



# Revista Andina de Estudios Políticos

ISSN: 2221-4135

<http://www.iepa.org.pe/raep>

BURGOS, Alonso. (2015). La implementación de la consulta previa en Ecuador en el marco de la XI Ronda Petrolera. *Revista Andina de Estudios Políticos*, Vol. V, N° 1, pp. 47-61.

**Artículo Publicado por: Instituto de Estudios Políticos Andinos – IEPA**

[www.iepa.org.pe](http://www.iepa.org.pe)

Todos los Derechos Reservados

El presente producto está licenciado por Creative Commons. El Instituto de Estudios Políticos Andinos se reserva el derecho de publicación de los artículos. Cada uno de los artículos es publicado con los permisos correspondientes de los autores. La Revista Andina de Estudios Políticos es una revista publicada bajo la plataforma OJS que garantiza la distribución del presente artículo de manera libre y gratuita.

## **LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CONSULTA PREVIA EN ECUADOR EN EL MARCO DE LA XI RONDA PETROLERA**

### *THE IMPLEMENTATION OF PRIOR CONSULTATION IN ECUADOR IN THE FRAMEWORK OF XI RONDA PETROLERA*

BURGOS, Alonso

**Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO Ecuador  
Instituto de Estudios Políticos Andinos – IEPA**

#### **Resumen**

Este artículo analiza la implementación de la consulta previa en la provincia de Pastaza, Ecuador, uno de los lugares donde se está desarrollando la XI Ronda Petrolera. Este territorio, es habitado por las nacionalidades, kichwas, andoas, shuar, achuar, záparas y waorani, las cuales tienen diversas respuestas frente a la explotación petrolera, la consulta previa y las ofertas del gobierno ecuatoriano. El comportamiento político de los actores y sus alineamientos a favor y en contra del proceso de consulta previa pueden ser explicados, en muchos casos, por sus intereses, los cuales se colocan por encima de sus tradiciones e instituciones.

**Palabras clave:** Consulta previa. Movimientos indígenas. XI Ronda petrolera. Ecuador.

#### **Abstract**

This article analyzes the prior consultation implementation in Pastaza province, Ecuador, one of the places where XI Ronda Petrolera is being developed. This territory is inhabited by kichwa, andoas, shuar, achuar, záparas and waorani nationalities, which have different responses to oil exploitation, to prior consultation and to offers from Ecuadorian government. The political behavior from the actors and its positions for and against the prior consultation process can be explained, in many cases, through their interests, which are placed above their traditions and institutions.

**Keywords:** Prior consultation. Indigenous movements. XI Ronda petrolera. Ecuador.

---

**Alonso Burgos:** Licenciado en antropología por la Universidad Mayor de San Marcos. Actualmente es estudiante de la maestría en Estudios socio-ambientales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Ecuador. Se ha desempeñado como consultor en temas socio-ambientales. Sus líneas de investigación son acción colectiva y movimientos sociales, derechos colectivos, consulta previa y conflictos socio-ambientales. Contacto: [aburgos@iepa.org.pe](mailto:aburgos@iepa.org.pe).

## LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CONSULTA PREVIA EN ECUADOR EN EL MARCO DE LA XI RONDA PETROLERA<sup>1</sup>

### Introducción

La consulta previa es el derecho de los pueblos indígenas y tribales a ser consultados sobre medidas administrativas o legislativas que los afecten directamente. Este derecho fue normado en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que hasta el momento ha sido ratificado por 22 países en el mundo.<sup>2</sup>

El Ecuador contemporáneo es un país que se declara plurinacional e intercultural. Cuenta con una Carta Magna que reconoce los derechos de los pueblos indígenas y con normativa que recoge la concepción del “buen vivir”<sup>3</sup>. También reconoce y suscribe el Convenio 169 de la OIT y el derecho a la consulta previa que tienen los pueblos indígenas.

El presente artículo analiza la implementación de la consulta previa y la respuesta de los movimientos indígenas amazónicos conformados por las diversas etnias del sur oriente ecuatoriano, en un contexto en que el actual gobierno se encuentra licitando nuevos bloques petroleros.

El estudio tiene como área las provincias de Pastaza y Morona Santiago, lugares donde se desarrolla la XI Ronda Petrolera. Estos territorios son habitados por las nacionalidades kichwas, andoas, shuar, achuar, shiwiari, sapanas y waorani, como puede apreciarse en la Figura 1.

En la primera parte se hace un análisis del contexto en el que se desenvuelve el Ecuador actual como país petrolero, así como la consolidación del movimiento indígena como sujeto político. En la segunda parte, se revisa la normativa internacional y nacional de la consulta previa, y en la tercera se hace una evaluación de la implementación de la consulta previa en la XI ronda petrolera, así como del posicionamiento de los actores involucrados.

---

<sup>1</sup> Agradezco a Ivette Vallejo, docente-investigadora responsable del proyecto “Extractivismo, Desarrollo y Derechos Colectivos”-investigación realizada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Ecuador, sobre el desarrollo de la consulta previa en Ecuador, Perú, Bolivia y Colombia-, por dejarme utilizar el material referido a Ecuador para este trabajo. Asimismo, agradezco a Daniela Erazo, Danny Barrera, David Crespo, Luis Huamán y Jéssica Solórzano, compañeras/os que fueron parte del equipo de becarios investigadores que apoyamos a Ivette en el trabajo.

<sup>2</sup> NORMELX: Information System on International Labour Standards.

[http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/F?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300\\_INSTRUMENT\\_ID:312314](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/F?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:312314). Recuperado el 06 de agosto de 2014.

<sup>3</sup> De acuerdo a la concepción de algunos intelectuales indígenas es un concepto que parte de la idea de la armonía que existe entre los pueblos en sus relaciones comunales, familiares y con la naturaleza. Este está articulado a otro concepto, al que denominan *kamsak sacha* traducido como “tierra sin mal”, lo cual significa un medio natural conservado, saludable y abundante (Viteri, 2005). El “buen vivir” rescata cuatro temas fundamentales como lo plantean Guillén and Phélan (2012): “convivencia con la naturaleza (naturaleza sujeto de derecho), relaciones de poder compartido, en consenso, con visión plural, basada en el respeto al otro (derechos colectivos), sentido y acción de comunidad y sentido no lineal del tiempo”.

## Marco Teórico y Metodología

El marco teórico utiliza los conceptos de intereses, ideas e instituciones para analizar los posicionamientos de los actores involucrados en la consulta previa. Los intereses representan las preferencias políticas de los actores quienes suelen tomar decisiones para maximizar sus beneficios y reducir sus costos; las ideas están referidas a las ideologías, valores, cosmovisiones, tradiciones culturales; y las instituciones son aquellas entidades formadas por los actores de la sociedad civil y del Estado que establecen las reglas de juego sociales, estas pueden ser partidos políticos, organismos estatales, ONG, sindicatos, movimientos sociales, etc. (Berman, 2001; Hall & Taylor, 1996; Harrison & Sundstrom, 2007).

El estudio fue realizado durante el año 2013. La metodología incluyó el análisis de la normativa internacional y nacional sobre consulta previa y derechos colectivos, así como entrevistas a actores institucionales (Secretaría de los Pueblos, Gobiernos Autónomos Descentralizados) y a dirigentes indígenas de las nacionalidades de la provincia de Pastaza<sup>4</sup>.

Para analizar la dinámica de actores en el marco de los intereses, ideas e instituciones se utilizó una matriz en la cual se clasificaron cada una de estas de acuerdo a su debilidad o fortaleza. En función de ello se hizo una interpretación cualitativa del comportamiento político de los actores.

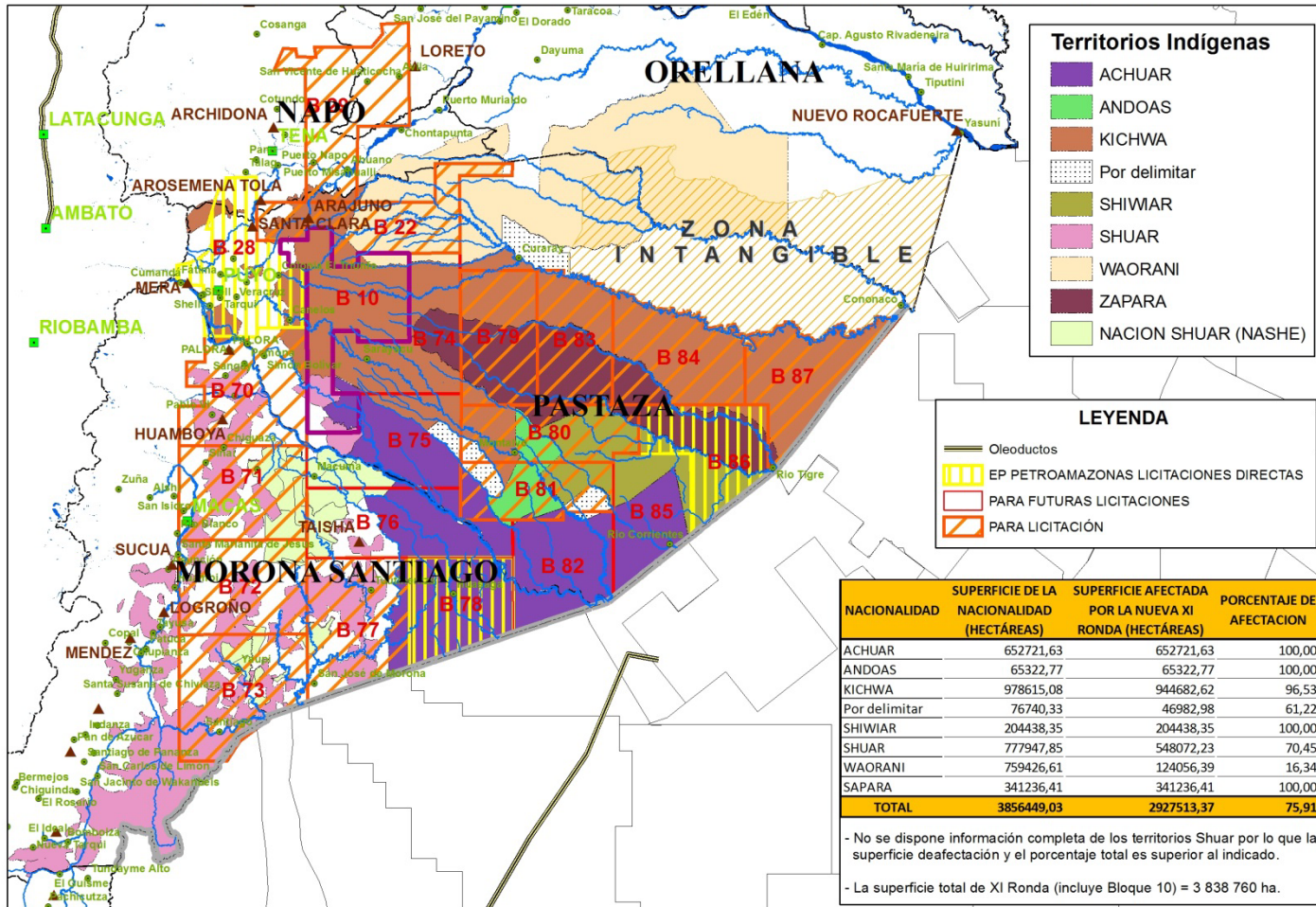
Así, las ideas fuertes serían aquellas que son aceptadas por la mayoría de manera consensuada, mientras que las ideas débiles no serían aceptadas del todo por el grupo social. Las instituciones fuertes tendrían un mayor nivel de organicidad y gozarían de un mayor arraigo en la población, siendo lo contrario las instituciones débiles que serían poco reconocidas por la sociedad. Los intereses fuertes se impondrían al resto, mientras que los débiles se subordinarían a estos.

Entonces, la fortaleza o debilidad de los intereses, ideas e instituciones se determina por la consistencia de las mismas y la capacidad de influencia que tengan sobre el resto de actores. Si estos son fuertes lograrán cohesionar al grupo que los promueve e influenciar a los demás grupos de actores. Por el contrario, si son débiles harán que el grupo de actores se disperse y se deje influenciar por los demás o termine siendo desarticulados (Berman, 2001; Harrison & Sundstrom, 2007).

---

<sup>4</sup> Donde el equipo desarrolló el trabajo de campo para el caso ecuatoriano.

Figura 1. Territorio de pueblos indígenas y colonos que están involucrados en la XI Ronda Petrolera



Fuente: SHE (2013).

## **El Surgimiento de Ecuador como País Petrolero y el Rol del Movimiento Indígena**

Ecuador es un país petrolero. El crecimiento actual de su producto interno bruto (PIB) es de 5.12%<sup>5</sup>, del cual la mayoría se debe al sector petrolero (BCE, 2013). El 53.49% de las exportaciones de Ecuador proceden de la extracción de petróleo crudo, gas natural y derivados.

La bonanza económica del petróleo responde a la elevación de precios internacionales de 1999 y se consolida el 2002 cuando se modifica estructuralmente el mercado internacional del petróleo, siendo condicionados los precios ya no por la oferta sino por la demanda (Le Calvez, 2008). Esta tendencia se mantiene hasta la actualidad, pese a sufrir un corto periodo de caída durante la crisis económica mundial el 2008, estabilizándose la demanda y los precios el 2010 (CEPAL, 2013).

El auge petrolero ecuatoriano tiene sus antecedentes en el siglo XIX con las concesiones otorgadas a la empresa M.G. Mier and Company; continuó durante inicios del siglo XX con empresas Shell y Texaco (Acosta, 2009; Yost, 1989); entró en apogeo en los años 70 (Baca Carbo et al., 1997); y se extendió hasta la actualidad, siendo los dos últimos gobiernos republicanos los que más han aprovechado este auge (Ruíz & Iturralde, 2013).

Casi en paralelo al auge petrolero, el movimiento indígena se consolida en los años 1990 como el actor político más importante en el plano nacional. En esa década la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE)<sup>6</sup> se convirtió en el movimiento social con mayor capacidad de movilización, llegando a consolidar en 1995 su propio partido: Pachakutik.

El movimiento indígena jugó un rol clave en la caída de los gobiernos de Abdalá Bucaram en 1997, de Jamil Mahuad en el 2000, y de Lucio Gutiérrez en el 2003 -presidentes que no lograron culminar su periodo- ya que para entonces era una poderosa fuerza movilizadora y con representación parlamentaria, lo cual además le daba el poder de veto en la asamblea nacional.

Este periodo de inestabilidad política culminó el 2006 con la victoria del presidente Rafael Correa, quien tuvo el apoyo del movimiento indígena y de otros sectores descontentos con la política neoliberal.

Al llegar al gobierno, Correa se apoya en el movimiento indígena, para cambiar la Constitución y generar una nueva Carta Magna que incluyó los derechos colectivos de los pueblos indígenas y de la naturaleza, entre otras reformas. Esta medida tuvo una gran aceptación de la población, ya que Correa

---

<sup>5</sup> Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES. Extraído de: <http://app.sni.gob.ec/web/sin>.

<sup>6</sup> Esta agrupa a la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonia Ecuatoriana (CONFENIAE) y a [ECUARUNARI - Confederación Kichua del Ecuador](#). Además de la CONAIE existen otras federaciones indígenas nacionales como son la Federación de Indígenas Evangélicos (FEINE) y la Federación Nacional de Comunidades Indígenas Campesinas y Negras (FENOCIN), vinculada al Partido Socialista (Martínez, 2009).

convocó un referéndum que tuvo el apoyo del 82% del electorado (González & Meléndez, 2010; Lalander & Ospina, 2012).

Durante su primer gobierno Correa prometió también no explotar el petróleo de la reserva del Parque Nacional Yasuní<sup>7</sup>, a cambio de cobrarle un pago por servicios ambientales a la comunidad internacional. Esta iniciativa fue vista con simpatía por el movimiento indígena y sectores ecologistas (Fontaine, 2008). Sin embargo, otra fue su posición durante su segundo mandato. A partir del 2010, el actual presidente sugiere la idea de iniciar la explotación petrolera del Yasuní rompiendo con sus planteamientos iniciales y con sus aliados del movimiento indígena y los sectores ecologistas, quienes ven en la explotación una traición<sup>8</sup> (Andrade, 2011).

El auge petrolero y la demanda internacional del petróleo son elementos que permiten a un gobierno redefinir sus políticas de gobernanza ambiental (Le Calvez, 2008). Correa tomó una determinación que entró en contradicción con sus planteamientos iniciales.

A pesar de todo esto, la normativa ecuatoriana sigue siendo una de las pocas en el mundo que incluye los derechos colectivos de los pueblos indígenas y la primera en incorporar la idea del “buen vivir” o la filosofía indígena como eje directriz. Por ello, es importante exponer algunos de sus principales planteamientos y compararlos con la normativa internacional referida a consulta previa.

### **La Consulta Previa: Normativa Internacional y ecuatoriana**

La discusión sobre la situación de los pueblos indígenas y tribales se da en el ámbito de las Naciones Unidas desde 1957 con la aprobación del Convenio 107, en el cual por primera vez en la historia se reconoce la existencia y derechos de estos pueblos.

Este primer Convenio afirmaba la idea que las poblaciones indígenas desaparecerían por la modernización y buscaba la “integración” de estas sociedades a los Estados Nacionales. Por ello, en 1989 se somete a crítica el Convenio 107 y se elabora el Convenio 169, el cual se aplica a:

- a) a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial;
- b) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que,

---

<sup>7</sup> Fue creado en 1979 y es considerado una de las reservas con mayor biodiversidad en el mundo (Narváez, 2008).

<sup>8</sup> Guillaume Fontaine (2008, p. 185) unos años antes que el gobierno de Correa decida explotar el Yasuní había señalado que “(…) es utópico creer que se pueda reformar la política petrolera para hacer viable la política de conservación, en un país tan dependiente del petróleo como es el Ecuador”.

cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.<sup>9</sup>

De esta manera, el Convenio 169 reconoce a los pueblos indígenas como parte de un territorio ancestral con derecho a la autodeterminación y con una lengua y cultura propias, dejando de lado el concepto de poblaciones del Convenio 107 que no hacía una discriminación positiva y no los diferenciaba del resto de ciudadanos.

Además, el Convenio 169 enfatiza el rol de los Estados nacionales en los procesos de consulta previa libre e informada, siempre y cuando se den medidas administrativas o legislativas que afecten los derechos colectivos de estos pueblos. Es así que deben realizar un proceso de buena fe y garantizar que los pueblos indígenas sean consultados por sus instituciones representativas sin ser coaccionados durante el proceso.

Ecuador ratificó el Convenio 169 en 1998, pero es con el cambio de Constitución, durante el primer gobierno de Rafael Correa en el 2008, que este país incluye la consulta previa como parte importante de su nueva Carta Magna, la cual afirma que:

Art. 57.- 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.<sup>10</sup>

El 2012 fue promulgado el Decreto Ejecutivo N° 1247, que reglamenta la consulta previa en Ecuador<sup>11</sup> para aquellos pueblos indígenas que se encuentren en áreas donde se liciten bloques

---

<sup>9</sup> NORMELX: Information System on International Labour Standards.

[http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300\\_INSTRUMENT\\_ID:312314](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:312314). Recuperado el 06 de agosto de 2014.

<sup>10</sup> Constitución Política del Ecuador del 2008. Disponible en: [http://www.asambleanacional.gob.ec/documentos/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](http://www.asambleanacional.gob.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf).

<sup>11</sup> Según los datos recopilados en la investigación realizada en el proyecto “Extractivismo, Desarrollo y Derechos Colectivos”, solo Perú cuenta con una Ley de Consulta Previa, además de un reglamento. El resto de países del estudio solo tienen decretos que reglamentan la consulta previa para situaciones específicas. Colombia tenía un proyecto de ley que no logró aprobarse. Sin embargo, el caso colombiano es peculiar, ya que a pesar de no contar con ley, existe un fuerte movimiento social que ha logrado que se reconozcan los derechos no solo indígenas sino de las comunidades afrodescendientes y campesinas, logrando que a ellas también se les aplique la consulta previa. Esto se encuentra reconocido en su Constitución y en otros decretos. Se podría decir que la Ley de Consulta Previa peruana se ha hecho de arriba hacia abajo, mientras que en Colombia las poblaciones indígenas, afrodescendientes y campesinas han ganado derechos de abajo hacia arriba.



petroleros. Este decreto salió un año antes que se inicie la licitación de la XI Ronda Petrolera y se creó precisamente para normar la consulta previa en este marco.

El decreto señala que la Secretaria de Hidrocarburos (SHE) es la responsable de realizar la consulta previa mediante reuniones informativas que se pueden dar mediante talleres, asambleas, buzones informativos, etc., en las cuales se les explicará a los pueblos indígenas qué proyectos se harán en sus zonas, además de recoger sus expectativas de desarrollo local.<sup>12</sup>

### **La Ejecución de la XI Ronda Petrolera y los Posicionamientos de los Actores frente a la Consulta Previa**

En 1985 Ecuador inició la I Ronda Petrolera en el suroriente del país y hasta la actualidad se han ejecutado consecutivamente nueve rondas más (SHE, 2013).

En el 2013 se ejecutó la XI Ronda Petrolera. La SHE realizó el proceso de consulta previa amparada en el decreto 1247. Como se observa en la Figura 2, intervino en 17 bloques con miembros de las nacionalidades indígenas, mestizos y colonos. Un total de 278 comunidades y 10.469 personas participaron en todos los mecanismos que implicaron la consulta previa (SHE, 2013).

Según se observa en la Figura 3, la metodología empleada se basó en la realización de reuniones informativas con autoridades locales, la implementación de un centro de información y la realización de asambleas generales de retroalimentación, donde los representantes de la SHE expusieron lineamientos de la consulta previa y recogieron las expectativas locales.

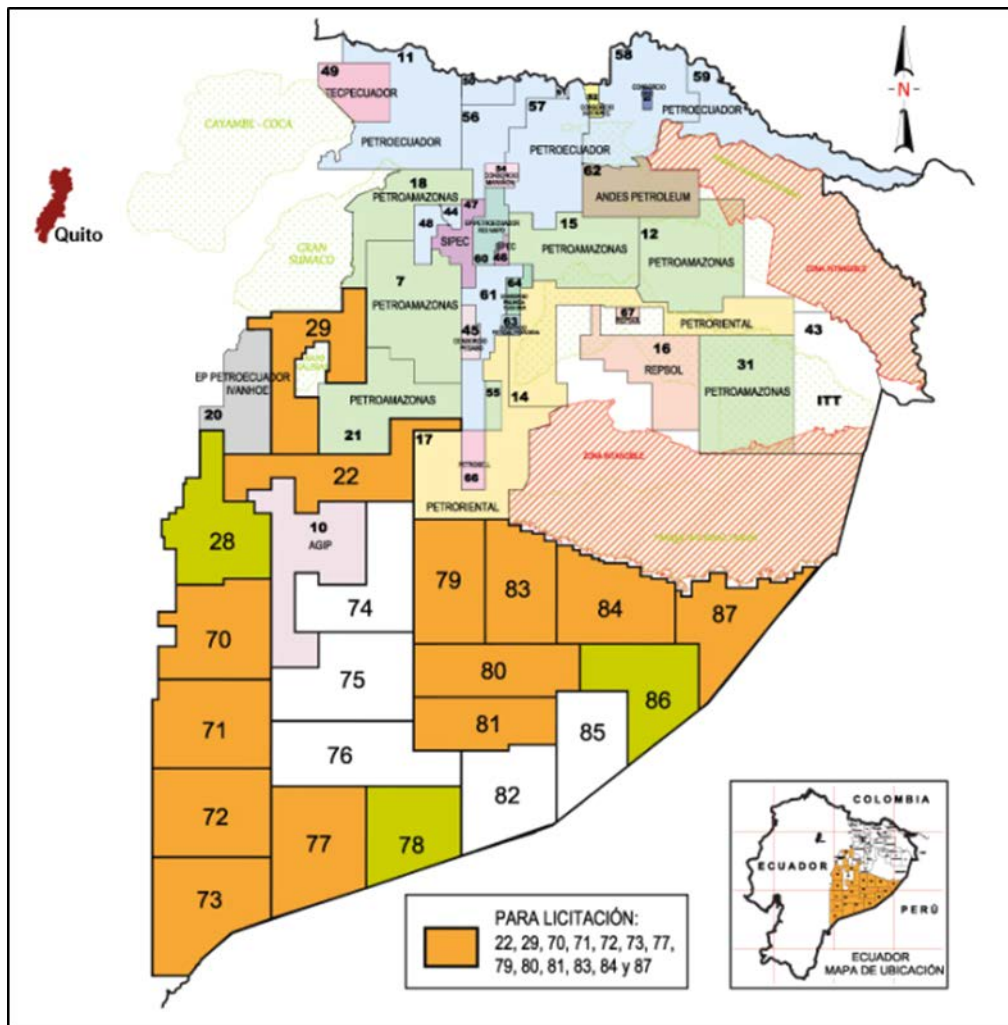
La SHE prometió beneficiar a las comunidades indígenas con inversiones en obras de desarrollo. El compromiso fue invertir 115 millones de dólares como mínimo en todas las comunidades del área de influencia de los bloques petroleros como parte de la compensación social por la explotación del crudo. A esto le denominó el Fondo de Inversión Social.

Por su parte las nacionalidades indígenas involucradas en el área de influencia de los bloques de la XI Ronda Petrolera no tuvieron posicionamientos homogéneos frente a las ofertas de la SHE y la realización de la consulta previa.

---

<sup>12</sup> Decreto N° 1247 del 19 de julio de 2012. Reglamento para la ejecución de la consulta previa libre e informada en los procesos de licitación de áreas y bloques hidrocarburíferos.

Figura 2. Licitación de bloques para la XI Ronda Petrolera



Fuente: SHE (2013).

En el caso de Pastaza existía al iniciar el proceso, un sector de comunidades que apoyaban su realización porque creían que la explotación del petróleo podría traer desarrollo a sus localidades. Entre ellas se encontraban algunas comunidades de la Nacionalidad Andoa del Ecuador (NAPE) y la mitad de la dirigencia de la Nacionalidad Sapara del Ecuador (NASE). También estaban aquellas, como los kichwas de la organización Causak Sacha y la Comunidad de Canelos, que se posicionaban a favor en tanto había ofrecimientos de implementar las Circunscripciones Territoriales Indígenas (CTI), pero temían las consecuencias de la contaminación petrolera.

**Figura 3. Metodología y número de participantes de la consulta previa**

Fuente: SHE (2013).

Por otro lado, se encontraban quienes estaban totalmente en contra, como el Concejo Kichwa de la Cuenca del Bobonaza (CITAKIP), del cual la Comunidad Kichwa de Sarayaku<sup>13</sup> es su representante más importante, la Nacionalidad Achuar del Ecuador (NAE) y la Nacionalidad Shiwiar del Ecuador (NASHIE), en tanto consideraban que la explotación petrolera atentaba contra el “buen vivir”, al cual ellos consideran su estilo de vida (Vallejo, 2014).

De esta manera, la configuración del posicionamiento de los actores presentaba, por un lado a la SHE como el principal impulsor de la consulta previa, junto con la Presidencia de la República, que estaba interesada en que esta se realice lo más pronto posible para poder licitar los bloques petroleros; y por el otro a las organizaciones indígenas divididas entre quienes querían decididamente que se realice la consulta previa y la ronda petrolera por los beneficios económicos, quienes querían que se haga por beneficios territoriales pero tenían temores y quienes no querían que se realice por anteriores experiencias negativas frente a la actividad extractiva petrolera, como puede verse en la Tabla 1.

<sup>13</sup> El caso de Sarayaku fue emblemático porque por primera vez en la historia ecuatoriana y latinoamericana una comunidad indígena le ganó un juicio al Estado. La Corte Interamericana de Derechos Humanos falló a favor de Sarayaku el 2012. Ver: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_245\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_esp.pdf).

**Tabla 1. Posición de los actores involucrados en el proceso inicial de la consulta previa frente a la XI Ronda Petrolera**

Alineamiento	Nivel de interés	
	A favor	Bajo
		Causak Sacha Comunidad de Canelos
En contra		Gobierno central SHE NAPE NASE 1 CITAKIP NAE NASHIE

Fuente: Vallejo (2014). Elaboración propia.

Una vez implementada la consulta previa, se dio un segundo momento del proceso. Inclusive aquellos que estaban a favor, cuestionaron el hecho que no se haya llevado de manera adecuada respetando los parámetros establecidos por la OIT, que señalan que debe haber participación y libre decisión de los pueblos indígenas. Para ellos, la consulta solo fue un proceso informativo en el cual les dijeron que se iba a implementar la ronda petrolera sin que ellos puedan dar su opinión. En ese sentido, se sintieron engañados.

*“Si, era un engaño, para nosotros era una etapa de información, porque nunca se dijo que es una consulta macro, con todo ese proceso no entiendo yo, porque para nosotros una consulta seria que decida si a la petrolera o no a la petrolera, por nacionalidad y por comunidad esa sería una consulta (A01, representante de Causak Sacha).*

*(...) Ahora esta consulta previa ha sido de chantajes, de mentiras de engaños, ya que se escucha que ha habido una masiva participación de las nacionalidades y que todas estas aceptan la XI Ronda, puras mentiras” (A02, presidente organización, NAE).*

Los entrevistados, tanto los que estaban a favor como en contra, también coincidieron en señalar que las estrategias de la SHE para implementar la consulta previa buscaron dividir a sus comunidades y nacionalidades. Estas incluían tácticas como el camuflarse y no identificarse como SHE durante el proceso; dividir a la población creando organismos paralelos, contratando relacionistas comunitarios de la localidad y comprando dirigentes (como es el caso de los sapara y shiwiari); y la manipulación de la opinión pública.

*“Imagínese que ésta, mala dicha consulta previa libre informada en el Ecuador, no se aplica tal y cual en todos los territorios, no solamente en achuar, abuar, saporas, shiwiari, waorani donde los kichwas. Nunca han ingresado identificándose como Secretaría de Hidrocarburos, sino han ingresado camuflándose como técnicos del Instituto Geográfico Militar, según ellos para actualizar los mapas, o que son del Ministerio de*

*“Agricultura, así han entrado camufladamente para hacer estos estudios” (A02, presidente organización, NAE).*

*(...) por ejemplo yo soy de Sarayaku, y ahí le contrataron a una prima mía como relacionadora comunitaria, mientras su papá es dirigente de ancianos en Sarayaku. Entonces la hija estaba con las petroleras mientras que el papá hablaba de que hay que proteger la naturaleza, entonces nos hacen pelear con la familia, fragmentar la unidad comunitaria familiar y organizativa (A03, presidente organización CONFENIAE).*

*En dos comunidades se negoció directamente con los presidentes de las comunidades, les ofrecieron combustibles, cosas y dinero y ahí hicieron una consulta a toda la comunidad. La gente de la misma comunidad fue contratada para hacer la consulta, eso también como estrategia, póngase a pensar en si mi hijo está trabajando en eso yo tengo que apoyarle pues, trabajaron por dos meses y luego ya se quedaron sin trabajo, les convencieron en pensar en lo inmediato, en el hoy pero no en el mañana (A04, presidente de la nacionalidad Shiwiar).*

Por su parte, algunos funcionarios de la Secretaria de los Pueblos, pese a ser una organización estatal, tuvieron una posición crítica frente al trabajo realizado por al SHE, y que respaldó débilmente la de las organizaciones indígenas inconformes con el proceso.

*(...) el proceso de consulta previa debieron reunirse los ministros y esos acuerdos pasar a los operadores de territorio que somos nosotros, tomando consideraciones inclusive de gente que está en las direcciones provinciales que pueden decir, posiblemente por ser locales. Nos parece que esto podría mejorar la intervención del Estado ecuatoriano, pero esto no se ha hecho, porque hay intereses políticos y creo que responden a directrices que hay que hacerlas por diferentes motivos. El modelo tiene que mejorar entre Estado, comunidad y sociedad civil, lograr un empoderamiento para que sean ellos quienes digan lo que quieren hacer. Nosotros cumplimos con la política pública y esto ya se está entendiendo, a lo menos en nuestra institución, que así deben manejarse las cosas, que es un proceso que debe tener un acompañamiento y seguimiento de manera continua (A05, Secretaria de Pueblos de Pastaza).*

En este segundo momento, la configuración de los actores cambió ligeramente. La Presidencia de la República y la SHE mantuvieron sus posiciones; apareció la Secretaria de los Pueblos con sus cuestionamientos a la SHE y al proceso mismo; y las organizaciones indígenas que estaban a favor pasaron a estar en contra o a favor pero con un interés bajo, como puede verse en la Tabla 2.

**Tabla 2. Posición de los actores involucrados en el proceso inicial de la consulta previa frente a la XI Ronda Petrolera**

Alineamiento	Nivel de interés	
	A favor	Bajo
		Alto
		Comunidad de Canelos NASE 1
		Gobierno central SHE
	En contra	Causak Sacha NAPE
		CITAKIP NAE NASHIE

Fuente: Vallejo (2014). Elaboración propia.

Llegado a este punto podríamos intentar explicar el comportamiento político de los actores en el marco de las ideas, intereses e instituciones. Como se aprecia en la Tabla 3, existe una debilidad institucional del movimiento indígena del suroriente. Esta debilidad se muestra en la facilidad con que la SHE ingresa a comunidades y logra dividir a las dirigencias. Por el contrario, el gobierno y la SHE gozan de una institucionalidad fuerte.

**Tabla 3. Mapa de actores basado en sus ideas, intereses e instituciones**

Actor	Ideas	Intereses	Instituciones
Presidencia de la República	Desarrollismo naturalista (débiles)	Legitimarse ante la opinión pública como un gobierno que respeta los derechos colectivos y acabar con la oposición (fuertes)	Aparato estatal (fuertes)
SHE			
Secretaria de los Pueblos	Posición cercana al “buen vivir” (débiles)	Defender los derechos colectivos de los pueblos (débiles)	Aparato estatal (débiles)
NAPE	“Buen vivir” y desarrollismo (débiles)	Lograr beneficios económicos y sociales de la ronda petrolera (fuertes)	Organizaciones comunales (débiles)
NASE			
Causak Sacha			
Comunidad de Canelos	“Buen vivir” (débiles)		Organización comunal y federación. (débiles)
			Organización comunal (débil)
CITAKIP	“Buen vivir” (fuertes)	Mantener su estilo de vida basado en el “buen vivir” (fuertes)	Federación (débil)
NAE			Federación (débil)
NASHIE			Federación (débil)

Elaboración propia.

Esto también hace ver que la ideología del “buen vivir” no es fuerte en la mayoría de comunidades y pueblos, a excepción de las organizadas en CITAKIP y en la NAE y NASHIE. Tampoco es fuerte la ideología desarrollista-naturalista del gobierno y la SHE. La práctica de uno y otra podrían responder

más a la demanda internacional de petróleo y los intereses que tiene el gobierno de legitimarse y eliminar la oposición.

Los intereses de las comunidades y pueblos que están contra la ronda petrolera son fuertes, pero su debilidad institucional y la del movimiento indígena en general hacen que los intereses de la Presidencia de la República y la SHE sean los hegemónicos.

## Conclusiones

1. El auge petrolero ecuatoriano responde a la demanda internacional de crudo que se inició durante 1999 y se consolidó el 2002. Esto ha llevado a la actual administración de Rafael Correa a redefinir su política de gobernanza ambiental, profundizando el desarrollo de la actividad extractiva, y a enemistarse con aquellos sectores que en un principio lo apoyaron, como son el movimiento indígena y los ecologistas, que consideran que la nueva política *correista* vulnera los derechos colectivos.
2. Ecuador cuenta con una normativa que incorpora en su Constitución el respeto a los derechos colectivos y de la naturaleza. Pese a ello, no cuenta con una ley de consulta previa, sino con un reglamento que fue elaborado solo para la licitación de áreas y bloques hidrocarburíferos.
3. La implementación de la consulta previa en la XI Ronda Petrolera hizo ver que existe una diversidad de posicionamientos en el movimiento indígena, los cuales se fueron modificando durante el proceso. En el momento en que se inició pudo identificarse a quienes estaban a favor, aquellos que estaban a favor pero con temores de posibles daños ambientales y quienes estaban radicalmente en contra porque consideraban que la Ronda va en contra de su ideología del “buen vivir” y su estilo de vida. En un segundo momento, quienes estaban a favor pasaron a estar en contra y a favor pero con un bajo interés, porque según su percepción, sus expectativas se vieron frustradas y el proceso de consulta previa no se llevó de una manera adecuada.
4. El comportamiento político de estos actores podría explicarse por una fuerte debilidad institucional en el movimiento indígena del suroriente, expresada también en una ideología que no asume necesariamente el buen vivir como modelo. Son los intereses de desarrollo económico y de movilidad social los que priman en la mayoría de ellos por encima de sus instituciones y cosmovisión tradicional.

## Referencias

Acosta, A. (2009). *La maldición de la abundancia*. Quito: Comité Económico de Proyectos & Ediciones Abya-Yala.

- Andrade, K. (2011). El Parque Nacional Yasuní y la Iniciativa Yasuní ITT frente a la explotación petrolera. ¿Conservación o explotación? . In A. Krainer & M. F. Mora (Eds.), *Retos y Amenazas en Yasuní* (pp. 43-69). Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Ecuador & Wild Life Conservation Society.
- Baca Carbo, R., Almeida Mancheno, R., Bucaram, R., Jarrín Ampudia, G., Pareja Cucalón, J., Acosta, A., & Narváez, I. (Eds.). (1997). *25 años de exportación del crudo oriente. Pasado y futuro del petróleo en el Ecuador*. Quito: Unidad de Relaciones Institucionales de Petroecuador.
- BCE. (2013). Boletín Anuario N° 35. Quito: Banco Central del Ecuador.
- Berman, S. (2001). Ideas, Norms, and Culture in Political Analysis. *Comparative Politics*, 33(2), 231-250.
- CEPAL. (2013). *Recursos naturales en UNASUR. Situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe & Unión de Naciones Suramericanas.
- Fontaine, G. (2008). ITT: un problema de gobernanza para el Ecuador. In G. Fontaine & A. Puyana (Eds.), *La guerra del fuego. Políticas petroleras y crisis energética en América Latina* (pp. 169-193). Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Ecuador.
- González, E., & Meléndez, C. (2010). Crisis de gobernabilidad en América Latina: juegos verticales y horizontales. In F. Barrero & S. Jost (Eds.), *Estabilidad democrática en América Latina: equilibrio de poderes. Perspectivas teóricas* (pp. 45-100). Bogotá: Universidad Sergio Arboleda.
- Guillén, A., & Phélan, M. (2012). Construyendo el buen vivir. In A. Guillén & M. Phélan (Eds.), *Construyendo el Buen Vivir* (pp. 17-30). Cuenca: PYDLOS.
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms\*. *Political Studies*, 44(5), 936-957. doi: 10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x
- Harrison, K., & Sundstrom, L. M. (2007). The Comparative Politics of Climate Change. *Global Environmental Politics*, 7(4), 1-18. doi: 10.1162/glep.2007.7.4.1
- Lalander, R., & Ospina, P. (2012). Movimiento indígena y revolución ciudadana en Ecuador. *Cuestiones Políticas*, 28(48), 13-50.
- Le Calvez, M. (2008). El rediseño de los sistemas de gobernanza petrolera en el Ecuador y Venezuela. In G. Fontaine & A. Puyana (Eds.), *La guerra del fuego: políticas petroleras y crisis energética en América Latina* (pp. 53-73). Quito: FLACO - Sede Ecuador & Ministerio de Cultura del Ecuador.
- Martínez, C. (2009). La crisis del proyecto cultural del movimiento indígena. In C. Martínez (Ed.), *Repensando los Movimientos Indígenas* (pp. 173-196). Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Ecuador & Ministerio de Cultura del Ecuador.
- Narváez, I. (2008). Huaorani: mundos paralelos, mundos superpuestos y submundos. In G. Fontaine & A. Puyana (Eds.), *La guerra del fuego. Políticas petroleras y crisis energética en América Latina* (pp. 257-282). Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Ecuador.
- Ruíz, M., & Iturralde, P. (2013). *La alquimia de la riqueza. Estado, petróleo y patrón de acumulación en el Ecuador*. Quito: Centro de Derechos Económicos y Sociales.
- SHE. (2013). *Ronda suroriente del Ecuador. Aspectos técnicos, jurídicos, económicos y socio-ambientales*. Quito: Secretaría de Hidrocarburos Ecuador.
- Vallejo, I. (2014). Petróleo, desarrollo y naturaleza: aproximaciones a un escenario de ampliación de las fronteras extractivas hacia la Amazonía suroriente en el Ecuador. *Antropologica*, 32, 115-137.
- Viteri, A. (2005). La sostenibilidad ambiental. In AECID (Ed.), *Visiones Indígenas sobre Desarrollo y Cooperación* (pp. 70-81). Madrid: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- Yost, J. A. (1989). Veinte años de contacto: los mecanismos de cambio en la cultura huao. In N. E. Whitten, E. Salazar, P. Descola, A. C. Taylor, D. Whitten, W. Belzner, T. Macdonald, W. T. Vickers & J. A. Yost (Eds.), *Amazonía ecuatoriana: la otra cara del progreso* (3rd ed., pp. 261-289). Quito: Ediciones Abya-Yala.