

Manual de intervención en conflictos socioambientales

Los conflictos socio ambientales: Acercamiento teórico y comparado. Diferencia entre problemas sociales, ambientales y socio ambientales.

Conceptos claves: problemas, conflictos, tipos de conflictos, dinámica del conflicto socio ambiental, actores, grupos de interés, identidad e interculturalidad.

Existe consenso en cuanto a caracterizar los conflictos ambientales como un tipo particular de conflicto social.

Para comprender la naturaleza de los conflictos, resulta necesario partir de conceptos claves que nos permitan comprender su naturaleza.

Antes de nada es preciso mirar la diferencia existente entre conflicto y problema.

Problemas: Situaciones que alteran negativamente lo cotidiano y son percibidas negativamente por un sujeto.

Con mayor precisión se puede indicar que se refieren a situaciones dadas que afectan de manera directa o indirecta, positiva o negativamente a personas o grupos y a la naturaleza. *Son realidades o circunstancias frente a las cuales no necesariamente hay una reacción de la población.* Por ejemplo la contaminación de un río, la deforestación, la polución urbana. Todas esas situaciones pueden afectar el hábitat de animales o la salud de personas y otras especies o la economía de familias o comunidades, pero no necesariamente provocan reacciones.

Conflictos: Procesos de confrontación entre dos o más actores por el control o posesión de recursos tangibles o no.

Muestran una situación donde dos o más personas o grupos, cuyos intereses y valores no necesariamente son compartidos, pugnan entre sí por satisfacer sus intereses y/o demandas.

Cuando un problema se torna intenso se convierte en un conflicto, no obstante, debe entenderse que todo problema antes de convertirse en conflicto pasa por una fase de elección previa de conductas, pues los actores se concentran en un dilema o en una colisión de intereses y necesidades.

Tipos de conflictos:

Hay diferentes visiones para asociarlos y dividirlos.

Visibles/reales vs invisibles/irreales

Interpersonales o intersubjetivos: aquellos que se producen entre dos personas o más.

Socios operativos



Socios Coordinadores



Organizativos: Ocurren por diferencias o pugnas de poder entre organizaciones públicas o privadas o al interior de las mismas.

Comunitarios: Suceden dentro de grupos que tienen afinidad y cercanía como los pueblos indígenas o los barrios. Pueden ser urbanos y rurales.

Análisis de conflictos con patrones: La forma de los conflictos se basa en fuentes que hay que descubrir. En este sentido, seguir un patrón es tomar o ir detrás de una pauta repetitiva en el tiempo. Los patrones no pueden ser medidos ni pesados; deben ser cartografiados. Para comprender un patrón debemos cartografiar (reflejar de manera gráfica) una configuración de relaciones.

Los patrones básicos del conflicto son: recursos escasos, poder, protección de autoestima, valores, estructural, identidad, normativo, expectativas, inadaptación, información, intereses, atributivo, incompatibilidad personal persistente, inhibición, legitimación, inequidad. (Josep Redorta).

Conflicto social: El concepto de conflicto socioambiental se desprende de un concepto más general que es el del *conflicto social*, entendido como "un proceso de interacción colectiva caracterizado por una dinámica de oposición y controversia entre grupos de interés que resulta de sus incompatibilidades, reales o percibidas, en torno al control, uso y/o acceso a elementos materiales o simbólicos" (Fundación Cambio Democrático-Argentina).

El conflicto social sucede cuando existe enfrentamiento, disparidad de visiones y tensión entre colectividades. Enfrenta a dos visiones de la sociedad y de las relaciones sociales, unas frente a otras (Enrique Mier).

En este enfrentamiento el orden imperante, el orden social, siempre se encuentra en entredicho debido a que esa contraposición tiene la potencialidad de modificar las relaciones sociales, sea parcialmente o de manera radical. Es decir, el conflicto se configura como elemento esencial de cambio social radical o parcial.

Conflicto ambiental: Se parte de una pregunta inicial ¿en qué consiste la dimensión ambiental de los conflictos?. Al respecto, algunos autores plantean una distinción entre conflicto ambiental y conflicto socioambiental. En el primer caso, se trataría de conflictos relacionados con el daño a los recursos naturales, donde la oposición proviene principalmente de actores exógenos, por lo común activistas de organizaciones ambientalistas. Esta lectura toma en cuenta las organizaciones que defienden el ambiente y los recursos naturales. En el segundo caso, los conflictos también involucran a las comunidades directamente afectadas por los impactos derivados de un determinado proyecto (Orellana 1999). Esta distinción ha sido sin embargo discutida pues no existe "conflicto ambiental" sin dimensión social (Fontaine 2004).

Conflicto socio-ambiental: Estos conflictos aparecen cuando una o más partes entran en confrontación por el uso, acceso o apropiación de un recurso natural en disputa. Esta confrontación se da en un contexto en donde confluyen aspectos sociales, económicos, ambientales, institucionales, jurídicos, políticos y culturales que dan lugar al conflicto socioambiental y muchas veces a su escalamiento. (Ortíz y Ernst, 2007).

Un conflicto socioambiental, entonces, es una situación donde dos o más personas o grupos luchan por satisfacer intereses que tienen que ver con el uso, acceso o control de

recursos naturales como el petróleo, minería o madera. Muchas veces, la explotación y el uso de los recursos de la naturaleza causan daños al medio ambiente. El desarrollo de estos conflictos depende de cómo se los aborde, *verbi gratia*, con o sin ayuda de terceros. Los conflictos socioambientales pueden ser simétricos o entre iguales y asimétricos o entre desiguales.

En general, el concepto de lo socioambiental intenta dar cuenta de la interrelación entre empresas u organizaciones, entorno y sociedad.

Tipos de conflictos de contenido ambiental

El campo de la mediación de conflictos se ha esforzado para elaborar este tipo de sistematizaciones, pues es clave a la hora de concebir estrategias de acercamiento y resolución de disputas. Entre las propuestas más completas se encuentra la desarrollada por Christopher Moore (1989) que plantea una clasificación a partir de los orígenes que puede tener un conflicto: información, relaciones, intereses, valores y estructura. No se trata de una clasificación rígida sino de la identificación de ciertas dimensiones recurrentes que pueden convivir y permiten una mejor aproximación al entendimiento de las disputas. (Mariana Walter, 2009)

Otra propuesta es la desarrollada desde la economía ecológica. Esta se basa en el concepto del metabolismo social que entiende la economía como un sistema abierto a la entrada de energía y materiales y a la salida de residuos. De acuerdo con este enfoque se identifican los distintos tipos de conflicto ecológico distributivos según la etapa de la *commodity chain* en que se desarrollan: extracción, manufactura, transporte y residuos (Martinez Alier 2004).

Planificación socioambiental: Definición de políticas, estrategias, metas, y objetivos que se esperan alcanzar en un período determinado de tiempo, a partir de una determinada asignación de recursos (económicos, materiales, técnicos y humanos), en relación del tema socioambiental.

Gestión socioambiental: Proceso sistémico que involucra la organización, planificación, ejecución, coordinación, control, evaluación y toma de decisiones relacionadas con la función socioambiental de las organizaciones.

Evaluación: Proceso de análisis, identificación y contrastación de objetivos propuestos y resultados alcanzados.

Impactos: modificación o alteración de una realidad, como resultado de cualquier intervención.

Intervención: En sentido lato, acción que busca alterar o mantener una realidad dada por un factor exógeno. En sentido estricto, acciones coyunturales de respuesta a una situación dada.

Actores en los conflictos

Son individuos o colectivos que con un mínimo de identidad, frente a un determinado problema, se movilizan o establecen estrategias, definen intereses y demandas.

En función de la responsabilidad o el papel que cumplen existen al menos tres tipos de actores: responsables del daño, receptores del daño y reguladores.

Dinámica del conflicto socioambiental

Todo conflicto en esencia tiene un ciclo dinámico que atraviesa por varias etapas: origen, ampliación y/o escalada, maduración, crisis y transformación.

Bajo un enfoque de transformación positiva o constructiva de los conflictos es importante comprender cada aspecto, aunque debe aclararse que no todos los conflictos pasan por estas etapas ni tienen un tiempo específico de duración.

Origen: Se refiere al momento en que se percibe la existencia de un conflicto y por ende se asumen diferentes posiciones frente al mismo.

Ampliación o escalamiento: el conflicto ha iniciado un proceso de expansión, se ponen de manifiesto los intereses contrapuestos en torno al acceso, uso y control de un recurso natural y generan la escalada del conflicto.

Maduración: El conflicto se encuentra en su fase de desarrollo, se conocen las causas, los actores y sus intereses.

El conflicto tiene un nivel de maduración que exige la acción de los actores responsables del daño, afectados, autoridades y grupos de facilitación.

Crisis: Etapa donde se manifiesta el enfrentamiento violento. Esta fase no siempre ocurre, pues la comprensión y tratamiento adecuado de un conflicto precisamente busca evitar que se llegue a una etapa de crisis.

Transformación: se refiere a la etapa en la que los conflictos socioambientales empiezan a sufrir un cambio. Esta fase puede también referirse a la etapa de resolución, pues las partes empiezan a implementar acuerdos para encontrar una salida al conflicto. (Natalia Green y Gabriela Muñoz)

Identidad e interculturalidad

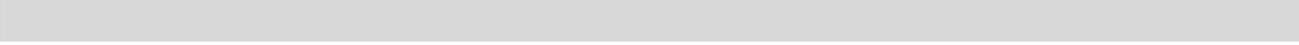
La construcción de identidad se relaciona con la interculturalidad, pues personas con identidades distintas, con creencias distintas, con miradas del mundo diferentes, con lenguajes diversos establecen una relación. Se pueden producir interrelaciones que pueden ser muy positivas, aprendizajes mutuos que permiten que cada pueblo o comunidad pueda mejorar. Pero en esa interrelación también operan formas y niveles de poder, que pueden llegar a ser negativos.

Mapeo de los conflictos socio ambientales existentes en Paraguay.

Los conflictos socioambientales guardan relación con la calidad de vida de las personas o las condiciones ambientales.

Para hacer un mapeo es pertinente hacer una lista de conflictos socioambientales y contestar a las siguientes preguntas:

1. Tipo de conflicto
- 2.Cuál es el origen del conflicto
3. Cuántas personas, empresas, organizaciones o administraciones están implicadas.
4. Cuáles son los intereses en juego.
5. Qué opinan las personas que viven alrededor.
6. Cómo se ha solucionado
7. Cuáles son las ventajas e inconvenientes de otras soluciones



MATRICES DE SISTEMATIZACIÓN DE INFORMACIÓN NECESARIAS PARA DESARROLLAR PROCEDIMIENTOS DE INTERVENCIÓN EN CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES

Esta herramienta de las Matrices de Sistematización de la información necesaria para desarrollar una estrategia de intervención ante el conflicto, nos permitirá no sólo comprenderlo, sino que facilita el mirar al futuro para tomar así una decisión adecuada en cuanto al procedimiento o *Método Alternativo de Resolución de Conflicto* para su manejo constructivo.

Aplicar esta herramienta para el análisis del conflicto, es un paso previo a la decisión de la estrategia de intervención que se llevará adelante. Será como un espejo que nos reflejara claramente las necesidades, los intereses y derechos de las partes involucradas en el conflicto socioambiental.

FASE INICIAL Análisis del Conflicto

Esta matriz permite identificar la esencia y tipo de conflicto así como hace posible identificar actores principales y secundarios, las causas generadoras, los derechos vulnerados así como los impactos o consecuencias. Su utilidad es notoria, pues permite una intervención adecuada, ya que se puede escoger el mecanismo más oportuno que bien puede ser la negociación, la mediación, el arbitraje u otros.

Nombre del Caso	
Resumen del caso	
Origen	
Causas	
Consecuencias para la comunidad	
Consecuencias ambientales	
Actores involucrados	
Derechos vulnerados	

ANÁLISIS DE ACTORES

Pasamos a analizar a los actores involucrados en el conflicto. La posición, los intereses y las necesidades de cada uno de ellos. Comprendemos por:

Posición: Lo que afirma o cómo reacciona. La postura asumida y expresada ante el conflicto.

Intereses: Lo que realmente quiere. Y que no se muestra de forma evidente.

Necesidades: Lo que las personas, grupos o comunidades requieren satisfacer –lo que deben tener. Y que no se muestra de forma evidente.

Los objetivos son:

- Conocer el núcleo del problema: entender incompatibilidades y compatibilidades presentes entre los actores involucrados.
- Definir expectativas para pensar en posibles salidas.
- Demandas o reclamos de los diferentes grupos de actores.

ACTORES	POSICIÓN	INTERESES	NECESIDADES

ÁRBOL DE PROBLEMAS

Por medio del Árbol de Problemas, se busca información sobre las causas y los efectos centrales vinculados al problema asociado al conflicto así como las interrelaciones entre causas y efectos a nivel económico, ambiental, cultural, político, etc. que permite tener una visión integral del problema.

¿Para qué sirve?

- Dimensionar el peso que tiene el problema social y ambiental, como causa, en relación a un conflicto determinado.
- Orientar objetivos que se identificarán en el diseño de estrategias de intervención.
- Fortalecer la discusión y análisis del problema central entre la población afectada.

EFFECTOS
PROBLEMA
CAUSAS

--

ANÁLISIS DE TIPOS DE SALIDAS: DEFINIENDO UNA ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN

Esta herramienta facilita la definición de una gama de posibles opciones frente al conflicto, en función de los intereses de las comunidades y organizaciones; y facilitar la toma de decisiones, mediante un análisis de costo, beneficio y riesgo de dichas opciones.

Entender relaciones existentes, definir y aclarar rol del Estado, derechos de las/os ciudadanas/os, procesos de comunicación, formar líderes, participación de múltiples actores: jóvenes, adultos mayores, indígenas, etc..

Los tipos de salidas pueden ser pacíficas, por medio de Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos, como por ejemplo, las Mesas de Diálogo – la Facilitación; la Mediación. Dentro del Sistema de Justicia, por vías administrativa y judicial. Por otro lado, la movilización social, y por último, salidas con acciones violentas.

Tipos de Salidas	COSTO/PERDIDAS	BENEFICIOS/GANANCIAS

MAPA DE ACTORES

Puede ser útil e inclusive necesario realizar un Análisis FODA de los Actores:

- ¿Cómo es factible consolidar y potenciar las fortalezas?
- ¿De qué manera podemos combatir y eliminar las debilidades?
- ¿Cómo es factible aprovechar y potenciar las oportunidades?
- ¿De qué manera se pueden enfrentar y neutralizar las amenazas?

Entonces, primero se necesita identificar:

- **Fortalezas: aspectos internos positivos de cada parte.**
- **Debilidades: aspectos internos negativos.**
- **Oportunidades: Factores externos favorables que pueden ser beneficiosos.**
- **Amenazas: elementos externos negativos para las partes y para la naturaleza.**

EL ESPEJO DE CADA PARTE

ACTORES	FORTALEZA	DEBILIDAD	OPORTUNIDAD	AMENAZA
---------	-----------	-----------	-------------	---------

Se ha recomendado:

"A las fortalezas hay que consolidarlas e impulsarlas.

A las debilidades hay que combatirlas y eliminarlas.

A las oportunidades aprovecharlas y potenciarlas.

A las amenazas conocerlas, enfrentarlas y neutralizarlas." (Dr. Pablo Ortíz Tirado)

ACTITUD DE LOS ACTORES

Actor	Moderados	Intransigentes	Conciliadores	Radicales

MANEJO Y TRANSFORMACIÓN

- Los moderados y los conciliadores consiguen llegar a un acuerdo para instaurar un modelo alternativo de control, uso y manejo de los recursos naturales –referente las necesidades de las comunidades locales y la preservación de los ecosistemas-.
- Los conciliadores pueden obtener el consentimiento de los intransigentes y logran neutralizarlos.
- Los moderados son capaces de controlar, acordar y subordinar a los radicales.

Es recomendable identificar a los actores diversos para explorar acuerdos.

PREGUNTAS-GUÍAS PARA TOMA DE DECISIONES HACIA UNA ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN

SUGERENCIAS: INCLUSIÓN DE MÁS PREGUNTAS-GUÍAS PREGUNTAS BÁSICAS

- **¿La comunidad quiere intervenir en el conflicto o no?** Si la respuesta es positiva, se debe clarificar su objetivo central, es decir, para qué se va a intervenir?

- **¿Cómo va a ser la intervención?** ¿la comunidad va a participar activamente en el conflicto, tratando de orientarlo a sus propios intereses o va a asumir una posición pasiva, meramente receptiva de las decisiones de otros sobre la comunidad?

PREGUNTAS QUE PERMITEN OBJETIVIDAD

- ¿Qué se requiere para poder enfrentar este desafío?
- ¿Se necesita o no fortalecer aspectos como unidad, democracia, equidad de género, mecanismos claros de participación y decisión?

PREGUNTAS ESTRATÉGICAS

- En base a las posiciones, los intereses y las necesidades detectadas: ¿en qué medida a la comunidad necesita de otros actores para la búsqueda de soluciones integrales?
- ¿Con quiénes debe establecer alianzas?

Se realiza una evaluación de los costos-perdidas y beneficios-ganancias de los tipos de salidas al conflicto y un balance para determinar lo que más le conviene a la comunidad.

EJEMPLO DE APLICACIÓN DE LA HERRAMIENTA

SISTEMATIZACIÓN DE INFORMACIÓN NECESARIAS PARA DESARROLLAR PROCEDIMIENTOS DE INTERVENCIÓN EN CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES FASE INICIAL Análisis del Conflicto.

Nombre del Caso	Impactos socio ambientales de la plantación de soja transgénica.
Resumen del caso	Brasil, Argentina y Paraguay terminaran la zafra de soja en el 2010 con un 50% de la producción mundial de este grano. Paraguay ocupa el 4to lugar de producción Mundial. En la última década los agricultores brasileros invadieron el territorio paraguayo porque las tierras no tiene impuestos. Y tampoco hay control estatal sobre el uso de la tierra ni Planes de Ordenamiento Territorial. Entre enero y junio del 2012 Brasil importó 111,3 toneladas de soja y desde Paraguay la producción aumentó 263% más que el 2009, obviamente en detrimento de nuestros bosques.
Origen	Se inició la producción hace aproximadamente tres décadas en nuestro país.
Causas	Impulsado por el aumento de la demanda de la oleaginosa para el biocombustible y alimentación de animales y los buenos precios internacionales, hicieron muy atractivo a la soja hoy día es el producto agrícola que genera más ingresos para aumentar la

	MACROECONOMÍA, que no tiene que ver con el desarrollo del país.
Consecuencias para la comunidad	La introducción de productos tóxicos, ya prohibidos en otros países, para ser utilizados en la fumigación indiscriminada sobre las comunidades, ocasionando graves daños a la salud, además la presión ejercida por los grupos civiles amados guardias de seguridad de estos grandes terratenientes, que amedrentan a diario a la comunidad, ya sea para su expulsión forzosa o la venta forzosa de sus pequeñas tierras. No teniendo más salida, ante la ausencia total del Estado, que engrosar el cinturón de pobreza en la zona urbana, generando esto una crisis de desarraigo, y como consecuencia la inseguridad y el resquebrajamiento de la identidad cultural de la zona rural del país. Dejando a miles de familias campesinas sin la posibilidad de seguir implementando su agricultura familiar orgánica, ante el avasallamientos de los grandes monocultivos de soja.
Consecuencias ambientales	La plantación de semillas transgénicas de soja, que esta prohibida en muchos países de Europa y América, conlleva a la deforestación indiscriminada de los bosques, así como la utilización indiscriminada de pesticidas prohibidos en otros Países por su alta toxicidad. Por ende, la contaminación del suelo, aire y de los recursos hídricos, tanto superficiales como subterráneos; la muerte de animales, exterminación de cultivos locales de los campesinos. Además la acelerada degradación del suelo.
Actores involucrados	Productores de soja <i>Brasiguayos</i> . SEAM, Gobernaciones, gobiernos locales, Ministerios y Secretarías del Poder Ejecutivo Comunidades campesinas y pueblos indígenas.
Derechos vulnerados	Derechos y garantías constitucionales (Derecho a la calidad de vida, a un ambiente saludable, a la protección del ambiente). Convenios y Acuerdos Internacionales. Marco Jurídico ambiental Nacional.

ANÁLISIS DE ACTORES

ACTORES	POSICIÓN	INTERESES	NECESIDADES
Sojeros	Hacer su	Lucro económico	Lucrar cada vez

	monocultivo	insaciable	más
Pequeños/as Productores campesinos/as	No al transgénico	Producción orgánica	Sustento en su modelo de agricultura familiar, ya que no tiene asistencia ni cooperación del Estado.
Comunidad	No a la fumigación	No abandonar su comunidad	Aire, agua y suelo sin contaminación, para una vida saludable
SEAM	Indiferencia, argumentando poco presupuesto.	Una institución más fortalecida.	Institucionalidad
Fiscalía de Medio Ambiente			Institucionalidad
Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)	Sí al transgénico y al monocultivo, argumentando que no es dañino	Crecimiento superficial de producción agrícola	Justificar su gran Presupuesto Público y el de las Cooperaciones Internacionales.
Ministerio de Salud Pública	Que no hay estudio científico del efecto de la fumigación	Proteger el modelo de monocultivo y la fumigación indiscriminada	Institucionalidad
INDERT	Que no tiene presupuesto para delimitar la tierra	No tomar postura ante los terratenientes y comunidades campesinas	Institucionalidad
INDI	Defensa de los derechos de pueblos indígenas	Recuperación de tierras de los pueblos indígenas	Que los pueblos indígenas vivan en condiciones en base a su cultura
Gobernación			Institucionalidad
Municipalidades	Indiferencia, argumentando	No tomar postura por intereses	Institucionalidad

	falta de recursos y presupuesto	ocultos	
ONG	Defender la protección del medio ambiente	Ambiente saludable	Mas personas se vayan uniendo a la protección del medio ambiente
Medios de Prensa	Informar a favor de su grupo de interés	Según el interés del dueño del medio.	Desviar la atención hacia el grupo de interés de cada medio

ÁRBOL DE PROBLEMAS

EFFECTOS
<ul style="list-style-type: none"> • Violación de los Derechos Humanos • Eliminación de Bosques • Contaminación de agua • Degradación del suelo • Contaminación del aire. • Deterioro de la Salud • Expulsión forzada de las comunidades campesinas. • Subsistencia de pequeños agricultores • Acoso por Grupos Civiles Armados
PROBLEMA
Impacto socioambiental que genera la plantación de soja
CAUSAS
<ul style="list-style-type: none"> • Deterioro de las rutas para su transporte • Casi nulo impuesto a la tierra • "0" impuesto a la producción de soja • Grandes ganancias que genera la producción de soja en un contexto de falta de institucionalidad de los actores públicos • Debilidad de la Autoridad de Aplicación e instituciones públicas competentes. • Inexistencia de Ordenamiento Territorial • Ausencia del Estado

ANÁLISIS DE TIPOS DE SALIDAS

Tipos de Salidas	COSTO/PERDIDAS	BENEFICIOS/GANANCIAS
Dialogo directo – Facilitación	<ul style="list-style-type: none"> • Poco interés de los actores claves para participar en el proceso de diálogo 	<ul style="list-style-type: none"> • Posibilidades de prevención (evitar el conflicto socioambiental),

	<ul style="list-style-type: none"> • Riesgo de participantes que no toman decisiones • Poco respeto a los procesos de diálogo por experiencias pasadas. • Manipulación de los grupos sociales que participan en el proceso de diálogo. • Falta de objetividad real del convocante para proceso de diálogo 	<p>transformación (cambiar la forma en que los actores resuelven el conflictos) y de resolución (se resuelve el conflicto), gestión (se elabora un procedimiento para reducir el daño ambiental) y regulación (solución momentánea parcial del daño).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Concienciación del peligro a nuestra calidad de vida a medida que no se respecto al medio ambiente • Posibilidad de equilibrio de poderes en juego.
Mediación	<ul style="list-style-type: none"> • La metodología de trabajo es rígida en el sentido de que en la mediación es para un acuerdo o no acuerdo. • La gama de actores e intereses no hace operativa la aplicación de esta herramienta. 	<ul style="list-style-type: none"> • Posibilidad de resolución total o parcial.
Sistema Penal	Solo tiene un alcance punitivo y no resuelve el conflicto socioambiental	Aunque la pena no resuelve el problema que se ocasiono, beneficia en parte.
Vías administrativas	<ul style="list-style-type: none"> • Sus efectos son leves, el daño ambiental siempre es mayor • Se repara el daño con multa pero el daño ya se ocasionó 	Cuando se aplican antes de ocasionar el daño, como prevención y propio de su naturaleza.
Movilización social – presión a las Autoridades	<ul style="list-style-type: none"> • Las penurias de mujeres y niños en las protestas. • Deterioro de su calidad de vida 	<ul style="list-style-type: none"> • Hacer visible el conflicto socioambiental • Protección de su hábitat natural

	<ul style="list-style-type: none"> • Pérdida económica • Desgaste por exposición al calor, a la falta de alimentación y a la calidad de sueño • Exposición a la fuerza pública y a la imputación por parte del Ministerio Público a los líderes 	<ul style="list-style-type: none"> • Equilibrar fuerzas con sus futuros oponentes. • Forzar procesos de diálogo con mayor poder ciudadano.
Acciones de violencia	<ul style="list-style-type: none"> • Muerte de líderes en enfrentamiento con la Fuerza Pública • Muerte de líderes en enfrentamiento con grupos armados civiles de terratenientes. 	

MAPA DE ACTORES

ACTORES	FORTALEZA	DEBILIDAD	OPORTUNIDAD	AMENAZA
Sojeros	Gran poder económico	<i>Al margen de la Ley</i>	Explotan nuestros recursos más ricos la tierra	Institucionalidad
Pequeños/as Productores campesinos/as	Su gran capacidad de resiliencia	Pobreza económica y avasallamiento de los grupos de poder	Sistema de Producción para el Siglo XIX – producción orgánica.	Ausencia del Estado
Comunidad	Grupos organizados	Sus organizaciones son débiles	De recibir ayuda estatal y generar nuevas alianzas	Ausencia del Estado
SEAM	La competencia que tiene como Autoridad de Aplicación	Falta de institucionalidad	Potencialidad para transformar la situación actual	Intereses de grupos de poder económico y político en juego
Fiscalía de Medio Ambiente	Buena formación profesional en sus funciones	Depende de los poderes políticos	Su rol constitucional le da amplia facultades también para la prevención	Intereses de grupos de poder económico y político en juego
Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)	Los recursos financieros que posee (cooperación externa)	Falta de institucionalidad	Potencialidad para transformar la situación actual	Intereses de grupos de poder económico y político en juego
Ministerio de Salud Pública	Buena formación profesional en sus funciones	Falta de institucionalidad	Los Consejos de Salud Locales como espacios de participación para la prevención	Falta de institucionalidad
INDERT	La competencia que tiene y su rol en la Reforma Agraria	Falta de institucionalidad	La Reforma Agraria y la transformación de modelo	Intereses de grupos de poder económico y político en juego

			productivo en Py	
INDI	Su competencia como Autoridad de Aplicación en el ámbito de los pueblos indígenas	Falta de institucionalidad	Reivindicación de los derechos de los pueblos indígenas y promover espacios de diálogo	-Atractivo de las tierras de los pueblos indígenas para los grupos de poder económico y político - Desculturización de los pueblos indígenas
Gobernación	Descentralización	Facultades limitadas, orientadas a la articulación con los municipios	Gobierno regional	Falta de institucionalidad y poco liderazgo de los Gobernadores
Municipalidades	Moderno instrumento jurídico para su aplicación (Ley Orgánica Municipal)	Falta de institucionalidad Poca formación académica de los referentes institucionales	Facultades para el Ordenamiento Territorial y Planificación para el Desarrollo Sostenible	Manejado por poderes políticos y económicos.
ONG	-Conocimiento técnico del tema a abordar -Experiencia de trabajo en campo y asistencia técnica	Recursos financieros	Incidir en procesos de transformación social y cultural	Falta de recursos financieros.
Medios de Prensa	Poder de Informar	Intereses económicos de dueños de medios	Crear conciencia de la importancia del impacto al daño ambiental y como afecta la calidad de vida	Manejado por grupos de interés económico y política

ACTITUD DE LOS ACTORES
Incorporar a los actores radicales

Actor	Moderados	Intransigentes	Conciliadores
Sojeros		X	
Pequeños/as Productores campesinos/as		X	
Comunidad	X		
SEAM	X		
Fiscalía de Medio Ambiente		X	
Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)	X		
Ministerio de Salud Pública	X		
INDERT	X		
INDI	X		
Gobernación	X		
Municipalidades	X		
ONG		X	
Medios de Prensa	X		

MARCO JURÍDICO EN LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY
NORMATIVA VIGENTE EN EL ÁMBITO AMBIENTAL

CONSTITUCIÓN NACIONAL

Art. 6	De la Calidad de Vida
Art. 7	Del Derecho a un Ambiente Saludable
Art. 8	De la Protección Ambiental
Art. 38	Del Derecho a la Defensa de los Intereses Difusos
Art. 64	De la Propiedad Comunitaria de los Pueblos Indígenas
Art. 66	De la Educación y la Asistencia a los Pueblos Indígenas
Art. 81	Del Patrimonio Cultural

Art. 112	Del Dominio del Estado de los hidrocarburos, minerales sólidos, líquidos y gaseosos
Art. 115	De las Bases de la Reforma Agraria y del Desarrollo Rural
Art. 116	De los Latifundios Improductivos
Art. 176	De la Política Económica y de la Promoción del Desarrollo del País
Art. 268	De los Deberes y de las Atribuciones del Ministerio Público – <i>Defensa del Ambiente</i>
Art. 276	Del Defensor del Pueblo
Art. 279	De los Deberes y de las Atribuciones del Defensor del Pueblo

TRATADOS INTERNACIONALES

Ley No.270/71 que aprueba y ratifica el <i>Convenio para el Estudio del Aprovechamiento de los Recursos del Río Paraná</i>
Ley No.289/71 que aprueba la <i>Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados</i>
Ley No.583/76 que aprueba y ratifica la <i>Convención sobre el Comercio Internacional de Especies amenazadas de Fauna y Flora Silvestre</i>
Ley No.783/79 que aprueba y ratifica la <i>Convención sobre el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura</i>
Ley No.1086/84 que aprueba la <i>Convención sobre Protección Física de los Materiales Nucleares</i>
Ley No.1253/87 que aprueba la <i>Enmienda del Artículo XI, Párrafo 3, Sub-Párrafo A) de la –Convención sobre Comercio Internacional de Especies amenazadas de Fauna y Flora Silvestre</i>
Ley No.1/89 <i>Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos</i>
Ley No.112/91 que aprueba y ratifica el <i>Convenio para establecer y conservar la Reserva Natural del Bosque del Mbaracayú y la Cuenca que lo rodea del Río Jejuí, suscrito entre el Gobierno de la República del Paraguay, el Sistema de las Naciones Unidas, The Nature Conservancy y la Fundación Moisés Bertoni para la Conservación de la Naturaleza, en Asunción, el 27 de junio del 1991.</i>
Ley No.48/92 que aprueba las <i>Enmiendas introducidas a la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria</i>
Ley No.61/92 que aprueba y ratifica el <i>Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono</i>
Ley No.234/93 que aprueba el <i>Convenio No.169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes</i>
Ley No.251/93 que aprueba el <i>Convenio sobre Cambio Climático</i>
Ley No.269/93 que aprueba el <i>Acuerdo de Transporte Fluvial por la Hidrovía Paraguay-Paraná y sus Seis Protocolos</i>

<i>Acuerdo sobre Transporte de Mercancías Peligrosas en el MERCOSUR - 1994</i>
<i>Ley No.305/94 que aprueba el Acuerdo Especial de Cooperación Científica y Técnica en el ámbito Agropecuario Paraguay-Argentina</i>
<i>Ley No.353/94 que aprueba el Convenio de Cooperación Científico-Técnico en Salud y Producción Animal Paraguay-Bolivia</i>
<i>Ley No.405/94 que aprueba el Convenio Veterinario para el Intercambio de Reproductores de Pedigree, de Embriones Bovinos y de Semen Bovino y Ovino</i>
<i>Ley No.751/95 que aprueba el Acuerdo sobre Cooperación para el Combate al Tráfico Ilícito de Madera</i>
<i>Ley No.555/95 que aprueba el Acuerdo para la Conservación de la Fauna Acuática en los Cursos de los Ríos Limítrofes</i>
<i>Ley No.567/95 que aprueba el Convenio de Basilea sobre el Control de Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación</i>
<i>Ley No.970/96 que aprueba la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación</i>
<i>Ley No.998/96 que aprueba el Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones de Vegetales</i>
<i>Ley No.1314/98 que aprueba la Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres</i>
<i>Ley No.1463/99 que aprueba el Convenio del Programa Cooperativo para el Fondo Regional de Tecnología Agropecuaria (FONTAGRO)</i>
<i>Ley No.1507/99 que aprueba las Enmiendas del Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que agotan la Capa de Ozono</i>
<i>Ley No.1508/99 que aprueba la Enmienda de Gaborone a la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies amenazadas de Fauna y Flora Silvestre</i>
<i>Ley No.1447/99 que aprueba el Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de Las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático</i>
<i>Ley No.1850/01 Cooperación Técnica, Agrícola, Ganadería y Pesquera Paraguay-Ecuador</i>
<i>Ley No.1572/03 que aprueba el Protocolo Adicional al Acuerdo de Conservación de la Fauna Acuática en los Cursos de los Ríos Limítrofes</i>
<i>Ley No.2068/03 que aprueba el Acuerdo Marco de Medio Ambiente del MERCOSUR</i>
<i>Ley No.2309/03 que aprueba el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre Diversidad Biológica</i>
<i>Ley No.2333/04 que aprueba el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes</i>
<i>Ley No.2721/05 que aprueba la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria</i>
<i>Ley No.2889/06 que aprueba la Enmienda del Protocolo de Montreal relativo a Sustancias que agotan la Capa de Ozono</i>
<i>Ley No.3026/06 que aprueba el Acuerdo sobre el Reglamento del Protocolo de Defensa de la Competencia del MERCOSUR</i>

Ley No.2884/06 que aprueba la <i>Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial</i>
Ley No.2885/06 que la <i>Convención de San Salvador sobre Defensa del Patrimonio Arqueológico, Histórico y Artístico de las Naciones Americanas</i>
Ley No.2886/06 que aprueba la <i>Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático y Anexo</i>
Ley No.2969/06 que aprueba el <i>Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud (OMS) para el Control del Tabaco</i>
Ley No.3034/06 que aprueba el <i>Protocolo de Asunción sobre Compromiso con la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del MERCOSUR</i>
Ley No.3194/07 Tratado Internacional sobre los Recursos Filogenéticos para la Alimentación y la Agricultura

LEGISLACIÓN AMBIENTAL

MARCO INSTITUCIONAL
Ley No.1562/00 Orgánica del Ministerio Público
Ley No.1561/00 que crea el Sistema Nacional del Ambiente, el Consejo Nacional del Ambiente y la Secretaría del Ambiente
Ley No.3679/08 que modifica Artículo 8 de la Ley Ley No.1561/00 que crea el Sistema Nacional del Ambiente, el Consejo Nacional del Ambiente y la Secretaría del Ambiente
Ley No.81/92 que establece la Estructura Orgánica y Funcional del Ministerio de Agricultura y Ganadería
Ley No.2615/05 que crea la Secretaría de Emergencia Nacional SEN
Ley No.2419/04 que el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra
Ley No.3007/06 que modifica y amplía la Ley No.1032/96 que crea el Sistema de Salud
Ley No.369/72 que crea el Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental SENASA
Ley No.908/96 que modifica y amplía la Ley No.369/72 que crea el Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental SENASA
Ley No.2459/04 que crea el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE)
Ley No.4010/10 Policía Ambiental y Forestal
Ley No.426/94 que establece la Carta Orgánica del Gobierno Departamental
Ley No.3966/10 Orgánica Municipal
Ley No.3464/08 que Crea el Instituto Forestal Nacional - INFONA
Ley No.3788/10 Instituto Paraguayo de Tecnología Agraria
NORMATIVAS EN ORDEN CRONOLÓGICO
Ley No.1183/66 que establece Gravamen y Medidas de Fiscalización sobre la Explotación de Bosques Naturales
Ley No.1248/31 Código Rural

Ley No.422/73 Forestal
Ley No.581/23 Defensa y Selección de Cultivo de Algodón
Ley No.622/60 Colonizaciones y Urbanizaciones de Hecho
Ley No.662/60 Parcelación Proporcional de Propiedades Mayores
Ley No.665/77 de Apicultura
Ley No.675/60 que establece Régimen Legal para la Prospección, Exploración y Explotación del Petróleo y otros Hidrocarburos
Ley No.836/80 Código Sanitario
Ley No.838/26 establece la Inspección y el Control de sustancias Alimenticias, Bebidas y otros Productos y Objetos
Ley No.904/81 Estatuto de las Comunidades Indígenas
Ley No.946/82 de Protección a los Bienes Culturales
Ley No.1163/85 que crean Parques Paz del Chaco en todo el País
Ley No.1372/88 que establece un Régimen para la Regularización de los Asentamientos de las Comunidades Indígenas
Ley No.40/90 que crea la Comisión Nacional de Defensa de los Recursos Naturales
Ley No.123/91 que adoptan nuevas formas de Protección Fitosanitarias
Ley No.91/91 que obliga a denunciar la Detentación de Tierras de Dominio Fiscal
Ley No.96/92 de Vida Silvestre
Ley No.179/93 que Declara Monumentos Naturales al Cerro Koi y al Cerro Chorori
Ley No.294/93 Evaluación de Impacto Ambiental
Ley No.345/94 que modifica el Artículo 5 de la Ley No.294/93 Evaluación de Impacto Ambiental
Ley No.352/94 de Áreas Silvestres Protegidas
Ley No.385/94 de Semillas y Protección de Cultivares
Ley No.515/94 que Prohíbe la Exportación y Tráfico de Rollos, Trozos y Vigas de Madera
Ley No.536/95 de Fomento a la Forestación y Reforestación
Ley No.542/95 Recursos Forestales
Ley No.606/95 que crea el Fondo de Garantía para las micro, pequeñas y medianas Empresas
Ley No.667/95 Registro y Fiscalización de los Productos de Uso Veterinario
Ley No.779/95 que modifica la Ley No.675/60 que establece Régimen Legal para la Prospección, Exploración y Explotación del Petróleo y otros Hidrocarburos
Ley No.825/95 de Protección de no Fumadores
Ley No.716/96 Delitos contra el Medio Ambiente
Ley No.799/96 de Pesca
Ley No.816/96 que adopta Medidas de Defensa de los Recursos Naturales
Ley No.1095/97 que amplía la Ley No.816/96 que adopta Medidas de Defensa de los Recursos Naturales

Ley No.1100/97 de Prevención de Polución Sonora
Ley No.1333/98 de la Publicidad y Promoción de Tabaco y Bebidas Alcohólicas
Ley No.1334/98 de Defensa del Consumidor y del Usuario
Ley No.1443/99 que crea el Sistema de Complemento Nutricional y Control Sanitario en las Escuelas
Ley No.1478/99 de Comercialización de Sucedáneos de la Leche Materna
Ley No.1639/00 que modifica y amplía la Ley No.536/95 de Fomento a la Forestación y Reforestación
Ley No.1863/01 Estatuto Agrario
Ley No.1696/01 de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES)
Ley No.1708/01 Contrato Concesión Empresa Minas Paraguay
Ley No.2002/02 que modifica varios artículos de la Ley 1863/01 Estatuto Agrario
Ley No.2340/03 que amplía la Ley No.1334/98 de Defensa del Consumidor y del Usuario
Ley No.2350/04 que declara Patrimonio Natural al Río Jejuí
Ley No.2511/04 que declara como Ave Nacional al Pájaro Campana
Ley No.2524/04 de Prohibición en la Región Oriental de las Actividades de Transformación y Conversión de Superficies con Cobertura de Bosques
Ley No.2531/04 modificación de Estatuto Agrario
Ley No.2575/05 de Reforma de la Carta Orgánica del Instituto nacional de Tecnología y Normalización INTN
Ley No.2748/05 de Fomento de los Biocombustibles
Ley No.2848/05 que deroga los artículos 20 y 30 de la Ley 515/94 que prohíbe la Exportación y Tráfico de Rollos, Trozos y Vigas de Madera
Ley No.2532/05 que establece la Zona de Seguridad Fronteriza de la República del Paraguay
Ley No.3001/06 de Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales
Ley No.3051/06 Nacional de Cultura
Ley No.3119/06 que aclara la aplicación del Artículo 49 de la Ley 779/95 que modifica la Ley de Hidrocarburos
Ley No.3163/07 que modifica la Ley de Fomento a los Biocombustibles
Ley No.3180/07 de Minería
Ley No.3232/07 de Asistencia Crediticia a las Comunidades Indígenas
Ley No.3239/07 de los Recursos Hídricos del Paraguay
Ley No.3361/07 Residuos Hospitalarios
Ley No.3254/07 Mitigación Impacto Ambiental
Ley No.3481/08 de Fomento y Control de la Producción Orgánica
Ley No.3556/08 de Pesca y Acuicultura
Ley No.3663/08 Ampliación de Deforestación 0
Ley No.3742/09 Agroquímicos
Ley No.3850/09 que crea el Sistema Nacional de Inspección Técnica Vehicular

Ley No.3952/09 Desagüe Pluvial
Ley No.3956/09 de Gestión Integral de los Residuos Sólidos
Ley No.4014/10 de Prevención y Control de Incendios
Ley No.4050/10 de Desarrollo Sostenible de la Acuicultura
Ley No.4241/10 de Bosques Protectores
Ley No.4241/11 de Restablecimiento de Bosques Protectores de Cauces Hídricos dentro del Territorio Nacional
Ley No.4269/11 que modifica varios Artículos de la Ley No.3180 de Minería

MARCO JURÍDICO DE LOS MÉTODOS ALTERNATIVOS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

Constitución Nacional - Arts. 9, 97 y 248
Ley No.1879/2002 de Arbitraje y Mediación
Ley No.3966/2010 Orgánica Municipal – <i>la promoción de soluciones pacíficas de controversias y conflictos comunitarios e institucionales, mediante la aplicación de la mediación, conciliación, mesas de diálogos u otros medios alternativos y complementarios a la justicia ordinaria reconocidos por la ley</i> (Artículo 12) Y Promoción de la Participación Ciudadana en la Gestión Municipal (Artículo 66 y concordantes)
Código Procesal Civil – Conciliación, Arts.15, 170 y 171.
Código Procesal Penal – Conciliación, 311, 353,424, 503 y concordantes
Acordadas de la Corte Suprema de Justicia - Servicio de Mediación Judicial

BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

Balarezo, S. y Ernst, L., *Conflictos, Consensos y Equidad de Género*, Plasa/CEPAM/GTZ, Quito, 2005.

CIDES/DED, *Derecho Ambiental*, Quito, 2008.

CLD/ECOLEX, *Derecho Ambiental. Texto para la cátedra*, Quito, 2005.

Due process of law foundation DPLF, *Manual para defender los derechos de los pueblos indígenas*, Washington D. C., disponible en [http://www.cdpim.gob.mx/v4/pdf/dplf_defender.pdf].

DPLF/OXFAM, *El derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas. La situación de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú*, 1ª. edición, Lima, 2011.

Espinosa Gallegos-Anda, C., y Pérez Fernández, C. editores, *Los Derechos de la Naturaleza y la Naturaleza de sus Derechos*, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, Subsecretaría de Desarrollo Normativo, Quito, 2011.

Fundación Futuro Latinoamericano FFLA, *Manual de Capacitación en Diálogo y Negociación Colaborativa para la Transformación de Conflictos Socioambientales*, Quito, 2010.

Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos INREDH, *Malos negocios. Análisis de los convenios de compensación entre comunidades y empresas petroleras*, Serie Investigación No. 16, Quito, 2010.

Green, N. y Muñoz, G., *Manual para el tratamiento de los conflictos socioambientales bajo el nuevo marco de derechos constitucionales. Los Derechos de la Naturaleza, son mis derechos*, Plasa (Plataforma de Acuerdos Socioambientales) y PNUD, Quito, 2013.

Guaranda, W., *Acciones jurídicas para establecer responsabilidades por daño ambiental en el Ecuador*, INREDH, serie 17 investigación, Quito, 2010.

Herz, C., *Conflictos socioambientales en los países andinos. Estado del arte de los conflictos socioambientales en Ecuador, Bolivia, Perú y Colombia*, Cooperación Alemana-GIZ, Perú, 2013.

Heylings, P., Volker, F. y Pinto, C., III Foro Regional sobre Transformación de Conflictos Socioambientales: "Hacia una Agenda de Fortalecimiento de Capacidades", Fundación Futuro Latinoamericano, Quito, 2009.

Leoro Franco, G., *Temas Jurídicos: Responsabilidad en Materia Ambiental*, Ministerio de Relaciones Exteriores, Quito, sin año.

Ortiz, P., *Guía metodológica para la gestión participativa de conflictos socioambientales*, FTTP-COMUNIDEC, Ediciones Abya-Yala, Quito, 2003.

Ortiz, P., y Ernst, L., *Tratamiento comunitario de conflictos socioambientales*. Manual introductorio, Plasa-PNUD, Quito, 2007.

PETROECUADOR/PUCE, *Planificación socioambiental y compañías petroleras*, Quito, 2000.

Redorta, J., *Entender el conflicto. La forma como herramienta*, Paidós, Barcelona, 2007.

Vintimilla, J., y Wray, N., *Manual para mediadores comunitarios y jueces de paz. Como construir acuerdos con la sabiduría de nuestros pueblos*, CIDES, Quito, 2004.

Walter, M., "Conflictos ambientales, socioambientales, ecológico distributivos, de contenido ambiental... Reflexionando sobre enfoques y definiciones", Boletín Ecos No. 6, CIP- Ecosocial, Madrid, 2009

Manual de Mediación. Nociones para la Resolución Pacífica de Conflictos. Poder Judicial Corte Suprema de Justicia. Oficina de Mediación del Poder Judicial. División de Investigación, Legislación y Publicaciones del Centro Internacional de Estudios Judiciales. Asunción, Paraguay. 2008

San Pedro: Abriendo Puertas al Acceso a Justicia. Publicación en el marco del Proyecto Modelo de acceso a justicia y participación social para el Departamento de San Pedro". Equipo Técnico: Marta Rivas Mendieta, Livia Cardozo Sánchez y Gabriela Schwartzman. AVINA- Centro de Estudios Judiciales – CEJ. Asunción, Paraguay. 2009.

Presupuesto Participativo del Sistema de Justicia San Pedro "Una experiencia pionera del sistema de justicia". Publicado en el marco del Programa: Desempeño Judicial,

transparencia y acceso a la información, desarrollado por CIRD/CEJ/USAID. Coordinadora del Componente y elaboración: Marta Rivas Mendieta. Asunción, Paraguay. 2009

Justicia y Desarrollo. Estudio sobre la justicia y su influencia en el desarrollo del Paraguay. Fundación Avina / Centro de Estudios Judiciales-CEJ. Artículo "San Pedro: un modelo de Casa de Justicia y Paz Social en Paraguay" elaborado por Marta Rivas Mendieta y Livia Cardozo Sánchez. Asunción, Paraguay. 2011

ANEXO: UNA EXPERIENCIA EN ECUADOR....

AMENAZAS Y EFECTOS NEGATIVOS DE LA INDUSTRIA EXTRACTIVA PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS

El objetivo es mostrar las consecuencias negativas que tanto estados como empresas pueden generar en los territorios indígenas cuando no han sido considerados desde un inicio los derechos colectivos como elementos sustanciales tanto en los instrumentos internacionales como en los contratos suscritos con inversionistas extranjeros.

2.1 Un breve acercamiento al extractivismo

Más allá del discurso con énfasis en el crecimiento económico y en los beneficios de desarrollo para todos los habitantes de un país determinado, muchos estados insisten en la necesidad de mantener actividades extractivas, pues son necesarias para inyectar recursos económicos frescos a sus presupuestos nacionales.

Así en la Declaratoria de Interés Nacional para la explotación del parque nacional Yasuní, la Asamblea Nacional del Ecuador mediante Resolución legislativa¹ esgrimió sus criterios denominados programáticos donde explica las razones que le llevaron a tomar esta

¹ Esta Declaratoria fue aprobada mediante Resolución legislativa sin número publicada en el Registro Oficial Suplemento 106 de 22 de octubre de 2013.

resolución que claramente trata de imponer el criterio de la prevalencia del interés general²:

"Una política de interés nacional alude a aquellas decisiones públicas que tocan transversalmente las demandas, intereses y derechos de todos y todas en el corto, mediano y largo plazo. Se trata de aquellas cuestiones que están conectadas directamente con la idea del bien común y que, por tanto, trascienden los intereses particulares y las demandas de coyuntura. Declarar de Interés Nacional a la propuesta de extracción del crudo de los bloques 31 y 43, para que pueda autorizarse su explotación en el Parque Nacional Yasuní, considerado como parte de la reserva mundial de la biosfera y territorio intangible de pueblos en aislamiento voluntario, sólo puede justificarse en el hecho de que la finalidad que se persiga sea muy superior a la necesaria afectación que se deberá hacer a la naturaleza y al derecho al medio ambiente sano, esto es, que las inversiones de los recursos extraordinarios deberán servir para el cumplimiento de objetivos de largo plazo, que estén más allá del presente período de gobierno, es decir, que sean asumidos por el país como políticas de Estado, y cuyos resultados redunden en beneficio de las presentes y futuras generaciones..."³.

Además se analiza, en forma contradictoria, el hecho que la explotación petrolera permitirá mejorar e impulsar el estado plurinacional así como hará posible la supervivencia de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario o pueblos no contactados.

"proteger y promover la diversidad cultural y respetar sus espacios de reproducción e intercambio, el interés nacional debe garantizar, en el marco del respeto al carácter plurinacional del Estado ecuatoriano, los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades y a la necesidad de garantizar los espacios en que puedan reproducir sus culturas de modo indefinido en el tiempo. Ello supone que cualquier intervención en los territorios de los pueblos y nacionalidades debe tener en cuenta la fragilidad de su reproducción en el tiempo así como asegurarles, de modo privilegiado, los recursos, derechos y resguardos institucionales que les permitan ejercer sus derechos como ciudadanas y ciudadanos ecuatorianos mientras conservan sus particulares formas de vida y sus específicos modos de identidad colectiva. Los nuevos ingresos públicos producto de la explotación petrolera mejorarán las capacidades estatales y condiciones para impulsar el Estado Plurinacional e Intercultural, fortaleciendo el

² La Constitución se orienta a defender el interés general tanto en las políticas públicas como en los deberes y responsabilidades de los ciudadanos. El artículo 85 CE expresa: "La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones: 1. Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad. 2. Sin perjuicio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular, cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas o prestación de bienes o servicios públicos vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, la política o prestación deberá reformularse o se adoptarán medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto...".

³ Exposición de motivos de la resolución legislativa que declara de interés nacional la explotación petrolera en el parque Yasuní, 1.1 Fundamento programático, sobre el interés nacional, párrafos 1 y 2.

*sistema de garantías y medidas cautelares para permitir que los Pueblos Tagaeri y Taromenane, en aislamiento voluntario, puedan mantener su existencia a través del tiempo, en ejercicio pleno de su libertad*⁴.

En este sesgo, la industria extractiva se compone básicamente por la extracción de petróleo y por la minería y da lugar a lo que se conoce como extractivismo o modelo de desarrollo extractivista que no es más que la apropiación voluminosa de recursos naturales⁵ que son, a su vez, exportados como materias primas a los mercados globales. Así en los últimos 10 años, las industrias extractivas, entre ellas la minería, han sido seriamente cuestionadas por no contribuir al alivio de la pobreza en los llamados países *exportadores* dependientes de estas industrias (concretamente del petróleo, gas y minería misma). Algunas críticas son aún más radicales, y llegan a señalar que éstas son más bien generadoras de pobreza⁶.

Estas actividades de extracción han sido muy criticadas, pues no han sido muy amigables con la preservación del medio ambiente e incluso han producido impactos desastrosos para los pueblos indígenas en varios lugares del mundo, pero desafortunadamente no han sido objeto de preocupación debida ni por los estados ni por la comunidad internacional a pesar de que afectan directamente a los Derechos Humanos de estos pueblos, llegando hasta el punto de extinción o aculturación forzosa. En concreto, los casos Chevron donde se discute la responsabilidad por los impactos ambientales en la Amazonía, luego de que concluyera su operación en Ecuador⁷ o Sarayaku⁸ constituyen una muestra fehaciente de esta proterva realidad en Ecuador.

⁴ *Ibíd*em, 1.1 Fundamento programático, sobre proteger y promover la diversidad cultural y respetar sus espacios de reproducción e intercambio, párrafos 1 y 2.

⁵ Edmundo Catalano clasificó a los recursos naturales en renovables y no renovables según sean equivalentes de no agotables y agotables. A su vez, los recursos no renovables se clasifican en reutilizables (proceso de agotamiento lento) y no reutilizables (proceso de agotamiento rápido). Entre los primeros encontramos los metales recuperables (chatarra) y la energía nuclear (combustibles regenerables) y, entre los segundos, aparecen los minerales y rocas, el petróleo y el gas natural, el carbón mineral, las fuentes geotérmicas y los metales no recuperables. Ver Serrano, V., *Ecología y Derecho*, FESO, Quito, 1988, p. 199 y 200.

⁶ Ver Polo Robilliard, C., *Las industrias extractivas y la aplicación de regalías a los productos mineros*, Naciones Unidas/CEPAL, SERIE: Recursos naturales e infraestructura No 98, Santiago de Chile, 2005, p. 7. Dispone en [<http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/23224/P23224.xml&xsl=/drni/tpl/p9f.xsl&base=/drni/tpl/top-bottom.xsl>].

⁷ Chevron II y Chevron III tratan sobre denegación de justicia y su relación con el cumplimiento del Tratado Bilateral de Inversiones TBI firmado entre Ecuador y Estados Unidos. Ver [<http://www.pge.gob.ec/es/patrocinio-internacional/casos-internacionales-activos.html>]. (Página visitada el 18 de junio de 2014). Chevron Texaco operó en la

Seguramente a causa de este incesante riesgo y como una forma de reacción que busca cambiar esta situación ha surgido una iniciativa que ha alcanzado una categoría de documento de ley blanda denominada “Carta de la Tierra” que es una declaración de principios éticos fundamentales orientados a la construcción de una sociedad global justa, sostenible y pacífica donde se busca reafirmar que los pueblos indígenas y tribales cumplen un papel trascendental en el cuidado y protección de la madre tierra, ya que gozan del derecho a salvaguardar su espiritualidad, conocimientos, tierras, territorios y recursos que están muy conectados con la naturaleza⁹.

Entonces, el propósito principal de este capítulo es estudiar precisamente algunos efectos negativos de la actividad de extracción que, a más de permitir, muchas veces, la violación de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, también son objeto de complejos procesos judiciales o arbitrales donde los pueblos y nacionalidades indígenas a pesar de estar protegidos por normas constitucionales plurinacionales, por instrumentos internacionales e inclusive por jurisprudencia de Derechos Humanos que les han brindado la categoría de sujetos de derecho internacional, deberían tener el pleno derecho de intervenir directamente, aunque en la realidad se los ignora o se los subsume bajo los intereses nacionales de cada país en base a los instrumentos internacionales que protegen la inversión.

En este sentido, cabe comprender que en la actualidad se ha forjado una nueva dimensión de la defensa de los derechos de los pueblos indígenas, ya sea porque hogaño se habla de Derechos Humanos de los colectivos indígenas, ya sea por la existencia de instrumentos internacionales que los amparan, ya sea por su calidad de sujetos de derecho internacional.

Amazonía ecuatoriana desde 1964 hasta 1990 a través de su subsidiaria Texpet. Perforó 339 pozos y extrajo 1.434.000 millones de barriles de petróleo afectando directa e indirectamente un área aproximada de 2.5 millones de hectáreas. Texaco utilizó una tecnología basada en el criterio de la mínima intervención y la máxima ganancia caracterizada por una completa falta de preocupación por el medio ambiente y por la vida de los habitantes de la región. Ver Yanza, L., “El juicio a Chevron Texaco. Las apuestas para el Ecuador”, en Fontaine, G., 1ª. ed., *Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador: 2. Las apuestas*, FLACSO/Ecuador, Quito, 2004, p. 37.

⁸ Ver nota 91.

⁹ Ponce Silén, C., *Educando valores ambientales: Derecho Humano a un medio ambiente sano y al desarrollo sustentable*, Comisión Nacional de Derechos Humanos de Venezuela, 1999, p. 24.

Por ello precisamente se dice que las industrias extractivas han demostrado ser especialmente problemáticas y continúan teniendo efectos desproporcionados sobre los pueblos indígenas. En particular los megaproyectos¹⁰ generan graves impactos para los derechos indígenas. Las repercusiones incluyen daños ambientales a las tierras tradicionales además de la pérdida de cultura, conocimientos tradicionales y modos de vida, que a menudo tienen como resultado conflictos y desplazamiento forzado, una mayor marginación, aumento de la pobreza, y una declinación en la salud de los pueblos, nacionalidades y comunas indígenas¹¹.

2.2 Impactos económicos

Uno de los aspectos más complejos es el tema del crecimiento económico de los países basado en la inversión extranjera proveniente de diversas empresas, entre ellas las extractivas. En realidad eclosiona una paradoja gracias a la presencia paralela de ingresos abundantes frente a la eliminación lenta de la pobreza o los daños causados por el apareamiento de necesidades creadas en las comunidades y pueblos indígenas que enfrentan una suerte de *cultural shock*.

Además en la actualidad, salvo Noruega¹², abundan los casos donde el desarrollo basado en este modelo extractivista ha conducido a muchos países hacia un crecimiento más lento del esperado, con más barreras de las normales para la diversificación económica, y a un aumento de los indicadores de pobreza, desigualdad y desempleo, por no hablar de los problemas de gobernabilidad, corrupción y las consecuencias económicas, sociales y

¹⁰ Los megaproyectos más recurrentes se refieren a la minería, el petróleo, la extracción de minerales, gas y madera, las plantaciones de monocultivo y las represas.

¹¹ Ver [http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/Indigenous_Industry_Sp.pdf]. (Página visitada el 18 de junio de 2014).

¹² ¿Cómo evitó Noruega la “maldición del petróleo”? Disponible en [http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2014/08/140826_noruega_petroleo_fondo_ahorro_hr.shtml]. (Página visitada el 28 de agosto de 2014).

medioambientales a nivel local¹³. Un ejemplo que puede ilustrar esta realidad es el litigio que Ecuador mantiene con Chevron debido a la contaminación de los territorios amazónicos donde prestó sus servicios extractivos¹⁴.

Entre las razones que generan esta realidad dolorosa, al menos en experiencias como la ecuatoriana, se pueden encontrar patologías propias de una economía corroída por la llamada “maldición de la abundancia”¹⁵, “maldición de los recursos” o paradoja de la abundancia¹⁶.

Entre los mecanismos causales que explican esta “maldición” se encuentra la llamada “enfermedad holandesa”¹⁷ donde la industria petrolera caracterizada por el ingreso abrupto y masivo de divisas lleva a una sobrevaluación del tipo de cambio y a una pérdida de competitividad, perjudicando al sector manufacturero y agropecuario exportador. Ya que el tipo de cambio real se aprecia, los recursos migran del sector secundario a los segmentos no transables y a aquellos donde está o influye la actividad primario-exportadora en auge¹⁸. Además existe una destrucción de los medios de subsistencia, ya que la riqueza de tierras cultivables y recursos renovables y no renovables que se tienen en muchos países de Latinoamérica ha contribuido a que muchas de estas economías se hayan concentrado fuertemente en la explotación y comercialización de estos recursos y que, por tanto, estén menos diversificadas¹⁹.

¹³ Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos INREDH, *Malos negocios. Análisis de los convenios de compensación entre comunidades y empresas petroleras*, Serie Investigación No. 16, Quito, 2010, p. 17.

¹⁴ Ver nota 148.

¹⁵ Acosta, A., *La maldición de la abundancia*, 1ª. edición, Ediciones Abya Yala, Quito, 2009, p. 153.

¹⁶ Los países que se han especializado en la extracción y la exportación de recursos naturales, normalmente no han conseguido su desarrollo. Están atrapados en una lógica perversa, conocida como “la paradoja de la abundancia”. Ver Acosta, A., “Efectos de la maldición de la abundancia de recursos naturales”, en Fontaine, G., 1ª. ed., *Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador: 3. Las ganancias y pérdidas*, FLACSO/Ecuador- ILDIS-PETROBRAS, Quito, 2006, p. 87.

¹⁷ Este término – “The Dutch Disease” fue utilizado por la revista “The Economist” en 1977 para describir los fenómenos de desindustrialización ocurridos en Holanda años antes. Ver Naranjo Chiriboga, M., “Auge petrolero y enfermedad holandesa en Ecuador”, en Fontaine, G., 1ª. ed., *Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador: 3. Las ganancias y pérdidas*, FLACSO/Ecuador- ILDIS-PETROBRAS, Quito, 2006, p. 69 a 85.

¹⁸ *Ibidem*, p. 153 a 158.

¹⁹ Brot für die welt, Misereor, European Center for Constitutional and Human Rights, *Empresas transnacionales en Latinoamérica: ¿Un peligro para los derechos humanos?*, Berlín, 2011, p. 11.

En segundo lugar, se encuentra la vulnerabilidad de una economía basada principalmente en la explotación petrolera, pues los precios del petróleo y de los minerales son el doble de volátiles que otros bienes, lo cual afecta de forma negativa al control presupuestario y de las finanzas públicas, en especial, si éstas se basan en exceso en los ingresos derivados de la exportación de hidrocarburos²⁰.

Por último, no se ha demostrado que la industria petrolera sea una verdadera fuente de empleo como generalmente se propugna así como tampoco ha coadyuvado a cambiar las condiciones preestablecidas de pobreza y exclusión²¹.

2.3 Impactos sociales y culturales

En un informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas se advierte que como resultado de las actividades extractivas, diversos pueblos indígenas del Perú han sufrido impactos sociales y ambientales devastadores, y lo que es peor, no han percibido, a cambio, beneficios ostensibles de estas actividades²². Una de las mayores preocupaciones del Relator fue constatar la existencia del otorgamiento de concesiones para el aprovechamiento de recursos naturales en áreas reclamadas por comunidades indígenas pero aún no tituladas a favor de ellas, aspecto que genera desconocimiento de los derechos que tienen estos pueblos sobre las áreas concesionadas, de igual modo otro de los problemas principales en la historia de extracción de recursos es la contaminación, causada por proyectos, que todavía no ha sido remediada.

²⁰ Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos INREDH, *Malos negocios. Análisis de los convenios de compensación entre comunidades y empresas petroleras*, p. 17.

²¹ *Ibidem*, p. 18 y 20.

²² Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, sobre la situación de los derechos de los pueblos indígenas en Perú, en relación con las industrias extractivas, A/HRC/27/52/Add.3, 7 de mayo de 2014. En [<http://unsr.jamesanaya.org/docs/special/2014-special-report-mission-to-peru-a-hrc-27-52-Add-3-sp-auversion.pdf>], (Página visitada el 18 de junio de 2014).

En este sentido, la presencia de las empresas extractivas en territorios indígenas e incluso no indígenas frecuentemente origina conflictos entre los habitantes de un país. Lo interesante estriba en el hecho que estos conflictos aparecen camuflados y se manifiestan como fenómenos étnicos, intercomunitarios, agrarios, interculturales y hasta religiosas y lo más curioso es que, muchas veces, son gestados desde el exterior gracias a los intereses de las empresas y de los mismos estados que están llamados a proteger los derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas, incluyendo los de los pueblos ocultos, libres, no contactados o en aislamiento voluntario y también los de la naturaleza.

En el caso ecuatoriano, la actividad extractiva impulsada por el Estado ecuatoriano y desarrollada en el territorio de los pueblos aislados Taromenane y Tagaeiri representa en la actualidad el mayor peligro para la supervivencia de estos grupos²³.

Entre otros conflictos sociales que se aprecian en la actividad extractiva se pueden mencionar varios de diferente calado, empero, lo que se trata de demostrar es que estas actividades de explotación de recursos naturales son una fuente muy poderosa para que los pueblos indígenas sufran una influencia social y cultural que puede cambiar desde su identidad hasta su modo de vida, pues se deberán enfrentar a realidades que no tenían antes de la irrupción en su territorio de estas empresas extractivas.

a. La presencia de migrantes atraídos por la perspectiva de un trabajo y de los altos salarios provocan un aumento del costo de la vida en la región de extracción así como el abandono de las faenas de agricultura de las personas que pertenecen a las

²³ En la Amazonia ecuatoriana, entre los ríos Napo y Curaray, se identifican dos pueblos indígenas en aislamiento: los Tagaeiri y los Taromenane. Estos pueblos son lingüística y culturalmente relacionados con los Waorani y se rehusaron al contacto al momento del proceso de pacificación, reubicación y pérdida del territorio padecido por los indígenas Waorani, debido a la avanzada de la frontera petrolera y a la obra del Instituto Lingüístico de Verano (ILV) durante la década del sesenta. Si bien la mayoría Waorani fueron contactados, algunas familias y grupos conocidos como Tagaeiri, junto con otros grupos conocidos como Taromenane, con quienes están relacionados cultural y lingüísticamente, se adentraron más en la selva, huyendo de la colonización y quedando hasta la actualidad en una vulnerable situación de aislamiento.. Ver Colleoni, P. y Proaño, J., “Los Pueblos en aislamiento de la Amazonía ecuatoriana”, en Shelton, D. et alie, *Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial*, IWGIA-IPES, 2012, p.170.

comunidades indígenas que se encuentran en el área de influencia de las compañías extractivas.

b. Aparecimiento de problemas estructurales o sistémicos como la prostitución focalizada en la zona de extracción o el surgimiento de delitos y hasta el contagio de enfermedades inexistentes²⁴.

c. La inclusión de guardias de seguridad privada y el control establecido por las empresas extractivas en el territorio nacional imponen limitaciones a los pueblos indígenas de las zonas afectadas.

d. La exploración y explotación facilitan que muchos valores culturales de los pueblos indígenas como sitios sagrados o de rituales se pierdan en detrimento de su propia existencia e incluso se da pábulo para la extinción de los denominados pueblos ocultos o no contactados²⁵.

Para evitar estas consecuencias, la política nacional de Ecuador, establecida en el 2007, en relación con los pueblos en situación de aislamiento voluntario se basa en tres principios: intangibilidad, es decir, la protección de tierras y territorios a favor de los pueblos indígenas en aislamiento, esto significa el compromiso del estado de evitar cualquier actividad que pueda poner en peligro su supervivencia; igualdad, en el sentido que los pueblos ocultos deben disfrutar de igualdad de derechos, en las mismas condiciones de cualquier otro pueblo; y, no contacto, para que se respete su derecho a la autodeterminación como pueblos y su voluntad de permanecer sin contacto.

²⁴ Un estudio realizado en San Carlos, provincia de Sucumbíos, Ecuador demuestra la correlación existente entre el riesgo de cáncer y la contaminación petrolera, la diversidad de los tipos de cáncer diagnosticados y la elevación de la tasa de mortalidad entre las personas expuestas. Ver Fontaine, G., “Aportes a una sociología del conflicto socio-ambiental”, en Fontaine, G., 1ª. ed., Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador: 1. Las reglas de juego, FLACSO/Ecuador-PETROECUADOR, Quito, 2003, p. 83.

²⁵ Uno de los peligros más preocupantes es el hecho de la extinción de los pueblos indígenas o la pérdida de su cultura que diezma su identidad. En este sentido, deben gozar de todos los derechos humanos contenidos en los estándares internacionales. La defensa de sus derechos se centran en tres ejes básicos: autodeterminación (artículos 1 de los pactos internacionales de derechos civiles y políticos, y económicos, sociales y culturales; y artículos 3, 4 y 5 de la DNUDPI), derecho al territorio (artículos 10, 26, 27, 28, 29, 30 y 32 de la DNUDPI), y derecho a la cultura (artículo 15 del pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales; artículo 27 del pacto internacional de derechos civiles y políticos, y los artículos 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 16 de la DNUDPI). Ver Colleoni, P. y Proaño, J., “Los Pueblos en aislamiento de la Amazonía ecuatoriana”, en Shelton, D. et alie, Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial, IWGIA-IPES, 2012, p.195.

Lamentablemente esta política ha sido inobservada con la declaración de interés nacional para la explotación del Yasuní aprobada en el año 2013.

2.4 Impactos ambientales

Las explotaciones mineras y petroleras son las actividades productivas que más severo impacto producen en el medio ambiente²⁶.

En el caso ecuatoriano y partir de 1972 cuando inició la explotación petrolera comercial a gran escala, se desencadenaron varias externalidades negativas locales y globales: la disminución de la biodiversidad y cobertura forestal y la consiguiente alteración del equilibrio ecológico, la contaminación del agua y del aire por la quema indiscriminada de gas en los pozos y otros efectos perjudiciales en la salud y en la vida humana²⁷.

Otro de los efectos negativos es la deforestación que, en la Amazonía ecuatoriana, se calcula, hasta el año 2008, en 1.225.000 hectáreas. Sin duda, ha sido el resultado de la presencia de 994 plataformas petroleras a más de una red de carreteras, trochas de acceso y helipuertos²⁸.

Por otro lado, hasta el año 2010 se contabilizaron ya más de 650.000 barriles de petróleo derramados en bosques, ríos y esteros²⁹.

²⁶ Junceda, J., Derecho Ambiental en el Amazonas. Un reto para Sudamérica, Fondo Editorial del Congreso del Perú, Lima, 2010, p. 112.

²⁷ Los daños se han producido en todas las fases de la explotación petrolera: sísmica, exploración, extracción, transporte, refinación y consumo. Ver Falconí, F. y Garzón, P., Los daños ambientales de la explotación petrolera. ¿Se compensan los beneficios con los costos?, CDES, Quito, 1999, p. 9 y 10.

²⁸ Informe PNUD, Assessment of Development Results Evaluation of UNDP. Contributions in Ecuador, 2008, en [<http://www.oecd.org/countries/ecuador/46810541.pdf>] (Página visitada el 20 de junio de 2014).

²⁹ Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos INREDH, *Malos negocios. Análisis de los convenios de compensación entre comunidades y empresas petroleras*, p. 22

También se pueden apreciar varios problemas ambientales urbanos³⁰ como el hecho que en la ciudad de Esmeraldas donde funciona una refinería constantemente los ríos se contaminan con petróleo y otros materiales tóxicos que provienen de la planta, generando peligro permanente para la salud de los habitantes. De igual modo, se deben considerar otros problemas relacionados con la biodiversidad y los pueblos indígenas³¹ donde la extracción afecta directamente a la flora, la fauna, los ecosistemas y, por ende, cambia la vida de los pueblos indígenas que conviven con la naturaleza y no necesariamente la explotan.

2.5 Conflictos socio-ambientales

Un aspecto que debe comprenderse en la actividad extractiva es que como consecuencia de los impactos socio-culturales y ambientales se han generado varios problemas muy complejos que no solo fusionan estas realidades sino que cambian la calidad de vida de los pueblos indígenas y de la ciudadanía en general, pues al tomar conocimiento de la importancia económica de la explotación de recursos inician procesos de enfrentamiento, ya sea en oposición, ya sea en defensa de los proyectos de extracción.

Estos conflictos se denominan socio-ambientales³² en virtud que aparecen en relación a los recursos naturales existentes, a su uso, control, manejo, acceso o explotación³³. O sea,

³⁰ Jurado, J., “El petróleo como fuente de conflicto ambiental urbano: Esmeraldas bajo la influencia de una refinería”, en Fontaine, G., 1ª. ed., Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador: 3. Las ganancias y pérdidas, FLACSO/Ecuador-ILDIS-PETROBRAS, Quito, 2006, p. 169 a 187.

³¹ Martínez, E., “petróleo, pueblos indígenas y biodiversidad”, en Fontaine, G., 1ª. ed., Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador: 3. Las ganancias y pérdidas, FLACSO/Ecuador-ILDIS-PETROBRAS, Quito, 2006, p. 189 a 204.

³² Durante la década de 1990 operó el cambio del concepto de conflicto ambiental al de conflicto socioambiental, ya que la investigaciones permitieron concluir que “lo ambiental” no es factor exclusivo y determinante en la generación de conflictos. Otros factores provienen de la cultura, la economía y la política. Por eso, en estricto sentido, no existen conflictos ambientales sino socioambientales. Este refinamiento conceptual estuvo acompañado por una transformación en la concepción de escasez. Ver Heylings, P., Volker, F. y Pinto., C., III Foro Regional sobre Transformación de

aluden a procesos que involucran a dos o más partes conscientes de una incompatibilidad social, política o cultural, real o percibida, en torno al uso, control, manejo, acceso o explotación de espacios y/o recursos naturales³⁴. Estos conflictos pueden ser simétricos o entre iguales y asimétricos o entre desiguales y son la muestra de visiones e intereses distintos y opuestos que colisionan entre sí.

Esto se puede comprender muy bien analizando los conflictos desde dos aristas distintas:

1) Cuando existe desconocimiento de los Derechos Humanos y necesidades económicas abrumadoras los procesos de acercamiento entre el estado, las empresas y los pueblos indígenas convergen en el enfoque asimétrico donde las negociaciones iniciales o los mismos procesos judiciales tienen como eje central las carencias de las comunidades afectadas que sucumben ante el poder político del estado o el económico de las empresas, es decir, los pueblos indígenas al no tener conocimiento de sus derechos ceden ante las presiones y entran en un proceso de exigibilidad de necesidades básicas conforme la economía de costos, desafortunadamente esta situación hace que los pueblos indígenas obtengan indemnizaciones o resultados contrarios a su realidad cultural. 2) En cambio, cuando existe la consideración de los Derechos Humanos el enfoque cambia, pues los pueblos indígenas se basan en precedentes jurisprudenciales o en normas jurídicas para resolver los conflictos y así buscar cambios estructurales que acaben con la desigualdad y la marginación en las zonas de influencia de extracción o al menos lograr que se respete su autodeterminación³⁵.

Desafortunadamente, las experiencias de incumplimiento de normas constitucionales e internacionales por parte del estado y de las mismas empresas vuelven necesario que en la gestión de los conflictos socio-ambientales se identifiquen "*los procedimientos más*

Conflictos Socioambientales: "Hacia una Agenda de Fortalecimiento de Capacidades", Fundación Futuro Latinoamericano, Quito, 2009, p. 26.

³³ Ortíz, P. y Ernst, L., *Tratamiento comunitario de conflictos socioambientales: Manual introductorio*, Plasa/UNDP/FMAM/SGP, Quito, 2007, p. 17.

³⁴ Balarezo, S. y Ernst, L., *Conflictos, Consensos y Equidad de Género*, Plasa/CEPAM/GTZ, Quito, 2005, p. 25.

³⁵ Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos INREDH, *Malos negocios. Análisis de los convenios de compensación entre comunidades y empresas petroleras*, p. 35.

*adecuados para normar y auditar en los ámbitos de lo social, ambiental, político y jurídico, los modelos de relacionamiento entre actores sociales y empresas extractivas, así como sus prácticas de negociación, imposición o violación de derechos en que incurre reiterativamente el negocio extractivista en la región amazónica del Ecuador*³⁶.

Por último, un grupo de expertos latinoamericanos concluyó que una realidad recurrente es precisamente que la conflictividad a nivel local, regional y nacional está caracterizada por la inequidad, la exclusión, la gran asimetría entre las partes, la falta de acceso a información, la débil institucionalidad del estado y su ausencia en zonas periféricas del país que deriva en una escasa credibilidad y legitimidad del sistema institucional. Además y lo que resulta más preocupante es la existencia de una cultura política autoritaria basada en el discurso del buen vivir y la plurinacionalidad, pero que en la práctica demuestra un real desconocimiento de la heterogeneidad, de los derechos de la naturaleza y de la misma diversidad cultural³⁷. Toda esta realidad política también juega un papel decisivo en el apareamiento, manejo y solución de los conflictos socio-ambientales.

2.6 Impactos jurídicos

Bajo la denominación de impactos jurídicos se engloba a la inobservancia de los instrumentos normativos nacionales e internacionales, tanto de *Hard Law* como de *Soft Law*, que generan problemas muy serios a los pueblos y nacionalidades indígenas, aunque no se puede negar que también afectan al pueblo afro descendiente, a las minorías y a otros grupos que se hallan protegidos por el Derecho Internacional.

³⁶ López Acevedo, V., *Nuestras necesidades no son nuestras debilidades: gestión de conflictos socioambientales y defensa de derechos de los pueblos indígenas del centro sur de la Amazonía ecuatoriana*, Maestría en Ciencias Sociales, FLACSO, sede Ecuador, Quito, 2003, p.32.

³⁷ Heylings, P., Volker, F. y Pinto., C., III Foro Regional sobre Transformación de Conflictos Socioambientales: “Hacia una Agenda de Fortalecimiento de Capacidades”, Fundación Futuro Latinoamericano, Quito, 2009, p. 82.

En concreto, estos conflictos jurídicos reflejan la debilidad práctica que tiene la defensa de los pueblos indígenas como titulares de derechos que enfrentan al estado y a las empresas y les obligan a ingresar en el terreno de la ponderación y la búsqueda de la legitimidad al tener que decidir por el interés colectivo o la necesidad económica en lugar de respetar los derechos convencionales y constitucionales que amparan a los pueblos y nacionalidades indígenas.

Entre los principales efectos negativos encontramos:

1. Manipulación, inobservancia y menosprecio por los derechos de consulta que tienen los pueblos indígenas y tribales³⁸. En la realidad se advierte que las comunidades nativas no son consultadas en el proceso de la planificación de las minas o sobre planes y programas de exploración o prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente³⁹.

Muchas veces ocurre que este derecho ha sido concebido como un mero formalismo para legitimar los procesos de extracción de recursos naturales y adopción de medidas por parte del estado, habiéndose transformado así tan solo en un medio de información para los pueblos indígenas⁴⁰.

Así las cosas, uno de los aspectos más controvertidos es aquel que debe enfrentarse en situaciones cuando las medidas o proyectos acarrearían impactos sustanciales que podrían

³⁸ Hay muchos casos que demuestran esta realidad. Ver DPLF/OXFAM, *El derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas. La situación de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú*, 1ª. edición, Lima, 2011.

³⁹ El artículo 6 del Convenio 169 de la OIT especifica los sujetos activos y pasivos de la consulta previa así como la materia sobre la que versa. En cambio, el artículo 19 de la DNUDPI explica que los estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado (CLPI). Por último, el artículo 8 j) del Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB) reclama que los conocimientos ancestrales de las comunidades indígenas y locales solamente sean utilizados con su aprobación, lo que implica que se requiera su CPLI. Ver Aguinda Salazar, W., *El Consentimiento previo, libre e informado: Un derecho de los pueblos y nacionalidades indígenas*, USFQ/REPSOL/Cevallos Librería Jurídica, Quito, 2011.

⁴⁰ *Ibidem*, p.258.

poner en peligro el bienestar físico o cultural básico de las comunidades, entonces, los pueblos indígenas tendrían además el poder de veto total, en base al derecho a la libre determinación de los pueblos⁴¹.

En suma, los proyectos hidrocarburíferos y de cualquier jaez, deben ser implementados con la consulta y participación de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas mediante sus organizaciones representativas, ya que sus impactos repercutirán directamente en sus formas de vida⁴².

2. Debilitamiento de los derechos de propiedad colectiva e incluso individual de la tierra con los correspondientes efectos culturales. Este particular se relaciona con un aspecto complejo que genera conflictividad, pues muchos estados reconocen la propiedad indígena sobre la tierra, pero a la vez mantienen una posición invariable frente a la propiedad de las riquezas del subsuelo⁴³. Así la CE indica que *"son de propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable del Estado los recursos naturales no renovables y, en general, los productos del subsuelo, yacimientos minerales y de hidrocarburos, substancias cuya naturaleza sea distinta de la del suelo, incluso los que se encuentren en las áreas cubiertas por las aguas del mar territorial y las zonas marítima..."*⁴⁴.

⁴¹ *Ibíd.*, p. 260 y 265.

⁴² El artículo 7 del Convenio 169 de la OIT indica que "1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente. 2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento. 3. Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas...". Además ver De la Cruz, R., "La biodiversidad como recurso estratégico para los pueblos indígenas y su relación con la actividad petrolera en el Ecuador", en Fontaine, G., 1ª. ed., *Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador*: 3. Las ganancias y pérdidas, FLACSO/Ecuador- ILDIS-PETROBRAS, Quito, 2006, p. 214.

⁴³ Guerra, E., "Propiedad de la tierra y riqueza del subsuelo: Un rezago colonial", en Fontaine, G., 1ª. ed., *Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador*: 2. Las apuestas, FLACSO/Ecuador, Quito, 2004, p. 117 y 118.

⁴⁴ Artículo 408 CE. Cabe destacar que la misma norma dispone que *"estos bienes sólo podrán ser explotados en estricto cumplimiento de los principios ambientales establecidos en la Constitución"*.

No obstante, el artículo 15.2 del Convenio 169 de la OIT solicita a los gobiernos que establezcan o mantengan procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses económicos, espirituales, culturales, sociales de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras⁴⁵. La idea es que en la consulta se debe determinar claramente si los intereses propios de los pueblos indígenas pueden ser afectados y en qué manera, por las actividades extractivas.

Es decir, se advierte, entonces, que gracias al Convenio 169 existen dos tipos de consultas que los gobiernos deben formular a los pueblos indígenas, conforme lo disponen los artículos 6 y 15 de dicho instrumento internacional: la administrativa y la de explotación.

En el caso ecuatoriano, en cambio, donde los pueblos indígenas son sujetos o titulares de derechos colectivos conforme lo disponen los artículos 10 y 57 CE, la legislación diferencia tres tipos de consulta constitucionalmente definidos, cada uno con diversas características, pues se diferencian en su finalidad como en los sujetos que deben ser consultados⁴⁶. A saber: 1) Consulta previa ambiental orientada a proteger un derecho difuso como el medio ambiente, conforme lo dispone el artículo 398 de la Carta Magna⁴⁷; 2) las consultas previas

⁴⁵ El artículo 15.2 del Convenio 169 de la OIT indica: “2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades”.

⁴⁶ Vintimilla, J., “La consulta previa en Ecuador: ¿Un derecho colectivo justiciable o una mera formalidad administrativa?”, en Aportes DPLF, Revista de la Fundación para el Debido Proceso legal (DPLF), Número 14, Año 3, 2010, p. 21.

⁴⁷ El artículo citado expresa: “Toda decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente deberá ser consultada a la comunidad, a la cual se informará amplia y oportunamente. El sujeto consultante será el Estado. La ley regulará la consulta previa, la participación ciudadana, los plazos, el sujeto consultado y los criterios de valoración y de objeción sobre la actividad sometida a consulta. El Estado valorará la opinión de la comunidad según los criterios establecidos en la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos. Si del referido proceso de consulta resulta una oposición mayoritaria de la comunidad respectiva, la decisión de ejecutar

del artículo 57 en tanto derechos colectivos, que, a su vez, son dos: a) consulta previa, libre e informada, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentran en las tierras de los pueblos y nacionalidades indígenas y que pueden afectarles ambiental o culturalmente (artículo 57.7)⁴⁸, y b) consulta pre legislativa, en el sentido de que las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas deberán ser consultadas antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos (artículo 57.17)⁴⁹, es decir, si se aprobare una ley sin haberse realizado el procedimiento de consulta dicha norma resultaría automáticamente inconstitucional; y 3) consulta popular como derecho político o de participación (artículo 104)⁵⁰. Obsérvese que en las consultas previas colectivas, los titulares de este derecho constitucional son exclusivamente los pueblos indígenas y otros como los montubios y afroecuatorianos⁵¹, en cambio, tanto la consulta previa ambiental como la consulta política son ejercidas por toda la ciudadanía.

o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente motivada de la instancia administrativa superior correspondiente de acuerdo con la ley”.

⁴⁸ La norma citada dice: “Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos:...7. La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen. La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria y oportuna. Si no se obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y la ley”.

⁴⁹ El artículo 57.17 reza: “17. Ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos”. Sin embargo, el artículo 6.1 del Convenio 169 de la OIT no solamente requiere de consulta cada vez que se prevean medidas legislativas, sino también de las administrativas susceptibles de afectarles directamente.

⁵⁰ El artículo 104 citado dice: “El organismo electoral correspondiente convocará a consulta popular por disposición de la Presidenta o Presidente de la República, de la máxima autoridad de los gobiernos autónomos descentralizados o de la iniciativa ciudadana.

La Presidenta o Presidente de la República dispondrá al Consejo Nacional Electoral que convoque a consulta popular sobre los asuntos que estime convenientes. Los gobiernos autónomos descentralizados, con la decisión de las tres cuartas partes de sus integrantes, podrán solicitar la convocatoria a consulta popular sobre temas de interés para su jurisdicción”.

⁵¹ El artículo 58 de la CE reconoce al pueblo afroecuatoriano los derechos colectivos establecidos en la Constitución, la ley y los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos. En cambio, mediante el artículo 59 de la CE se reconocen los derechos colectivos de los pueblos montubios para garantizar su proceso de desarrollo humano integral, sustentable y sostenible, las políticas y estrategias para su progreso y sus formas de administración asociativa, a partir del conocimiento de su realidad y el respeto a su cultura, identidad y visión propia, de acuerdo con la ley.

Lamentablemente, y en contraposición con los instrumentos internacionales como el Convenio 169 OIT (artículos 6 y 15) y la DNUDPI (artículo 32), se han confundido estos tipos de consulta en detrimento de los derechos colectivos de las 14 nacionalidades que habitan en Ecuador. La nueva Ley Orgánica de Participación Ciudadana⁵² coloca dentro de los denominados mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública, tanto a la CPLI en temas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentran en sus territorios, como a la consulta previa ambiental dirigida a la comunidad⁵³, junto a otros mecanismos de participación ciudadana como las veedurías, observatorios, consejos educativos, audiencias públicas, cabildos populares, etc. Como se advierte, no se hace diferencia entre la consulta como derecho colectivo y la participación ciudadana en la gestión pública.

Sin embargo y muy a pesar de la existencia de la consulta para asuntos administrativos y legislativos es posible establecer límites al derecho a la propiedad comunal, pero estos deben ser siempre legítimos y deben contar con la consulta previa a la decisión administrativa estatal.

Así en cuatro países de la Región Andina, con matices diferentes, los estados tienen la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo o tienen derechos de administración sobre ellos y sobre otros recursos existentes en las tierras indígenas o tribales.

En este sentido, la jurisprudencia interamericana de la CorteIDH reconoce internacionalmente en el caso *Saramaka vs. Surinam*⁵⁴ que el derecho a la propiedad comunal no es absoluto, por tanto, se han establecido posibles límites a su uso y goce siempre que la restricción responda "a los intereses de la sociedad". Para que las

⁵² Registro Oficial Suplemento 175 de 20 de abril de 2010.

⁵³ Revisar los artículos 81, 82 y 83 de la Ley Orgánica de Participación.

⁵⁴ Ver nota 90.

restricciones sean válidas y puedan considerarse “de interés de la sociedad” se requiere que: a) hayan sido previamente establecidas por ley; b) sean necesarias; c) sean proporcionales; d) tengan el fin de lograr un objetivo legítimo en una sociedad democrática y e) que no “impliquen una denegación de las tradiciones y costumbres de un modo que ponga en peligro la propia subsistencia del grupo y de sus integrantes”⁵⁵.

En definitiva, una consideración fundamental que deberá tomarse en cuenta durante las consultas es lo dispuesto en el artículo 7 del Convenio 169 OIT en el sentido que los pueblos indígenas tienen derecho a decidir sus propias prioridades para el desarrollo económico, social y cultural. En todo caso, los gobiernos no pueden imponer un modelo de desarrollo a los pueblos indígenas y al contrario quien debe decidir cuáles son las prioridades del desarrollo indígena, son los propios indígenas siempre que ese desarrollo pueda afectar a sus vidas, a sus creencias, cultura, bienestar espiritual o a las tierras que utilizan de alguna manera. Por último, los pueblos indígenas deben, de forma progresiva, poder controlar su particular modelo de desarrollo como un ejercicio del derecho de autodeterminación⁵⁶.

⁵⁵ Corte IDH. Caso del pueblo Saramaka vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, párrafo 128. Ver DPLF/OXFAM, *El derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas: La situación de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú*, 1ª. edición, Lima, 2011, p. 19.

⁵⁶ García Hierro, P., *Guía para leer el Convenio 169. Resolución Legislativa No. 26253*, Manual del Grupo de Trabajo “Racimos de Ungurahui”, p. 39.

