

GINA BENAVIDES LLERENA

Defensora del Pueblo del Ecuador (e)

Resolución Defensorial No. 101-DPE-REV-EXP-2018

ANTECEDENTES JURÍDICOS

EL artículo 10 de la Constitución reconoce a las comunidades, pueblos y nacionalidades del Ecuador como sujetos de derechos humanos y en el artículo 57 un catálogo amplio de derechos colectivos que deben estar acordes a la Constitución, pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos.

El artículo 11 de la Constitución del Ecuador en su numeral 2 se señala que el Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad, en el numeral 3 se determina que tanto los derechos humanos como sus garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos son de directa e inmediata aplicación, en el numeral 4 dispone que ninguna norma puede restringir el contenido de los derechos y las garantías constitucionales, el numeral 6 reconoce que los derechos humanos y de la naturaleza son irrenunciables, en el numeral 7 se señala que no excluirá los demás derechos derivados de la dignidad de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, que sean necesarios para su pleno desenvolvimiento y en el numeral 8 se determina que será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos humanos.

Los artículos 214 y 215 de la Constitución instituyen a la Defensoría del Pueblo del Ecuador y establecen que sus funciones principales son proteger y tutelar los derechos de los habitantes del Ecuador. En ese sentido, la Defensoría del Pueblo se constituye como la Institución Nacional de Derechos Humanos y forma parte de la Función de Transparencia y Control Social y, por lo tanto, ejerce facultades de control para la garantía de los derechos humanos y de la naturaleza.

El artículo 2 de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo del Ecuador determina como una de sus atribuciones defender y excitar, de oficio o a petición de parte, "*la observancia de los derechos fundamentales individuales y colectivos*" reconocidos constitucionalmente. A su vez, el artículo 8 literal k) de esa misma ley le faculta a la Defensora del Pueblo a pronunciarse de manera pública "*sobre los casos sometidos a su consideración, con criterios que constituirán doctrina para la defensa de los derechos humanos*".

El art. 3 literal a) de los Principios de Paris determina que la Defensoría del Pueblo en tanto Institución Nacional de Derechos Humanos tiene por competencia emitir

dictámenes, recomendaciones, propuestas e informes sobre cuestiones relativas a la promoción y protección de los derechos humanos, a través de los cuales se vinculan "...las responsabilidades del Estado con los derechos de los ciudadanos y conectan las leyes nacionales con los sistemas de derechos humanos de ámbito regional e internacional".

ANTECEDENTES SOBRE EL CASO DE LAS MUJERES AMAZONICAS

Con fecha 31 de julio de 2018, las Mujeres Amazónicas presentan a la Defensoría del Pueblo del Ecuador una petición de acompañamiento a sus procesos de denuncia, por agresiones que consideran sistemáticas en contra de la naturaleza y sus pueblos y entregan el *Mandato de las mujeres amazónicas defensoras de la selva de las bases, frente al extractivismo*. Se realiza una reunión para discutir las competencias de la defensoría del pueblo.

El 1 de octubre del mismo año, las Mujeres Amazónicas insisten en su pedido, señalando que el mandato es el resultado de un proceso de consultas comunitarias que tuvo como expresión final la Asamblea de Mujeres en Puyo los días 8, 9, 10 y 11 de marzo de 2018, evento en que elaboraron el Mandato de las Mujeres Amazónicas y solicitan una opinión experta de la Defensoría del Pueblo de un documento que adjuntan a la comunicación, denominado *Estrategias de cumplimiento al Mandato de las Mujeres Amazónicas de la Selva frente al extractivismo*, documento que constituiría un borrador de la respuesta del Gobierno Nacional.

En dicho documento se reflejan las opiniones de los diferentes ministerios convocados a constituir una mesa interinstitucional para dar una respuesta al mandato de las mujeres. El documento es analizado en sus 22 puntos.

El mandato de las mujeres, en los numerales 1, 2, 3, 4, 6, 9, 10, 11, 12, 13 manifiesta su rechazo a concesiones petroleras y mineras reivindicando su visión propia al desarrollo, y conservación de sus territorios en especial cuando se afecta el agua, y rechazan los convenios que se realizan sobre sus territorios. Denuncian en el numeral 5, mala fe en los procesos de consulta previa libre e informada. Reclaman en los numerales 7 y 8, la reparación integral cuando ya hay afectaciones. Reclaman garantías de seguridad en sus territorios y amnistías por la criminalización que han sufrido los y las líderes, el asesinato de Fredy Taish, Bosco Wisum y otros, desalojos, incluyendo la discriminación, en los numerales 17, 18, 19, 22.

El documento antes mencionado, en sus numerales 14, 15, 16, 20, 21, se refiere temas históricamente ignorados como son las agresiones específicas contra las mujeres asociadas con las actividades petroleras, mineras y la militarización, que incluyen agresiones sexuales, la persecución a lideresas y el irrespeto a sus procesos organizativos.

En respuesta a este documento, la mesa interinstitucional del Gobierno Nacional, sostiene en lo principal que en los casos denunciados si se realizaron procesos de consultas conforme lo establece el Decreto 1247, y argumentan la imposibilidad de cancelar contratos y concesiones, invocando la seguridad jurídica, y, respecto a otros temas específicos indica que son competencias de diversas instancias institucionales.

ANÁLISIS DE DERECHOS

VISION PROPIA DE LAS MUJERES EN RELACION AL DESARROLLO

El mandato de las mujeres amazónicas hace críticas a la imposición de proyectos extractivos petroleros en la ronda petrolera sur oriente en los bloques 79, 83, 74, 75 y 28, con la ampliación en el bloque 10 y con los contratos mineros en Warints, Nankints, Panantza, Tundayme, Kutuku, Shaimi y el Cóndor Mirador, afirmando que *"en nuestros espacios de toma de decisiones ya hemos resuelto NO más proyectos extractivos en nuestros territorios, respetando nuestro derecho a la autodeterminación"* y que *"los proyectos extractivistas generan una gran conflictividad interna que pone en riesgo la supervivencia de los grupos mas vulnerables"*.

El rechazo a las actividades extractivas en territorios indígenas tiene que ver con los impactos reconocidos nacional e internacionalmente de estas actividades. El Relator Especial sobre Pueblos Indígenas, en su informe de 2003, sobre los proyectos de desarrollo que tienen lugar en zonas ocupadas por pueblos indígenas, afirmó que las comunidades sufren *"profundos cambios sociales y económicos que a menudo las autoridades competentes son incapaces de comprender y mucho menos de prever"* (pag. 2); y en su informe de 2011, sobre industrias extractivas señaló tener *"la convicción de que los proyectos de extracción de recursos naturales y otros grandes proyectos de desarrollo llevados a cabo en territorios indígenas o en proximidad de ellos constituyen una de las fuentes más importantes de abuso de los derechos de los pueblos indígenas en todo el mundo"* (Párr. 82).

El art. 57 de la Constitución del Ecuador reconoce la particular relación de los pueblos indígenas con su territorio así como la vida en comunidad y garantiza el *"conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social"*, *"conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias"*, *"crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio"*.

En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos se insiste que: *"para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras"*; que *"la cultura de los miembros de las comunidades indígenas corresponde a una forma de vida particular de ser, ver y actuar en el mundo, constituido a partir de su estrecha relación con sus territorios tradicionales y los recursos que allí se encuentran, no solo por ser éstos su principal medio de*

subsistencia, sino además porque constituyen un elemento integrante de su cosmovisión, religiosidad” y, por ende, “de su identidad cultural” (CIDH, 2009: Párr. 56)

Si se reconoce que los pueblos indígenas tienen esta relación con el territorio, la situación de la mujer indígena es aun más relevante. *“La mujer suele ser el miembro más estable de la comunidad, ya que el hombre a menudo trabaja en lugares lejanos y deja a la mujer para que proteja el medio ambiente y vele por una distribución adecuada de los recursos dentro del hogar y la comunidad (...) La mujer, y en particular la mujer indígena, tiene conocimientos especiales de los vínculos ecológicos y de la ordenación de los ecosistemas frágiles. En muchas comunidades, la mujer es la principal fuerza de trabajo para la producción de subsistencia. (NNUU, 1995, Párr 250)*

De acuerdo al Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer en su Decisión 44/II 2010 *“El modelo de extracción de recursos naturales en los territorios de los pueblos indígenas parece socavar la libre determinación de los pueblos indígenas en las esferas política, social y económica “. (Párr 82)*

Las mujeres en su mandato señalan: *“somos más del 50% de la población indígena, somos las portadoras de la vida y cuidamos a las familias y a la Madre Tierra”*. Por esto, al momento de hablar de la importancia de escuchar las propias visiones sobre desarrollo, sobre todo cuando estas afectan el ambiente, resulta determinante la voz de las mujeres.

De acuerdo al principio 20 de la Declaración de Río *“Las mujeres desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo. Es, por tanto, imprescindible contar con su plena participación para lograr el desarrollo sostenible”*.

EL rol de las mujeres en la comunidad y dentro de las familias, las hacen más vulnerables a los cambios que se dan en el territorio, sobre todo cuando se trata de destrucción de ecosistemas, pues ella debe responder, la mayoría de veces con más trabajo para solucionar los temas de subsistencia. De la misma manera, el informe de la Conferencia de Beijín señala que *“mediante la gestión y el uso de los recursos naturales, la mujer sostiene a su familia y a la comunidad. Como consumidora, cuidadora de su familia y educadora, su función es fundamental para la promoción del desarrollo sostenible, como lo es su preocupación por la calidad y el carácter sostenible de la vida para las generaciones actuales y futuras. (NNUU, 1995 Párr 248)*

La Defensoría del Pueblo considera que es indispensable reconocer no sólo la particular relación con el territorio de los pueblos indígenas, sino sobre todo el papel preponderante de las mujeres en las decisiones que afectan los territorios, su rol en las economías del cuidado, su papel en el tejido social comunitario, así como su mayor vulnerabilidad por los proyectos extractivos que se asientan sobre sus territorios.

DERECHO A LA CONSULTA PREVIA LIBRE E INFORMADA

Los argumentos centrales de las mujeres son “la ilegitimidad de los contratos”, “garantizar la vida y supervivencia de las comunidades, “evitar el etnocidio colectivo”, “que los territorios y pueblos indígenas sean declarados libres de actividades extractivas como petróleo, minería, hidroeléctricas y maderero”, las afectaciones “al nacimiento de las cuencas hidrográficas”, poner en riesgo “la vida y supervivencia de los pueblos y nacionalidad indígenas”, “el derecho de la autodeterminación”, el cierre de las fuentes de contaminación”, “la reparación integral”.

Ninguno de estos argumentos ha sido respondido en el documento: “Estrategias de cumplimiento del mandato de las mujeres Amazónicas”. La respuesta del Gobierno se limita a señalar que se han realizado procesos de consulta previa conforme lo establece el Decreto Ejecutivo 1247 y que además estos estarían apegados a los estándares internacionales.

En los considerandos del mandato, se afirma que la consulta previa es un proceso totalmente viciado y manipulado por la Secretaría de Hidrocarburos, que de ninguna manera revela la posición de las comunidades y organizaciones indígenas y legalmente reconocidas por sus bases. En el numeral 5 del mandato se insiste en que “las “socializaciones y consultas” no cumplen con los estándares internacionales de la consulta y consentimiento previo libre e informado como lo establece la sentencia del caso Sarayaku vs el Gobierno Ecuatoriano.

Respecto a estas afirmaciones, el Gobierno, a través del documento “Estrategias de cumplimiento del mandato de las mujeres Amazónicas”, ha indicado que: *“el momento en el cual, las mujeres indígenas rechazan el proceso de consulta previa, implica que están negando a sus comunidades el ejercicio de este derecho, el cual el Ministerio de Minería garantiza el mismo, en base a la normativa nacional e internacional de la cual este país es signatario. Adicionalmente, el presente mandato es contradictorio en la medida en la que las mujeres amazónicas señalan que ya han realizado procesos de consulta interna, sin embargo, además de que estos procesos han sido ad hoc (discrecionales), tampoco es factible verificar si los mismos se ajustaron a los estándares internacionales que las propias mujeres amazónicas señalan”.*

Frente a estas posiciones disímiles en torno a los procedimientos de consulta previa que se estarían aplicando, este mecanismo se ha tornado en un instrumento con poca o nula credibilidad para las organizaciones indígenas y es al mismo tiempo una herramienta central para validar los proyectos gubernamentales.

Los pueblos indígenas caracterizan a la consulta como un procedimiento que al excluir el veto, despoja al proceso de participación de la facultad primaria de hacer valer el derecho al consentimiento; esto es, a oponerse a los proyectos que contaminen o destruyan los ecosistemas o por cuyos impactos se impida su

resiliencia.

De acuerdo con el artículo 3 del Decreto Ejecutivo 1247, la consulta tiene como finalidad: *"considerar los criterios y observaciones de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas para contribuir en la gestión de la política pública sectorial, así como fomentar la participación de los colectivos en la toma de decisiones, para que las áreas o bloques a ser licitados o asignados, que puedan afectarles en el ámbito social, cultural o ambiental, se desarrollen de manera adecuada"*.

Esta disposición reglamentaria, contraviene la finalidad de la consulta establecida en el artículo 15.2 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, que es la de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas, a través de procesos de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias.

La normativa internacional ha sido ratificada en la jurisprudencia interamericana; así, en las sentencias de los casos Sarayaku contra Ecuador; y, Saramaka contra Suriname, se establece que la finalidad de la consulta previa es llegar a un acuerdo.

Adicionalmente, es necesario tener presente que en el Informe Periódico Universal ONU 2017, *"El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, expresó particular preocupación por el hecho de que el Decreto Ejecutivo núm. 1247 de 2012 hubiera sido expedido sin consultar a los pueblos indígenas. Recomendó al Ecuador que considerara la posibilidad de suspender la aplicación del Decreto y, en su lugar, colaborara con los pueblos indígenas para elaborar medidas legislativas que regularan el derecho a la consulta"*. (Párr. 91)

Si bien el debate sobre la consulta se ha concentrado en que si las consultas se realizan siguiendo los principios prescritos en estándares internacionales o no, y más concretamente en que si hay consentimiento o no, se han aplazado e incluso anulando otros debates urgentes.

Las mujeres en su mandato, sitúan temas concernientes a la autodeterminación, a la conservación de la naturaleza, la protección a la subsistencia y los impactos de las actividades extractivas, incluyendo aquellos diferenciados para las mujeres.

En la reunión sostenida en la Defensoría del Pueblo, del 1 de octubre, con la Defensora, se denunció que en la Ronda Sur Oriente se firmaron "convenios de compensación social" que consistieron en actas de compromiso con las autoridades de Gobiernos Autónomos Descentralizados de las provincias de Morona Santiago, Pastaza y parte de Napo y Orellana y con "dirigentes" de 5 nacionalidades por un total 31,650,000 dólares en 13 bloques petroleros asentados en los territorios indígenas de esas nacionalidades.

El Acta de Compromiso denominado "Acuerdo de Inversión Social entre la Secretaría de Hidrocarburos del Ecuador y la Representación de las Comunidades

del Área de Influencia del Boque Hidrocarburífero 79 de noviembre 2012 dice que las comunidades se comprometen a:

- a) No obstaculizar ni permitir obstaculización de ninguna de las comunidades que representa.*
- b) Dar las facilidades de operación, esto incluye entrada y salida del personal que efectúe la operación de la planificación prevista de operación”.*

Este mecanismo de “compensación” en la práctica actúa como una forma no solo de provocar divisiones internas, sino también de incitación de violencia para contener a las personas críticas a las operaciones en los territorios indígenas, a fin de que no obstaculicen la operación.

El caso denunciado por las mujeres Sapara da cuenta de los efectos de estas compensaciones: A finales del año 2012, el Señor Basilio Mucushigua de nacionalidad Andoa firmó 6 convenios de inversión social con la promesa de la explotación petrolera, por un monto de \$ 9'075.000, después de la firma de la XI Ronda de licitaciones petroleras en el centro sur de la amazonía ecuatoriana.

De acuerdo a la denuncia de las mujeres, esta es la razón por la que el señor Basilio Mucushigua en una asamblea amenazó de muerte a los Sapara, por expresar su oposición a las actividades petroleras. Ellas creen que este es el origen de la muerte del niño Ericson Ushigua y la de Anaclea Dagua.

De la misma manera presentaron la denuncia de que en noviembre de 2012 el señor Franklin Mayancha Presidente de la Junta Parroquial de Río Tigre firmó 4 “acuerdos de inversión social” con la Secretaría de Hidrocarburos y el Gad Parroquial, por el monto de un millón novecientos noventa y cinco mil dólares y que en junio de 2018 el mismo señor Franklin Mayancha, en rueda de prensa amenazó de muerte a Nema Grefa y a su consejo de gobierno.

La consulta previa es un derecho que se enmarca en el deber de los Estados de “desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad” (Art. 2, Convenio 169 de la OIT).

La Corte Constitucional en su sentencia SENTENCIA N. 0001-10-SIN-CC del 18 de marzo 2010 estableció las reglas y procedimientos mínimos que debería contener la Consulta previa prevista en el numeral 7 del artículo 57 de la Constitución, estos son:

- El carácter flexible del procedimiento de consulta de acuerdo con el derecho interno de cada Estado y las tradiciones, usos y costumbres de los pueblos consultados.
- El carácter previo de la consulta, es decir que todo el proceso debe llevarse a cabo y concluirse, previamente al inicio de cada una de las etapas de la actividad minera.

- El carácter público e informado de la consulta, es decir que los estamentos participantes deben tener acceso oportuno y completo a la información necesaria para comprender los efectos de la actividad minera en sus territorios.
- El reconocimiento de que la consulta no se agota con la mera información o difusión pública de la medida, de acuerdo con las recomendaciones de la OIT, la consulta debe ser un proceso sistemático de negociación que implique un genuino diálogo con los representantes legítimos de las partes.
- La obligación de actuar de BUENA FE por parte de todos los involucrados. La consulta debe constituirse en un verdadero "mecanismo de participación", cuyo objeto sea la búsqueda del consenso entre los participantes.
- El deber de difusión pública del proceso y la utilización de un tiempo razonable para cada una de las fases del proceso, condición que ayuda a la transparencia y a la generación de confianza entre las partes.
- La definición previa y concertada del procedimiento, se requiere que como primer paso de la consulta se concrete, previamente, al comienzo de la discusión sobre temas sustantivos, un procedimiento de negociación y toma de decisiones mutuamente convenidas, y el respeto a las reglas de juego establecidas.
- La definición previa y concertada de los sujetos de la Consulta, que son los pueblos y comunidades afectadas de manera real e indubitable por la decisión.
- El respeto a la estructura social y a los sistemas de Autoridad y Representación de los pueblos consultados. El procedimiento de consulta debe respetar siempre los procesos internos así como los usos y costumbres para la toma de decisiones de los diferentes pueblos consultados.
- El carácter sistemático y formalizado de la consulta, es decir, que las consultas deben desarrollarse a través de procedimientos más o menos formalizados, previamente conocidos, y replicables en casos análogos
- En cuanto al alcance de la consulta, siendo que su resultado no es vinculante para el Estado y sus instituciones, la opinión de los pueblos consultados sí tiene una connotación jurídica especial, (cercana a aquella que tiene el *soft law* en el derecho internacional de los derechos humanos), sin que eso implique la imposición de la voluntad de los pueblos indígenas sobre el Estado.
- Respecto a los efectos del incumplimiento de esta obligación estatal, entre los que destaca la responsabilidad internacional del estado incumplido, y en el ámbito interno la eventual nulidad de los procedimientos y medidas adoptadas.

De estos puntos resulta relevante la definición de lo previo y concertado del procedimiento y el efecto de nulidad de los procedimientos y medidas adoptadas, en caso de incumplimiento.

Se evidencia un problema sistemático en los procedimientos aplicados de consulta previa, que han generado desconfianza, erosión de derechos y una alta conflictividad.

La Defensoría del Pueblo considera que hay varios temas que deben ser resueltos:

- ¿Quién y cómo se establecen los procedimientos previos y acordados a las consultas, quién verifica la buena fe, los alcances y los efectos de las consultas?

- ¿De qué forma se determina si la consulta es el único mecanismo de concertación para discutir y acordar las propuestas de desarrollo que se impulsan en los territorios indígenas?
- ¿Cómo enfrentar el hecho de que la consulta, al ser realizada por la misma entidad interesada en el proyecto, ha dado lugar a activar diversas fórmulas como la cooptación mediante la prebenda o el empleo o la corrupción?
- ¿Cómo transformar o contener el hecho de que para el ejecutivo el interés económico justifica el despliegue mecanismos de imposición que incluyen la amenaza, la violencia y el desplazamiento forzado de la población?
- ¿Cuáles son los mecanismos para garantizar la participación deliberante de las mujeres quienes deberán soportar los efectos más directos de las actividades que afectan los territorios?
- ¿Cómo reconocer que hay otros grupos poblacionales, además de los indígenas para quienes los territorios también tienen una importancia cultural, económica y social que merece protección? Así, se omite construir una participación ambiental más amplia que aborde problemáticas comunes entre los grupos poblacionales concernidos.

PROBLEMAS ESPECIFICOS DE LAS MUJERES EN CONTEXTOS EXTRACTIVOS

Las mujeres sufren mayores riesgos por la imposición de proyectos en sus territorios, además de los impactos ambientales, sufren por situaciones de inseguridad, hostigamiento, desacreditaciones y agresiones de género. Hay una extensa documentación que revela que las actividades extractivas provocan impactos diferenciados sobre las mujeres como es mayor trabajo, mayor exposición a la contaminación, violencia de género, pérdida de capacidad de influencia en las decisiones, entre otros.

El Informe del Experto independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible reconoce la necesidad de *“Aplicar una perspectiva de género, entre otros medios estudiando la situación particular de las mujeres y niñas e identificando formas de discriminación y vulnerabilidad asociadas al género (...) está claro que las mujeres y los niños se encuentran entre los grupos vulnerables a los daños ambientales”*. (NNUU: 2012 Párr 1 y 44)

Ligadas a las actividades de subsistencia, se comprende el énfasis en la protección frente a la contaminación, particularmente del agua, y la demanda de reparación cuando ya existen daños al ambiente.

En los puntos 20 y 21 del mandato de las mujeres, proponen la realización un estudio estadístico e investigación sobre casos de violencia física y sexual, incluyendo prostitución, para crear una política pública adecuada al contexto de las mujeres indígenas amazónicas de las distintas nacionalidades, tanto como en las ciudades y las comunidades, para prevenir, provocada por la migración de de

las comunidades. Así mismo demandan una investigación profunda e histórica sobre la violencia sexual y de género asociada a las actividades mineras, petroleras y la militarización para que se apliquen sanciones necesarias y se brinden garantías para la NO repetición en territorios indígenas amazónicos.

La violencia sexual contra las mujeres indígenas ha sido un eje fundamental de las invasiones coloniales y neocoloniales con la que los estados nacionales y las empresas, invaden y controlan territorios de pueblos indígenas para imponer la extracción de recursos naturales.

Conforme a los estándares internacionales sobre mujeres, recogidos en la Conferencia de Beijing, entre las obligaciones del Estado está la de *"Asegurar que se realicen investigaciones adecuadas para evaluar de qué modo y en qué medida las mujeres son particularmente susceptibles o están particularmente expuestas al deterioro del medio ambiente y a los peligros derivados de éste"* (NNUU 1995, Párr 253)

Al respecto las recomendaciones al Ecuador del EPU 2017 *" que promulgara leyes que dispusieran la inmediata protección de las mujeres víctimas de violencia cuando presenten la primera denuncia de esa violencia, estableciera un sistema para fiscalizar los casos de violencia contra la mujer, se cerciorase de que los autores fueran procesados y sancionados e impartiera formación a jueces, fiscales y agentes de policía sobre la igualdad de la mujer. (Párr 82)*

RIESGO DE UN PROCESO DE GENOCIDIO

Las Mujeres Amazónicas hablan en su mandato (numeral 10) de una situación de etnocidio colectivo de los pueblos en Aislamiento Voluntario, por la ampliación de la frontera petrolera en el Yasuní, denuncian además las afectaciones que tendría el pueblo Sapara con los nuevos bloques petroleros, y las agresiones que ha sufrido su dirigente Nema Grefa. Son dos casos de pueblo en situación de extrema vulnerabilidad en los que se ha identificado muertes sobre todo de mujeres, que podrían dar cuenta de una amenaza de genocidio con un ejercicio de terror contra las mujeres.

Las operaciones petroleras de los bloques 31 y 43, suponen una presión sobre los Pueblos Aislados que, de acuerdo a las mujeres Saparas, los empuja hacia su territorio, pues limitan con ellos. Los bloques 79 y 83 afectan en un 100% la integridad territorial del pueblo Sapara.

Los pueblos Tagaeri-Taromenane, Pueblos en Aislamiento Voluntario, son beneficiarios desde 2006, de Medidas Cautelares otorgadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a pesar de esto el Estado ecuatoriano, en 2013 autorizó el inicio de la operación petrolera en los bloques 31 del ITT creando nuevas y más graves situaciones de riesgo. Es importante mencionar que en la matanza del 2003, razón por la que se otorgan las medidas cautelares, murieron 30 personas, 29 de estas mujeres o niño/as.

En la Consulta Popular de febrero de 2018, se propuso la ampliación de territorio de los Tagaeri-Taromenane. En la actualidad se está discutiendo hacia donde hacer esta ampliación y por la información de diferentes fuentes se conoce de la intención de hacerlo sobre territorio Wao, sin tocar la zonas petroleras, lo que exacerbaría una situación de conflicto dentro del pueblo Waorani.

El art. 57 de la Constitución dice que *"El territorio de los pueblos en aislamiento voluntario son de posesión ancestral irreductible e intangible y en ellos estará vedada todo tipo de actividad extractiva. El estado adoptará medidas para garantizar sus vidas, hacer respetar su autodeterminación y voluntad de pertenecer en aislamiento y precautelar la observancia de los derechos. La violación de estos derechos constituye genocidio.*

Entre las recomendación del EPU 2017, *"el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial instó al Ecuador a que, de manera urgente, cumpliera las medidas cautelares dictadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en relación con los pueblos libres en aislamiento voluntario. El Comité de Derechos Humanos recomendó al Ecuador que impidiera la realización de actividades extractivas o de otro tipo que pusieran a los pueblos indígenas tagaeri y taromenane, que vivían en aislamiento voluntario, en una situación de mayor vulnerabilidad".* (Párr 95)

En relación al riesgo de Genocidio, el 6 de septiembre de 2018 la Defensora del Pueblo, conjuntamente con las líderes del pueblo Sapara mantuvo un encuentro con el Asesor de Prevención de Genocidio y Crímenes Atrocés de NNUU donde se abordó la situación del pueblo Sapara.

Posteriormente el 20 de septiembre se realizó el taller - Prevención del Genocidio y de la Responsabilidad de Proteger de las Naciones Unidas", a cargo de Mario Buil-Mercede, Oficial de Asuntos Políticos de la Oficina de Prevención de Genocidio. En este taller se estableció como prioridad tanto el tema de territorios y pueblos indígenas como el tema de mujeres, territorios y vulneraciones de derechos, y se destacó que de manera previa o en el proceso de ocupación de los territorios indígenas por parte de las empresas extractivas, se instala un clima de asedio y amedrentamiento dirigido hacia las mujeres a través de la violencia de género y agresiones sexuales, lo que estaría actuando como estrategia de vaciamiento de territorios.

El imponer un proyecto con agresiones dirigidas a las mujeres, es lo que lo que la literatura se denomina el terrorismo de género. *"Las tácticas del terrorismo de género incluyen y combinan el acoso, el hostigamiento, la vigilancia, la persecución, las amenazas a su vida e integridad personal, la criminalización, la guerra psicológica y la guerra simbólica tenebrosa; la violencia física; violencia psicológica y espiritual; la violencia sexual; la violación y el femicidio cometido con saña y brutalidad. También incluyen el robo de pertenencias especialmente el saqueo de*

computadoras, archivos e infraestructura de oficinas y hogares". (Colectivo de Investigación y Acción Psicosocial, Octubre de 2015.)

AMENAZAS A DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS


La situación de falta de registro y de mecanismos de protección a defensores especializados a defensores y defensoras de Derechos Humanos y de la Naturaleza, ya ha sido analizado por parte de la Defensoría del Pueblo, cuya ausencia llevó a instalar un procedimiento interno para registrar los incidentes, agresiones y vulneraciones de derechos a defensores y defensoras.

Gran parte de los y las defensoras de derechos están relacionados con acciones de defensa territorial, por ello es indispensable tener en cuenta los contextos de esas vulneraciones.

Como se ha señalado las mujeres desempeñan un papel fundamental dentro del territorio, no solo por el cuidado, y la transmisión de la cultura, sino también por el fuerte liderazgo que han asumido en defensa de los territorios y la naturaleza. Y que estas acciones han colocado a las mujeres en situación de mayor riesgo y vulnerabilidad que el que históricamente han sufrido, habiéndose reportado ya, en todo el mundo un aumento de asesinatos a mujeres defensoras de la tierra, el ambiente o la naturaleza.

Por desempeñar esta labor las defensoras de los derechos humanos fueron objeto de amenazas contra su integridad física, tal y como lo denuncian las mujeres en el Mandato, y en concordancia con lo observado por la Margaret Sekaggya, Relatora especial sobre situación de defensores y defensoras de las Naciones Unidas, cuando señala que *"Por desempeñar esta labor las defensoras de los derechos humanos fueron objeto de amenazas contra su integridad física, entre ellas asesinatos, la mayor parte de las veces en la región de América..."* (NNUU 2011. Párr 83)

En su mandato las mujeres demandan que se " tomen las medidas necesarias para garantizar la seguridad y protección a las mujeres líderes y las familias que se encuentran en el territorios, que por ser defensoras de los derechos humanos y de la naturaleza, actualmente somas amenazadas por defender estos derechos como el caso de Patricia Gualinga (líderesa de Sarayaku), Nema Grefa (Presidenta Nacion Sapara del Ecuador), Alicia Cahuiya (líderesa Waorani), Gloria Ushigua (líderesa Sapara), Margoth Escobar (activista de derechos humanos y de la naturaleza), entre otras."

Conforme lo señala la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos *"La labor que desarrollan esas mujeres suele consistir en la defensa de tierras y comunidades amenazadas por proyectos industriales a gran escala, en general relacionados con la industria extractiva y energética, como las minas, las presas hidroeléctricas y los oleoductos"* (NNUU 2010. Párr 53). Es 

importante señalar que varias de estas agresiones son realizadas por agentes no estatales. (Párr 13).

El estado de indefensión de las mujeres, se evidencia cuando el gobierno ha señalado ante la petición de información sobre estos casos “no existe en ninguna de sus dependencias alguna investigación procesal o preprocesal penal”. Por su parte, el Ministerio del Interior ha informado que para protección de las mujeres defensoras ha realizado “los operativos en la zona para vigilar centros de diversión nocturna, y se han realizado charlas para minimizar el consumo de bebidas alcohólicas”.

Se puede concluir que las mujeres amazónicas están sufriendo de amenazas y hostigamientos, hecho que parecería consituirse en una tendencia pues está ocurriendo en diferentes partes del mundo, tal y como recogido en el informe de la conferencia de Beijing: *“Por desempeñar esta labor las defensoras de los derechos humanos fueron objeto de amenazas contra su integridad física”* (Párr 83)

Por otro lado, las mujeres amazónicas han denunciado la interferencia en sus procesos de organización y demandaron el “el respeto de nuestras estructuras organizativas y la otorgación (sinc) de nombramientos sin que la Secretaria de la Gestión de la Política intervenga en nuestros espacios, con tomas de decisiones legítimas y democráticas, como es el caso Nema Grefa, presidenta de la Nacionalidad Sapara y el caso de Timoteo Wamoni de la nacionalidad Waorani”

Las instituciones del Estado ecuatoriano constantemente requieren a las comunidades indígenas realizar un proceso de inscripción de la designación de sus Consejos de Gobierno para que puedan legitimar su actuar frente a las instituciones públicas.

Este proceso se ha caracterizado por un sin número de requisitos, carentes y aislados de sus tradiciones, formas de vida y cosmovisión. A criterio de la Defensoría del Pueblo del Ecuador, este proceso no constituye un mero registro, conforme lo ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Yatama vs. Nicaragua, sino que, por el contrario, es un claro proceso de injerencia e imposición liderado por la Secretaría Nacional de Gestión de la Política, durante el gobierno anterior y hasta la fecha.

En la actualidad, el registro de liderazgos indígenas, se asimila a la constitución de una organización sin fin de lucro, hecho que vulnera claramente el derecho al autogobierno y a la autodeterminación.

Frente a esto la mujeres en su mandato exigen “el respeto por parte del gobierno Ecuatoriano a las organizaciones de mujeres constituidas bajo el derecho propio, constitudinario y en consideración a nuestro autodeterminación”.

Entre las comunicaciones adicionales reportadas por el Alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos constan la Joint Submission 4 (JS4) y

Joint Submission 7 (JS7) en donde “ se observaron que en 2015 la competencia sobre la legalización y registro de las nacionalidades indígenas y sus directivas había sido transferida a la Secretaría Nacional de Gestión de la Política, una dependencia del Poder Ejecutivo. Ambas recomendaron que esta competencia radicara en un órgano independiente y que se tomaran en cuenta” . (Párr 76)

Frente a esto el gobierno plantea “Articular la aplicación del artículo 171 de la Constitución de la República del Ecuador, para solucionar conflictos o problemas internos en sus propios territorios, tales como representatividad, tierras, de una organización”.

Vale la pena tomar en cuenta que el art. 57. 15, no habla de intervenir para solucionar conflictos, sino que reconoce el derecho a “Construir y mantener organizaciones que los representen, en el marco del respeto al pluralismo y a la diversidad cultural, política y organizativa. El Estado reconocerá y promoverá todas sus formas de expresión y organización”.

La Defensoría del Pueblo tomó conocimiento el caso de la Nacionalidad Sapara del Ecuador, en el que el nuevo Consejo de Gobierno, liderado por Nema Grefa, la primera mujer sápara originaria en ostentar la calidad de Presidenta de esta nación, fue objeto de actos de violencia e intimidación sistemática por su constante lucha contra la incursión de la actividad de la XI Ronda Petrolera en la provincia del Napo, de parte de grupos pertenecientes a otros pueblos asentados en el territorio Sapara y que, la Secretaría Nacional de Gestión de la Política desconoció su dirigencia, irrespetando su derecho al autogobierno, y exponiéndoles a situación de mayor vulnerabilidad, al no contar con representantes que defiendan los intereses de esta nación.

La Defensoría del Pueblo, junto con la dirigencia de la Nacionalidad Sapara y la organización de sociedad civil Surkuna, presentó una acción de protección y medidas cautelares que ordenó el reconocimiento estatal y la correspondiente inscripción del Consejo de Gobierno Sápara ante el organismo respectivo. Esta acción no solamente legitima la obligación del Estado del reconocimiento de la directiva, sino que reconoce la vulnerabilidad del pueblo Sapara y la obigan del Estado de protección.

Un caso similar se presenta con la falta de reconocimiento de Alicia Cahuiya, lideresa del pueblo Wai, como presidenta de la NAWA, frente a los que la Defensoría del Pueblo activará una garantía similar.

USO INDEBIDO DEL ARGUMENTO DE SEGURIDAD JURIDICA

La respuesta por parte del Gobierno en el documento “Estrategias de cumplimiento del mandato de la mujeres amazónicas” ha sido reiterativo en argumentar que no se pueden anular concesiones ni contratos, por la seguridad jurídica. La seguridad jurídica se presenta como la razón para continuar con

contratos independientemente de los impactos que provocan o de las violaciones a derechos humanos y de la Naturaleza.

El artículo 3.1 de la Constitución de la República del Ecuador señala: *"Art. 3.- Son deberes primordiales del Estado: 1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes. (...)"*

El artículo 11.9, señala que: *"Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: (...) 9. El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución. (...)"*

De esta manera se establece que, es deber primordial del Estado asegurar la vigencia efectiva de los derechos reconocidos por la Constitución, y los instrumentos internacionales en materia de Derechos Humanos. Esto, en concordancia con el artículo 82, que establece: *"Art. 82.- El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes."*

La Corte Constitucional del Ecuador, en sus *Sentencia No. 088-13-SEP-CC* ha concluido que: *"La seguridad jurídica es la garantía dada al individuo, por el Estado, de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán violentados o que, si esto llegara a producirse, le serán asegurados por la sociedad, protección y reparación; en resumen, la seguridad jurídica es la certeza que tiene el individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares y conductos establecidos previamente. Como se ha dicho antes, el derecho a la seguridad jurídica encuentra su fundamento en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes, por expresa disposición constitucional"*.

El utilizar el argumento de la seguridad jurídica exclusivamente para proteger las inversiones o a las empresas en sus respectivos contratos, es una visión limitada.

Puede convertirse un una herramienta de asimetría normativa, que hace que la seguridad jurídica sirva exclusivamente para garantizar los negocios de las grandes multinacionales, mientras los derechos fundamentales de la mayor parte de la población se circunscriben al ámbito de lo declarativo. Se ignora que la verdadera seguridad jurídica tendría que ser la que sitúa el Derecho Internacional de los Derechos Humanos por encima de las leyes del mercado o las inversiones.

La Defensora del Pueblo Encargada, en uso de las atribuciones que le confiere la Constitución, la Ley de la Defensoría del Pueblo y demás normativa interna:

RESUELVE:

a) DISPOSICIONES GENERALES

- Exhortar a la Presidencia de la República considerar los enfoques de género, interculturalidad y el derecho de las mujeres a tener una visión propia del desarrollo, en todas las políticas públicas en cumplimiento de la garantía reconocida en el artículo 84 de la Constitución.
- Exhortar al Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables, a tomar en cuenta el análisis de derechos de la presente resolución, en especial lo referente a consulta previa, libre e informada y la necesidad de analizar los derechos culturales de pueblos y nacionalidades indígenas del Ecuador priorizando los derechos de las mujeres y la participación.
- Exhortar al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) a impulsar las reformas necesarias a fin de que los procesos de Consulta Previa, libre e informada y Consulta ambiental, pasen a ser gestionados y ejecutados desde la Función de Transparencia y Control Social.
- Exhortar al Consejo de Igualdad de Género supervigilar que la respuesta dada desde todas las Funciones del Estado al mandato de las mujeres amazónicas incorpore de manera adecuada la perspectiva de género.
- Exhortar al Consejo de Igualdad de Pueblos y Nacionalidades evalúe permanentemente la situación de las mujeres amazónicas y supervigilar que la respuesta interinstitucional del Estado al mandato de las mujeres incorpore la perspectiva intercultural y de género.

b) DISPOSICIONES ESPECIFICAS

- Instar al CPCCS a emitir directrices para los procesos de consulta previa, libre e informada, de tal manera que se ajusten a los estándares internacionales e incluya de manera expresa la perspectiva de género e interculturalidad.
- Exhortar a la Asamblea Nacional para que en el marco de sus competencias establezcan las reformas necesarias a la ley de participación, a fin de que los mecanismos de participación social, incluyendo la consulta previa sean realizados desde la instancia del Estado que promueve la participación, es decir desde el CPCCS.
- Exhortar al CPCCS a disponer que se eliminen el trámite de reconocimiento de directivas en instancias gubernamentales de la Función Ejecutiva, pues esto es un rol interno de las organizaciones indígenas. Exhortamos a que sus propios registros deben ser válidos para la administración pública y únicamente, para su registro, debería bastar la constancia otorgada por el CPCCS.
- Solicitar a la Corte Constitucional una opinión sobre Seguridad Jurídica en los casos de convenios y contratos que habrían provocado impactos al

ambiente, a derechos humanos, colectivos y de la naturaleza o que habrían incumplido con procedimientos administrativos.

- Exhortar a la Comisión Especial de implementación de la pregunta 2 de consulta popular, discutir la ampliación de los territorios de PIAV en consulta con las mujeres Amazónicas para colocar sobre la mesa los riesgos de genocidio y el terror contra las mujeres.
- Exhortar a la Fiscalía General del Estado la inmediata investigación de los casos denunciados y la creación de una unidad especializada de delitos contra personas defensoras de derechos humanos y de la naturaleza, que en coordinación con la Dirección Nacional del Sistema de Protección y Asistencia a víctimas y testigos, instituya procedimientos especiales para la protección y sanción de casos de amenazas, violencia y hostigamiento, la misma que deberá tener una visión de género e interculturalidad.

c) DISPOSICIONES INTERNAS

- Disponer a las oficinas provinciales y zonales de la Defensoría del Pueblo a levantar la información sobre defensores y defensoras de derechos humanos y de la naturaleza, incorporando en el proceso la perspectiva de género e interculturalidad.
- Desarrollar directrices de protección de personas defensoras de derechos humanos y de la naturaleza en el marco de las competencias institucionales, de tal manera que destaquen su identidad, su labor, sus contextos y la necesidad de una debida diligencia en las investigaciones, que permitan a la Fiscalía cumplir con este ámbito de trabajo.
- Constituir un equipo interno en la Defensoría del Pueblo, que con la participación de las mujeres Amazónicas, elabore un informe sobre las agresiones sexuales reportadas en el Mandato de las mujeres amazónicas sin interferencia de actores que han vulnerado sus derechos y vinculando a ONU mujeres en el proceso.

Dado en Quito a los trece días del mes de noviembre del dos mil dieciocho



Dra. Gina Benavides Llerena
DEFENSORA DEL PUEBLO ENCARGADA

