

# **RECLAMACIÓN (artículo 24) - ECUADOR - C169 - 2001 ---- Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Ecuador del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres (CEOSL)**

Descripcion:(Artículo 24 Reclamación)

Convenio:C169

País:(Ecuador)

ENVIO:2000

Documento:(GB.277/18/4)

Documento:(GB.282/14/2) QUERELLANTE Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres (CEOSL)

## **Decisión**

El Consejo de Administración adoptó el informe del comité tripartito. Procedimiento cerrado.

### Informe del Director General

Segundo informe complementario: Reclamación en la que se alega el incumplimiento por Ecuador del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres (CEOSL)

### I. Introducción

1. Por comunicación de fecha 14 de diciembre de 1999, recibida en la Oficina el 4 de enero de 2000, la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres (CEOSL), invocando el artículo 24 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, presentó a la Oficina Internacional del Trabajo una reclamación en la que se alega que el Gobierno de Ecuador no ha adoptado medidas satisfactorias para el cumplimiento del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169).

2. El Convenio núm. 169 fue ratificado por Ecuador el 15 de mayo de 1998 y está en vigor en dicho país desde el 15 de mayo de 1999.

3. Las disposiciones de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo relativas a la presentación de reclamaciones son las siguientes:

#### Artículo 24

Toda reclamación dirigida a la Oficina Internacional del Trabajo por una organización profesional de empleadores o de trabajadores en la que se alegue que cualquiera de los Miembros no ha adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio, dentro de su jurisdicción, de un convenio en el que dicho Miembro sea parte podrá ser comunicada por el Consejo de Administración al gobierno contra el cual se presente la reclamación y podrá invitarse a dicho gobierno a formular sobre la materia la declaración que considere conveniente.

#### Artículo 25

Si en un plazo prudencial no se recibiere ninguna declaración del gobierno contra el cual se haya presentado la reclamación, o si la declaración recibida no se considerare satisfactoria por el Consejo de

Administración, éste podrá hacer pública la reclamación y, en su caso, la respuesta recibida.

4. El procedimiento que se sigue en caso de reclamación se basa en el Reglamento relativo al procedimiento para el examen de reclamaciones presentadas con arreglo a los artículos 24 y 25 de la Constitución de la OIT, tal como fue revisado por el Consejo de Administración en su 212.<sup>a</sup> reunión (marzo de 1980).

5. De conformidad con el artículo 1 y el párrafo 1 del artículo 2 del citado Reglamento, el Director General acusó recibo de la reclamación, informó de ella al Gobierno de Ecuador por comunicación de fecha 27 de enero de 2000, y a continuación transmitió la reclamación a la Mesa del Consejo de Administración.

6. En su 277.<sup>a</sup> reunión (marzo de 2000), el Consejo de Administración, siguiendo la recomendación de su Mesa, concluyó que la reclamación era admisible y designó un Comité tripartito encargado de examinarla, compuesto por el Sr. Felipe Ernst Edwards (miembro gubernamental, Chile), el Sr. Jorge A. De Regil (miembro empleador, México), y el Sr. J. Olivio Miranda Oliveira (miembro trabajador, Brasil).

7. De conformidad con las disposiciones que figuran en los apartados a) y c) del párrafo 1 del artículo 4 del Reglamento, el Comité invitó al Gobierno a que presentara sus observaciones relativas a la reclamación y a la organización querellante a que presentara todas las informaciones complementarias que deseara poner en conocimiento del Comité.

8. El Gobierno envió su respuesta oficial a la reclamación el 25 de agosto de 2000.

## II. Examen de la reclamación

### A. Alegatos de la organización querellante

9. La CEOSL alega que el Gobierno ecuatoriano no ha cumplido con el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). Específicamente, la CEOSL alega que el Gobierno ecuatoriano ha incumplido con los artículos 2; 4, 1); 5; 7; 13, 1); 14, 1); 15, 2) y 17 del Convenio. La reclamación se fundamenta en los siguientes hechos.

10. La CEOSL señala que el 27 de abril de 1998, el Gobierno firmó un contrato de participación con la compañía Arco Oriente, Inc. («Arco») para la explotación de hidrocarburos en el Bloque 24, un bloque donde se ubica el 70 por ciento del territorio de la Federación Independiente del Pueblo Shuar de Ecuador (FIPSE). Se alega que, aunque el petróleo es un recurso de propiedad inalienable del Gobierno y la compañía de explotación petrolera actúe en nombre del Gobierno, los miembros de la FIPSE no fueron informados de la firma de un contrato de explotación de recursos en el subsuelo de su territorio, ni fueron en ningún momento consultados al respecto.

11. La organización querellante indica que la FIPSE es una organización indígena Shuar de derecho privado regulada por lo dispuesto en el Código Civil ecuatoriano y aprobada por acuerdo ministerial núm. 2884-A, efectuado el 27 de febrero de 1996. La FIPSE está formada por diez asociaciones, cada una de las cuales abarca entre tres y 11 centros. Cada centro cuenta con alrededor de 20 familias. La FIPSE representa aproximadamente 5.000 personas y el territorio de sus miembros comprende alrededor de 150.000 hectáreas. La organización querellante indica asimismo que la FIPSE fue reconocida por el Gobierno ecuatoriano por resolución ministerial emitida en 1996.

12. La CEOSL señala igualmente que en octubre de 1999, el Gobierno autorizó la compraventa de las obligaciones contractuales entre las compañías Arco y Burlington Resources Ecuador Limited

(«Burlington Ecuador») sobre las actividades petroleras en territorio del pueblo Shuar. Se alega que en este procedimiento el Gobierno incumplió nuevamente con sus obligaciones de información o consulta de los pueblos interesados.

13. La organización querellante comunica que el 13 de agosto de 1998, la asamblea extraordinaria de la FIPSE «considerando los malos antecedentes de las actividades petroleras en el norte del país» decidió «no permitir ninguna negociación individual o de sus centros y asociaciones con la compañía Arco» y declaró que «cualquier intento de la compañía en este sentido será considerado como un acto de atropello a la integridad del pueblo Shuar y sus organizaciones y como una abierta violación a nuestros derechos reconocidos en la Constitución (de Ecuador) y en el Convenio núm. 169 de la OIT». La CEOSL alega que la declaración pública de la FIPSE no fue respetada por el Gobierno ecuatoriano.

14. La CEOSL indica que el 24 de agosto de 1999, la FIPSE interpuso una acción de amparo en contra de la compañía Arco para hacer cesar ciertos actos de la misma que presuntamente violaban disposiciones de la legislación nacional, así como del Convenio núm. 169. El 8 de septiembre de 1999 el tribunal de primera instancia falló parcialmente a favor de la FIPSE, ordenando que Arco no se acercara a individuos u organizaciones de base de la FIPSE sin la autorización de la misma y prohibiendo a la compañía Arco promover acercamientos o reuniones con la intención de dialogar con cualquier individuo, centro o asociación perteneciente a la FIPSE sin autorización de la misma. Subsecuentemente, la compañía Arco apeló el fallo ante el Tribunal Constitucional ecuatoriano.

15. Se alega que las acciones emprendidas por Arco, copartícipe del Gobierno ecuatoriano en el contrato de explotación, violan varias disposiciones de la Constitución ecuatoriana y del Convenio núm. 169. Entre dichas violaciones, se alega que Arco intentó dividir las organizaciones locales y creó falsos comités para la coordinación de sus actividades, así como para desmoralizar a las organizaciones indígenas frente a la opinión pública. Se alega igualmente que, debido a los sucesivos ingresos de Arco en territorio Shuar sin el permiso del pueblo, no se permitió el pleno ejercicio de la posesión de su territorio ancestral, en contravención de los artículos 13, 1) y 14, 1) del Convenio núm. 169.

16. La CEOSL señala que el Gobierno violó los artículos 5 y 8, 2) del Convenio núm. 169 al firmar un documento concertado entre funcionarios de Arco y algunos miembros de la FIPSE por el que se aprueban supuestamente las actividades de exploración y explotación en territorio Shuar después de la declaración pública de la asamblea de la FIPSE.

17. La CEOSL alega que el Gobierno obstaculizó el pleno goce de las garantías previstas en el artículo 7 del Convenio núm. 169 con el acercamiento de funcionarios de Arco a individuos de las bases de la FIPSE sin que el tema fuera tratado de manera legítima en la asamblea de la FIPSE según sus tradiciones.

18. Los reclamantes alegan también que el Gobierno ha incumplido con los artículos 2; 4, 1); 5; 15 y 17 del Convenio.

## B. Observaciones del Gobierno

19. El Gobierno señala que, el 27 de abril de 1998, el Estado ecuatoriano, por intermedio de Petroecuador, suscribió con la compañía Arco un contrato de participación para la exploración de hidrocarburos y explotación de petróleo crudo en el Bloque 24 de la región amazónica según el mapa catastral petrolero ecuatoriano.

20. El Gobierno indica que el 17 de abril de 2000, la compañía Arco firmó un contrato de cesión mediante el cual cedió la totalidad de sus derechos y obligaciones contractuales en el Bloque 24 a favor de la compañía Burlington Ecuador. En virtud del contrato de cesión y de la autorización

otorgada por el Ministerio de Energía y Minas, Burlington Ecuador adquirió la calidad de contratista y operadora del Bloque 24 y, según el Gobierno, mantiene actualmente una relación contractual con el Gobierno para continuar con la ejecución del referido contrato de participación.

21. El Gobierno indica que la ley núm. 44 publicada en el Registro Oficial núm. 326 de 29 de noviembre de 1993, que reforma la ley de hidrocarburos, incorpora la modalidad del contrato de participación a través del cual el Gobierno delega a contratistas particulares la facultad de realizar actividades de exploración de hidrocarburos y explotación de petróleo crudo.

22. Las actividades contractuales en el Bloque 24 se iniciaron a partir del 27 de mayo de 1998 y continúan siendo efectuadas por la Burlington Ecuador desde el 9 de mayo de 2000. El Gobierno indica que se autorizó un estudio de impacto ambiental previo a la exploración mediante acuerdos núms. 197, 041 y 042 de 9 de abril de 1999 y de 6 y 10 de abril de 2000 respectivamente. Sin embargo, el Gobierno señala que a la fecha de su comunicación, el 25 de agosto de 2000, se encuentran suspendidas las actividades correspondientes a la conclusión del estudio. El primer acuerdo fue suspendido por un año y los segundos extendieron el plazo de la suspensión por seis meses adicionales. El Gobierno indica que la suspensión se dio en razón de que ha existido y aún existe oposición de las organizaciones indígenas de la zona en cuestión.

23. En respuesta a la afirmación de la CEOSL de que no se informó a la FIPSE de la autorización de las actividades de exploración y explotación, el Gobierno declara que la consulta requerida por el Convenio núm. 169 no era aplicable al proceso de licitación de la Octava Ronda Petrolera que se realizó el 26 de junio de 1995, ni al contrato de participación que fue suscrito el 27 de abril de 1998, porque el Convenio fue ratificado por Ecuador tan sólo el 15 de mayo de 1998. Por lo tanto, el Gobierno declara que las disposiciones del Convenio no eran aplicables a los hechos referidos debido al principio de irretroactividad de la ley.

24. El Gobierno declara que se preocupa por salvaguardar los derechos de los pueblos indígenas asentados en la zona del Bloque 24 e indica que la ley de hidrocarburos, el contrato de participación y el capítulo 5 de la Constitución ecuatoriana reflejan esta preocupación. El Gobierno también indica que se han establecido contribuciones económicas y otros beneficios que compensan daños ocasionales causados al medio ambiente por las compañías petroleras que tienen contratos con Petroecuador. Sin embargo, el Gobierno señala que no estima convenientes los mecanismos de consulta porque tenderían a dificultar los procesos de consultación petrolera que son de competencia de las instituciones gubernamentales. Asimismo el Gobierno afirma que la explotación de productos del subsuelo (incluyendo los hidrocarburos), a diferencia de los del suelo, está reservada para el Gobierno.

25. El Gobierno indica que considera que los proyectos de exploración y explotación de hidrocarburos son motores de crecimiento económico y por lo tanto obedecen al interés nacional de desarrollo. Manifiesta su preocupación por el hecho de que en la región amazónica del país se encuentra la mayor población indígena, así como el mayor potencial hidrocarburiífero, un recurso que pertenece al patrimonio del Estado.

26. El Gobierno señala que los acuerdos de cooperación suscritos entre Arco y tres asociaciones de la FIPSE han quedado insubsistentes porque otras asociaciones pertenecientes a la FIPSE los desaprobaron. Indica que se ha cumplido cabalmente con otro acuerdo de cooperación firmado entre Arco y la Asociación Indígena Evangélica de Pastaza de la Amazónica (AIEPRA). Señala además que el Tribunal Constitucional de Ecuador, en su resolución núm. 054-2000-TP, negó el recurso de amparo interpuesto por los alcaldes del Cantón Limón Indanza y el Cantón Palora y el presidente del consorcio de municipios de Morona Santiago y diputado de la misma provincia ([Nota 1](#)).

27. El Gobierno manifiesta además su inquietud sobre la legitimidad de la representación de la CEOSL en la reclamación.

## Conclusiones

### III. Conclusiones del Comité

28. El Comité toma nota de la información y anexos suministrados en este caso tanto por la organización querellante como por el Gobierno. Toma nota igualmente de que el Gobierno señala que las disposiciones del Convenio no son aplicables a hechos ocurridos antes de la entrada en vigor del Convenio en Ecuador. El Comité afirma que las disposiciones del Convenio no pueden ser aplicadas retroactivamente, en particular por lo que respecta a cuestiones de procedimiento, incluyendo los tipos de consultas que se hubieran requerido en el momento de tomar la decisión de firmar el contrato de participación entre Arco y el Gobierno el 27 de abril de 1998 ([Nota 2](#)). Añade, sin embargo, que considera que ciertos hechos señalados en la reclamación conciernen a actividades que se han llevado a cabo después de que el Convenio entrase en vigor en Ecuador el 15 de mayo de 1999. Por lo tanto, el Comité considera que el Convenio tiene aplicación en la actualidad en lo concerniente a las actividades que se llevan a cabo desde el 15 de mayo de 1999.

29. En lo que atañe a la legitimidad de la representación de la CEOSL, el Comité observa que la misma es una organización de trabajadores debidamente reconocida como tal. Por lo tanto, en virtud de lo dispuesto en el artículo 24 de la Constitución de la OIT, la CEOSL tiene capacidad para presentar una reclamación por inobservancia por un Estado Miembro de la OIT de un convenio ratificado por ese país. El Reglamento relativo al procedimiento para la discusión de reclamaciones presentadas con arreglo a los artículos 24 y 25 de la Constitución de la OIT no requiere que la organización querellante tenga una relación directa con los acontecimientos que constituyen la base de la reclamación.

30. La CEOSL alega que la FIPSE no fue informada y que no hubo consulta antes de la firma del contrato de participación entre el Gobierno y Arco. Como ya se ha señalado en el párrafo 28, en el momento de tomar la decisión de firmar el contrato de participación entre la empresa Arco (a la que sucedió Burlington Ecuador) y el Gobierno, el 27 de abril de 1998, el Convenio núm. 169 todavía no había sido ratificado y por lo tanto sus disposiciones no pueden ser aplicadas retroactivamente. Sin embargo, el Comité observa que la situación creada por la firma de dicho contrato persiste hasta la fecha. Además, la obligación de consultar con los pueblos interesados no es aplicable sólo a la celebración de contratos sino que surge de manera general en el contexto de la aplicación de las disposiciones del Convenio (véase el artículo 6 del Convenio núm. 169).

31. En este contexto, el Comité observa que, de manera más general, el Gobierno ha indicado que no estima convenientes los mecanismos de consulta en el marco de los procesos de consultación petrolera. El Comité considera que el espíritu de consulta y participación constituye la piedra angular del Convenio núm. 169 en la que se fundamentan todas las disposiciones del mismo. El párrafo 1 del artículo 6 establece la obligación de los Estados que ratifiquen el Convenio de consultar a los pueblos indígenas dentro de su territorio. En dicho párrafo se dispone que:

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

32. El requerimiento de la consulta debe ser considerado a la luz del principio fundamental de la participación, expresado en los párrafos 1 y 3 del artículo 7, que establece 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.

...

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, 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.

33. El Comité considera además que los principios de la consulta y la participación establecidos en los artículos 6 y 7 deben ser entendidos en el contexto de la política general expresada en el párrafo 1 y en el párrafo 2, b) del artículo 2 del Convenio, que dispone que:

1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y garantizar el respeto de su integridad.

2. Esta acción deberá incluir medidas:

...

b) que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones.

34. El Gobierno declara que no estima conveniente el proceso de consulta en conexión con el proceso de otorgamiento de contratos de participación para actividades de exploración y explotación petrolera y señala, además, que los derechos sobre los productos del subsuelo pertenecen al patrimonio del Estado. A este respecto, el Comité señala a la atención del Gobierno el párrafo 1 del artículo 15 del Convenio que establece lo siguiente:

1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.

35. El Comité observa que la legislación nacional en muchos países, incluyendo la legislación

ecuatoriana, establece que los derechos sobre recursos del subsuelo pertenecen al patrimonio del Estado. En el párrafo 2 del artículo 15 del Convenio se reconoce este principio jurídico, y se establece además una obligación al administrar dichos recursos: la obligación del Estado de consultar con los pueblos indígenas y tribales que pudieran ser afectados antes de autorizar actividades de exploración y explotación de los recursos del subsuelo ubicados en territorios indígenas:

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. (...)

36. El Comité desea subrayar que es plenamente consciente de las dificultades que entraña la solución de los conflictos relativos a los derechos sobre la tierra, incluyendo los derechos relativos a la exploración y explotación de los productos del subsuelo, particularmente cuando están en juego intereses y puntos de vista distintos como los intereses económicos y de desarrollo que representan los yacimientos de hidrocarburos y los intereses culturales, espirituales, sociales y económicos de los pueblos indígenas asentados en las zonas donde se encuentran dichos yacimientos. Sin embargo, el espíritu de consulta y participación que constituye la esencia del Convenio núm. 169 exige que las partes interesadas intenten establecer un diálogo que les permita buscar soluciones adecuadas en un ambiente de respeto mutuo y plena participación.

37. En cuanto al proceso mismo de consulta, el Comité desea subrayar lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 6 del Convenio:

2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

38. El Comité considera que el concepto de la consulta a las comunidades indígenas que pueden resultar afectadas con motivo de la exploración o explotación de los recursos naturales comporta el establecimiento de un diálogo genuino entre ambas partes caracterizado por la comunicación y el entendimiento, el respeto mutuo y la buena fe, y con el deseo sincero de llegar a un acuerdo común. Una reunión de mera información no se puede considerar en conformidad con lo dispuesto en el Convenio. Además, el artículo 6 requiere que la consulta sea previa, lo que implica que las comunidades afectadas participen lo antes posible en el proceso, incluso en la realización de estudios de impacto ambiental. Aunque en este caso el proyecto fue establecido antes de que el Convenio entrara en vigor en Ecuador, en el momento en que entró en vigor, surgió la obligación de la consulta relativa a toda actividad que afecte la aplicación del Convenio.

39. El Comité recuerda que, en la discusión relativa a la adopción del artículo 6 del Convenio sobre la consulta previa, un representante del Secretario General indicó que, al elaborar el texto, la Oficina no quiso sugerir que las consultas referidas deberían resultar en la obtención de un acuerdo o el consentimiento de lo que se consulta, sino que quiso expresar un objetivo para las consultas ([Nota 3](#)). En la opinión del Comité, si bien el artículo 6 no requiere que se logre el consenso en el proceso de consulta previa, sí se contempla que los pueblos interesados tengan la oportunidad de participar libremente a todos los niveles en la formulación, aplicación y evaluación de medidas y programas que les afecten directamente, a partir de la fecha en que el Convenio entró en vigor en el país. Además, los artículos 2, 1); 2, 2), b); 6; 7 y 15, 2) implican la obligación de desarrollar un proceso de consulta previa con los pueblos indígenas del país antes de tomar medidas susceptibles de afectarles directamente, tales como la firma de un contrato autorizando actividades relacionadas con la

exploración o explotación de hidrocarburos en su territorio ancestral, o con la continuación de las actividades iniciadas con anterioridad a la entrada en vigor del Convenio. La obligación de consulta previa implica que se deberá consultar a los pueblos interesados antes de finalizar el estudio ambiental y el plan de gestión ambiental cuando estipula que el Gobierno deberá «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».

40. Dada la continuación de las actividades autorizadas por el contrato de participación, el Comité estima que el Gobierno tenía la obligación de consultar con las comunidades indígenas asentadas en la zona del Bloque 24 a partir de la entrada en vigor del Convenio, particularmente en virtud de lo dispuesto en los párrafos 1 y 2 del artículo 7 del Convenio, para permitir a la comunidad participar en su propio desarrollo económico, social y cultural. Al respecto, el Comité advierte que el Gobierno no niega que hasta la fecha no se hayan llevado a cabo las consultas contempladas por los artículos 2, 1); 2, 2), b); 6; 7 y 15, 2) del Convenio. Ello no obstante, el Comité toma nota de que en la fecha de la comunicación del Gobierno, el estudio de impacto ambiental aún no había sido completado y las actividades de exploración y explotación no se habían iniciado. Por lo tanto, el Comité insta al Gobierno a que inicie un proceso de consulta con las comunidades afectadas, incluyendo a la FIPSE, para que las partes puedan colaborar en busca de soluciones adecuadas.

41. El Gobierno no niega que, a pesar de la declaración emitida el 13 de agosto de 1998 por la FIPSE, en asamblea extraordinaria, que determinó «no permitir ninguna negociación individual o de sus centros y asociaciones con la compañía Arco» y determinó, además, que «cualquier intento de la compañía en este sentido será considerado como un acto de atropello a la integridad del pueblo Shuar y sus organizaciones y como una abierta violación a nuestros derechos reconocidos en la Constitución (de Ecuador) y en el Convenio núm. 169 de la OIT», la compañía tuvo reuniones y firmó «acuerdos de cooperación» con individuos y organizaciones de base de la FIPSE sin la autorización de la misma. La CEOSL alega que las acciones emprendidas por la compañía violaron, entre otros, el artículo 17 del Convenio.

42. El párrafo 3 del artículo 17 dispone que:

Deberá impedirse que personas extrañas a esos pueblos puedan aprovecharse de las costumbres de esos pueblos o de su desconocimiento de las leyes por parte de sus miembros para arrogarse la propiedad, la posesión o el uso de las tierras pertenecientes a ellos.

43. Asimismo, el Comité desea subrayar que al establecer la obligación de la consulta, el párrafo 1 del artículo 6 deja claro que los pueblos interesados deberán ser consultados «mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente».

44. El Comité considera que el principio de representatividad es un componente esencial de la obligación de consulta. El Comité es consciente de que pudiera ser difícil en muchas circunstancias determinar quién representa una comunidad en particular. Sin embargo, si no se desarrolla un proceso de consulta adecuado con las instituciones u organizaciones indígenas y tribales verdaderamente representativas de las comunidades afectadas, la consulta encaminada no cumpliría con los requisitos del Convenio. En este caso, el Comité considera que no solamente no se llevó a cabo la debida consulta con una organización indígena claramente representativa de los pueblos interesados en las actividades de Arco en el Bloque 24 la FIPSE sino que las consultas que se realizaron la excluyeron, a pesar de la declaración pública emitida por la FIPSE en que determinó «no permitir ninguna negociación individual o de sus centros y asociaciones con la compañía Arco». En este contexto, el

Comité recuerda que el apartado c) del párrafo 1 del artículo 6 estipula que los gobiernos deberán «establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin». Por lo tanto, el Comité considera que cualquier consulta llevada a cabo en el futuro concerniente al Bloque 24 deberá tener en cuenta la declaración de la FIPSE antes citada.

## Recomendaciones

### IV. Recomendaciones del Comité

45. Al adoptar este informe, el Comité es consciente de que la aplicación del Convenio es un tema de importancia para el Gobierno y de que éste ha tomado medidas legislativas para salvaguardar los intereses de los pueblos indígenas y tribales en su territorio. El Comité espera que el Gobierno continuará manteniendo un estrecho contacto con la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y la Oficina para resolver las dificultades que pudiesen surgir al respecto. El Comité recomienda al Consejo de Administración que apruebe el presente informe y que, a la luz de las conclusiones que figuran en los párrafos 28 a 44 del mismo:

a) solicite al Gobierno que aplique plenamente el artículo 15 del Convenio y que establezca consultas previas en los casos de exploración y explotación de hidrocarburos que pudiesen afectar a comunidades indígenas y tribales, y que asegure la participación de los pueblos interesados en las diferentes etapas del proceso, así como en los estudios de impacto ambiental y los planes de gestión ambiental;

b) inste al Gobierno a que, en la búsqueda de soluciones a los problemas que todavía afectan al pueblo Shuar por las actividades de exploración y explotación petrolera en la zona del Bloque 24, se dirija a las instituciones u organizaciones representativas, incluyendo a la FIPSE, para poder establecer y mantener un diálogo constructivo que permita a las partes interesadas buscar soluciones a la situación que enfrenta este pueblo;

c) solicite al Gobierno que informe detalladamente a la Comisión de Expertos, mediante las memorias que debe presentar en virtud del artículo 22 de la Constitución de la OIT en relación con este Convenio, sobre la evolución de las cuestiones en que se fundamenta la reclamación de la CEOSL, en particular sobre:

1. las medidas tomadas o contempladas para remediar las situaciones que dieron origen a la reclamación, tomando en consideración la necesidad de establecer un mecanismo eficaz para la consulta previa con los pueblos indígenas y tribales como lo disponen los artículos 6 y 15, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras;

2. las medidas tomadas o contempladas para asegurar que las consultas requeridas se lleven a cabo en conformidad con lo dispuesto en el artículo 6, particularmente en lo que atañe a la representatividad de las instituciones u organizaciones indígenas consultadas;

3. los avances alcanzados en la práctica en relación con las consultas hechas a los pueblos asentados en la zona del Bloque 24, incluyendo información sobre la participación de estos pueblos en la utilización, administración y conservación de dichos recursos y en los beneficios de las actividades petroleras, así como su percepción de una indemnización equitativa por cualquier daño causado por la exploración y explotación de la zona, y

d) que declare terminado el procedimiento iniciado ante el Consejo de Administración al presentarse la reclamación.

---

## NOTAS

### Nota 1

El Comité observa que el propósito de la acción de amparo era, entre otras cosas, obtener la suspensión de las actividades de exploración, prospección de hidrocarburos y explotación de petróleo en el Bloque 24. Nota además que, aunque el Tribunal Constitucional negó la acción de amparo, al mismo tiempo exhortó a «que el Estado ecuatoriano y en particular Petroecuador, en la celebración de nuevos contratos, dé expreso cumplimiento a las disposiciones constitucionales que garantizan y protegen los derechos fundamentales de las personas y de las colectividades».

### Nota 2

Mediante un contrato de cesión firmado el 17 de abril de 2000, Arco cedió sus derechos y obligaciones contractuales a favor de la empresa Burlington Ecuador.

### Nota 3

Véase el informe de la Comisión del Convenio núm. 107, Actas Provisionales, núm. 25, 76.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, (Ginebra, 1989), párrafo 74, pág. 25/14.

### Cross references

[Constitucion: Artículo 24 artículo 24 de la Constitución](#)

[Convenios: C169 Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989](#)

---

[ILO home](#) [NORMES home](#) [ILOLEX home](#) [Búsqueda universal](#) [NATLEX](#)

Para más información, diríjase a el departamento de Normas Internacionales del Trabajo (NORMES) correo electrónico:

**[infonorm@ilo.org](mailto:infonorm@ilo.org)**

Copyright © 2006 Organización Internacional del Trabajo (OIT)

[Descargo de responsabilidad](#)

[webinfo@ilo.org](mailto:webinfo@ilo.org)