justicia indígena.

95. La Relatora Especial saluda las iniciativas anunciadas por el Consejo de la Judicatura para mejorar la coordinación entre el sistema de justicia ordinario y el indígena y recomienda que se pongan en marcha de inmediato con la plena participación de las autoridades indígenas.

96. Debe ponerse fin a la criminalización de autoridades indígenas por el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, investigar los casos denunciados, sancionar a los responsables y brindar remedio a las víctimas.

*Criminalización, impunidad y violencia*

97. Es fundamental que se adopten medidas decididas para acabar con el uso abusivo del sistema penal contra personas y dirigentes indígenas que defienden sus derechos en el contexto de proyectos extractivos en sus tierras, territorios y recursos naturales, el ejercicio de la jurisdicción indígena o de sus prácticas tradicionales. Deben llevarse a cabo las necesarias investigaciones de los casos de criminalización de personas y dirigentes indígenas, juzgar a los responsables y garantizar la reparación y la no repetición. Igualmente, deben investigarse, sancionarse y repararse todos los actos de difamación, acoso y violencia.

98. Deben elaborarse medidas colectivas y culturalmente adecuadas de protección para los defensores indígenas de derechos humanos en conjunto con los pueblos indígenas y considerando los factores de riesgo subyacentes.

*Desarrollo propio*

99. La Relatora Especial subraya el derecho de los pueblos indígenas a sus propios modelos de desarrollo e insta al Gobierno a apoyar sus propuestas autónomas de desarrollo con cultura e identidad como parte de los planes de desarrollo nacional para alcanzar el *sumak kawsay*.

100. Deben desarrollarse indicadores interculturales de desarrollo para evaluar la situación socioeconómica de los pueblos indígenas, incluyendo los relativos a la seguridad en la tenencia de sus tierras y recursos, soberanía alimentaria y otras.

*Educación intercultural bilingüe*

101. La Relatora Especial saluda las recientes medidas adoptadas en relación con la educación intercultural bilingüe y la educación superior intercultural. El Estado deberá garantizar la plena autonomía de la Secretaría de Educación Intercultural Bilingüe y destinar los recursos necesarios para su adecuado funcionamiento.

102. Debe incrementarse el presupuesto para el adecuado funcionamiento del sistema de educación intercultural bilingüe desde los niveles iniciales hasta la educación superior, de modo que se puedan reabrir las escuelas comunitarias, actualizar el currículo intercultural, capacitar a maestros bilingües interculturales y

restablecer la Universidad Amawtay Wasi, los institutos pedagógicos superiores de educación intercultural bilingüe y un instituto tecnológico intercultural.

#### *Salud intercultural*

103. Debe restablecerse un sistema de salud intercultural que garantice el respeto a los sistemas indígenas de salud y su adecuada coordinación con la sanidad pública general. En este sentido, debería crearse un organismo autónomo, bajo control indígena, de salud intercultural.

104. Debe garantizarse el derecho a la salud de los pueblos indígenas, capacitando al personal sanitario para asegurar la eliminación de toda práctica racista o discriminatoria en el sistema de salud y dotando de servicios adecuados y de calidad a las comunidades.

#### *Pueblos en aislamiento y contacto reciente*

105. La Relatora Especial reitera las recomendaciones previamente hechas por la Relatoría Especial en relación con los pueblos en aislamiento tagaeri taromenane. Para garantizar el pleno respeto a sus derechos constitucionales, es necesario reconocer y proteger la integralidad de su territorio, y resolver las causas subyacentes de los hechos de violencia sucedidos en la zona, incluida la presión sobre sus territorios tradicionales de las actividades extractivas legales e ilegales.

106. La Relatora Especial recomienda que se actualice y cumpla cabalmente el plan de medidas cautelares ordenadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2016), conjuntamente con las comunidades waorani. La anunciada política pública de protección deberá también elaborarse con dichas comunidades de manera inclusiva.

107. Es fundamental que se inicie un verdadero diálogo intercultural e inclusivo con los waorani para desarrollar un plan de paz que permita prevenir y resolver los conflictos a la vez que se garantizan los derechos de los pueblos indígenas.

108. En este sentido, la Relatora Especial considera que sería positivo que se considerase el archivo de la causa contra personas waorani por los hechos de 2013, teniendo en cuenta la falta de debido proceso y la indebida prolongación del juicio, entre otros problemas.

#### *Frontera norte*

109. La Relatora Especial recuerda que existen estándares específicos en el derecho internacional sobre los derechos de los pueblos indígenas transfronterizos. El Estado debería intensificar su trabajo conjunto con Colombia para el desarrollo de planes binacionales que garanticen los contactos y los derechos de los pueblos a través de las fronteras, como recomienda la Defensoría del Pueblo.

110. Es urgente implementar un sistema de alerta temprana, comprensivo, que atienda todos los problemas de violaciones de derechos humanos en la zona y considere específicamente la situación de los pueblos indígenas, y será necesario garantizar fondos nacionales para su funcionamiento a futuro.

111. Los problemas estructurales de los pueblos indígenas en la zona no pueden resolverse únicamente con medidas de seguridad. Deben asegurarse los derechos territoriales de los pueblos indígenas, garantizarse los servicios de salud y educación intercultural y apoyarse iniciativas económicas a propuesta de los pueblos indígenas.

112. La presencia militar deberá ser consensuada con las comunidades indígenas. Deben adoptarse medidas de protección de la población que no supongan un riesgo añadido para su seguridad. Deberían apoyarse los sistemas de guardia y control de los propios pueblos indígenas, y atender con celeridad sus denuncias.

*Mujeres indígenas*

113. Es necesario que se elaboren, adopten y apliquen, conjuntamente con las mujeres indígenas, políticas interculturales para prevenir y resolver los problemas específicos de violencia contra las mujeres y niñas indígenas y para la promoción de sus derechos en todos los ámbitos.

114. Debe garantizarse el acceso a la justicia de las mujeres indígenas, tanto en el sistema ordinario como en el indígena.

115. Debe prestarse atención prioritaria al cumplimiento del Mandato de las Mujeres Amazónicas.

*Otras cuestiones*

116. La Relatora Especial desea llamar la atención sobre el especial riesgo de supervivencia de los pueblos y nacionalidades indígenas con pocos miembros. Recomienda que se inicie un diálogo adecuado con esos pueblos y sus representantes legítimos, sobre cuestiones relacionadas con las concesiones que afectan a sus tierras y a la titulación de sus territorios tradicionales, entre otros asuntos.

117. Es fundamental trabajar con los pueblos indígenas en políticas específicas para los jóvenes indígenas, teniendo en cuenta la preocupante información recibida sobre migración y suicidio juvenil.

118. La Relatora Especial recuerda al sector privado su responsabilidad de respetar los derechos de los pueblos indígenas y recomienda que desarrollen estudios de impacto en derechos humanos, de acuerdo con los estándares internacionales y los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, en colaboración con los pueblos indígenas.

119. Se debería fortalecer la legislación para garantizar que se reservan frecuencias de radio para los medios de comunicación de los pueblos indígenas y proporcionar capacitación y fondos en apoyo de estas iniciativas.

*Al sistema de las Naciones Unidas*

120. La Relatora Especial recomienda que se integren los derechos de los pueblos indígenas en los planes y presupuestos anuales del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) [UNDAF] 2019-2022, y alienta al sistema de las Naciones Unidas en el Ecuador a trabajar con el Gobierno y los pueblos indígenas en el desarrollo de indicadores y la obtención de datos desglosados sobre la situación de los pueblos indígenas.

121. La Relatora Especial recomienda a las Naciones Unidas, en especial a ONU-Mujeres, trabajar conjuntamente con las mujeres indígenas en la defensa de sus derechos, teniendo en cuenta sus propias prioridades.