

## INTRODUCCIÓN

*“Debemos replantear IIRSA para considerar el deseo de la gente de ver caminos para su desarrollo, no carreteras para su explotación que atraviesan corredores de miseria y aumentan la deuda nacional”*

Evo Morales, Presidente de Bolivia  
Foro Social Mundial (Cochabamba, 2006)

La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) fue creada en el año 2000 por doce gobiernos de América del Sur con orientación neoliberal, siguiendo la tendencia política y económica reinante en aquella época en la región. Nueve años después muchas cosas han cambiado en el continente, pero IIRSA sigue siendo sostenida por al menos media docena de gobiernos que llegaron al poder sosteniendo una plataforma ideológica de izquierda, abiertamente crítica del modelo de desarrollo neoliberal y de la injerencia de las instituciones financieras.

Este megaproyecto de dimensiones regionales, que consiste en el impulso de la integración comercial a través de obras de infraestructura, amenaza seriamente los derechos de las poblaciones y los sistemas ecológicos del continente. Tanto el ambiente como las personas están en riesgo por una cartera de más 500 proyectos de gran envergadura previstos en todos los países, que abarcan grandes represas hidroeléctricas, carreteras, oleoductos, gasoductos, hidrovías, entre otros.

En este contexto, el eje multimodal Manta-Manaos es el proyecto de IIRSA en el Ecuador que más ha motivado la alerta en la sociedad civil y organizaciones sociales. El grupo de proyectos calificado por esta iniciativa como “Acceso a la hidrovía del Napo”, que busca dragar este río de la selva amazónica y convertirlo en una especie de carretera líquida para el transporte masivo de mercaderías, pone en peligro uno de los puntos de mayor diversidad biológica del planeta, así como los derechos de un gran número de personas pertenecientes a las comunidades indígenas y campesinas de la zona, por los impactos que causarían la construcción de puertos, aeropuertos, carreteras y otras obras de este proyecto.

Si bien la República del Ecuador, al igual que la mayor parte de países del continente sudamericano, ha vivido un proceso de transformación política y social muy importante en los últimos años, la actuación gubernamental en lo referente a IIRSA no ha variado en comparación con las administraciones anteriores. El actual gobierno, a pesar de su orientación política lejana al neoliberalismo con el que se diseñó este programa y que rige a sus financiadores, se ha declarado impulsor de IIRSA y Manta-Manaos.

En este proyecto se pone en juego algo muy importante, la supervivencia de la Amazonía y los derechos de sus habitantes. Esta región tan especial del planeta, fundamental para la reproducción y realización de la vida y para la existencia, mantenimiento y regeneración de los ciclos vitales de la naturaleza, a la que la nueva Constitución Política del Ecuador le ha otorgado derechos<sup>1</sup>, está –nuevamente- en un grave riesgo por la codicia de ser humano que quiere aprovechar y lucrar de sus recursos naturales. Primero fue el caucho, luego el petróleo, ahora sus ríos.

---

<sup>1</sup> Constitución de la República del Ecuador, artículos 71, 72, 73, 74.

La nueva Carta Magna del Ecuador es una muestra del más avanzado neo constitucionalismo y sobre todo es el resultado de las luchas de los movimientos sociales y organizaciones de base del Ecuador. En ella se establece un verdadero cambio de paradigma en el modelo desarrollo, estableciendo como meta conseguir el buen vivir o *sumak kawsay*, ya no el crecimiento económico sin sentido, sino un verdadero proceso de desarrollo integral del ser humano, basado en el ejercicio pleno de los derechos. Este nuevo paradigma no puede ser entendido sin otro de los pilares que establece el texto constitucional, que es la declaratoria del Estado ecuatoriano como un Estado constitucional de derechos y justicia, intercultural y plurinacional.

Sin embargo, en la práctica, cuando se trata de la realización de grandes proyectos que reporten beneficios económicos al país, ni los derechos de la naturaleza, ni el nuevo modelo de desarrollo, ni los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas parecen tener la misma relevancia que supuestamente se les otorgó en Montecristi. La falta de participación social y de acceso a la información pública, así como el incumplimiento de los estándares internacionales ambientales y de derechos humanos parece ser la tónica de esta carrera desenfrenada hacia la obtención de recursos económicos para ser distribuidos por el “socialismo del siglo XXI”. Ejemplos de esta práctica sobran: la represa Coca Codo Sinclair, la refinería petroquímica de El Aromo, el proyecto hidroeléctrico Baba, la aprobación de la Ley de Minería, y claro, el eje multimodal Manta-Manaos. Todos estos proyectos han sido definidos como prioritarios para el gobierno de la revolución ciudadana, y todos ellos se han diseñado sin cumplir los estándares mínimos de participación y acceso a la información pública.

En este marco, es de suma importancia el respeto a los derechos colectivos de los pueblos indígenas y tribales, quienes han logrado un modo de vida sustentable a lo largo de los siglos e incluso han inspirado el nuevo modelo de desarrollo del Ecuador. Debido a su particular relación con los territorios que ocupan, son ellos quienes deben decidir, por medio de adecuados procesos de consulta previa y consentimiento libre e informado, sobre la posibilidad de ejecutar proyectos de “desarrollo” o “integración regional” en sus territorios ancestrales.

En este sentido, resultan fundamentales los avances jurídicos en materia ambiental y de derechos humanos, recogidos en la normativa internacional, principalmente en el Convenio No. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, así como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, que constituyen instrumentos jurídicos clave para la exigibilidad de estos derechos. Del mismo modo, el establecimiento de garantías ya no sólo jurisdiccionales, sino también políticas y normativas en la nueva Constitución, son avances que debemos aprender a utilizar para la protección de los derechos y el ambiente.

La compleja tensión entre procesos de desarrollo, conservación ambiental y derechos humanos, que surge de la necesidad del aprovechamiento de los recursos naturales y de crecimiento económico de nuestros países, enfrentada a la fragilidad de los ecosistemas y la vulnerabilidad de las personas y comunidades, ha sido materia de debates políticos y de regulación jurídica, tanto a nivel nacional como internacional. El caso del proyecto Manta-Manaos es una muestra clara de esta difícil tensión, que solamente se puede resolver mediante el fiel cumplimiento de los estándares que el derecho internacional ambiental y de los derechos humanos han establecido para la ejecución de este tipo de proyectos.

De este modo, en la presente investigación buscamos responder a la pregunta relativa a si el proyecto del eje multimodal Manta-Manaos, componente principal en el Ecuador de la Iniciativa IIRSA, cumple con estos estándares.

Para ello, en primer lugar hacemos una aproximación descriptiva a la iniciativa IIRSA, dando una breve mirada a su historia y sus orígenes de IIRSA, explicando de forma sucinta su funcionamiento a nivel regional y aproximándonos a la forma en que se produce su financiamiento. Luego, describimos la cartera de proyectos de la iniciativa IIRSA en Ecuador, tanto del Eje Andino como del Eje Amazónico, donde concentraremos nuestro estudio.

En segundo lugar, pasaremos directamente al análisis del proyecto del eje multimodal Manta-Manaos y los estándares internacionales ambientales y de derechos humanos aplicables en el diseño, ejecución y funcionamiento de proyectos de infraestructura. Este capítulo se ha dividido en tres bloques: en el primero hacemos una breve descripción del proyecto, su estado actual, financiamiento y nos detenemos en los principales puntos sensibles por tramo de proyecto dentro de la ruta del eje; en el segundo analizamos las principales cuestiones ambientales y de derechos humanos que se desprenden del proyecto y nos detenemos en el análisis de sus afectaciones al derecho a un ambiente sano, al derecho a una vida digna y a los derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas; mientras que en el tercer bloque nos concentramos en la descripción de las garantías de estos derechos que se deben aplicar en los proyectos de desarrollo. En esta última sección hablaremos sobre los estándares internacionales en materia de participación social, consulta previa, consentimiento libre e informado en relación a derechos colectivos de los pueblos indígenas, acceso a la información pública, beneficios compartidos y la obligación de realizar estudios de impacto ambiental, así como del derecho al desarrollo como un derecho síntesis, que pretende un reforzamiento y profundización de la indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos humanos. Finalmente, esbozamos algunas conclusiones y recomendaciones.

De esta forma buscamos cumplir con los objetivos específicos de este trabajo que son: dar a conocer la existencia de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana y su cartera de proyectos en el Ecuador; definir los estándares ambientales y de derechos humanos que recoge la nueva Constitución y los tratados internacionales que ha ratificado el Ecuador que debe cumplir un proyecto de infraestructura; analizar el proyecto Manta-Manaos en Ecuador desde un enfoque jurídico, tomando como eje su adecuación a los estándares nacionales e internacionales de derechos humanos mencionados; y, dar algunas recomendaciones para el cumplimiento de los estándares internacionales de derechos humanos en la ejecución de los proyectos de IIRSA en Ecuador.

Creemos que es importante discutir el papel de los Estados, las instituciones financieras y las empresas multinacionales en los llamados procesos de integración y desarrollo, son ellos quienes han manifestado su apoyo abierto a la iniciativa IIRSA y han excluido sistemáticamente a quienes resultan afectados y afectadas por su implementación. Solamente la sociedad civil puede -y debe- dar la voz de alerta sobre la injusticia social y ambiental que una inadecuada ejecución de estos proyectos puede causar. El debate sobre la integración regional debe ir más allá de la neocolonización de los recursos naturales de la región y un nuevo ataque a la Pachamama y su tan preciada Amazonía. Más allá de un diagnóstico de lo que está mal con el modelo que impulsa la iniciativa IIRSA y sus proyectos, es necesario que la voz de los que nunca han tenido voz se haga escuchar, en este trabajo intentamos darles el micrófono a las comunidades afectadas, a los pueblos indígenas, a los ríos y a los animales, para que digan lo que tienen que decir y que muchos, tal vez la mayoría, no quieren escuchar.

## CAPÍTULO I:

### La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana IIRSA y su desarrollo en Ecuador

#### **1. Historia y orígenes de IIRSA**

La iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional en Suramérica fue adoptada en la Reunión de Presidentes Sudamericanos llevada a cabo en Brasilia, en el año 2000. En este evento, los gobernantes de la región decidieron crear lo que oficialmente definieron como un “foro de diálogo” entre las autoridades responsables de la infraestructura de transporte, energía y comunicaciones en los doce países suramericanos, cuyo objeto es promover el desarrollo de la infraestructura bajo una visión regional, procurando la integración física de los países de Suramérica y el logro de un patrón de desarrollo territorial equitativo y sustentable.<sup>2</sup>

Desde una posición crítica a esta versión oficial, el Observatorio Latinoamericano de Geopolítica define a IIRSA como un megaproyecto de enormes implicaciones socioambientales que pretende construir un nuevo paradigma para el desarrollo de la infraestructura regional, sustentado sobre los requerimientos de la demanda, para posicionar mercancías ágilmente en los mercados europeos, asiáticos y estadounidenses.<sup>3</sup> Según esta organización, la iniciativa IIRSA está pensada desde el mercado y tiene un diseño centrífugo, extractivo y de expulsión de riquezas hacia los grandes centros de demanda.

Para entender este proceso, es válido recordar que en los años noventa la convergencia de procesos políticos neoliberales y estrategias económicas abrió las puertas para que los países sudamericanos se plantearan la posibilidad de profundizar el proceso de integración regional para el comercio. Sin embargo, este proceso no ha tomado en cuenta de forma debida a los graves impactos ambientales y sociales que vienen aparejados con sus más de 500 proyectos de infraestructura, energía y telecomunicaciones.<sup>4</sup>

Como vemos, la iniciativa IIRSA es un proceso complejo donde se refleja la difícil tensión entre desarrollo, medio ambiente y derechos humanos, que surge de la necesidad del aprovechamiento de los recursos naturales y de crecimiento económico, enfrentada a la fragilidad de los ecosistemas y la vulnerabilidad de las personas y comunidades.

#### **2. La iniciativa IIRSA en el contexto regional**

Para la programación y ejecución de sus proyectos, IIRSA ha dividido al continente en 10 “ejes de integración y desarrollo”<sup>5</sup>, calificados como una referencia geoeconómica de planificación y gestión del desarrollo sostenible, estos ejes son:

1. Eje Andino
2. Eje Perú-Brasil-Bolivia
3. Eje de la Hidrovía Paraguay-Paraná
4. Eje de Capricornio
5. Eje Andino del Sur

<sup>2</sup> Ver sitio web oficial de IIRSA: <http://www.iirsa.org/acercadeiirsa.asp?CodIdioma=ESP>.

<sup>3</sup> Ver Ana Esther Ceceña, Paula Aguilar, Carlos Motto, *Territorialidad de la dominación: Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA)*, disponible en <http://www.geopolitica.ws/leer.php/111>

<sup>4</sup> Ver mapa en Anexo 1

<sup>5</sup> Ver mapa en Anexo 2

6. Eje del Escudo Guyanés
7. Eje del Amazonas
8. Eje Interoceánico Central
9. Eje MERCOSUR-Chile
10. Eje del Sur

Cada uno de estos ejes involucra a varios países, por su ubicación geográfica, y contiene una serie de grupos de proyectos que, una vez ejecutados, facilitarían el comercio a gran escala en la región.

En cuanto a su organización administrativa a nivel regional, IIRSA se encuentra estructurada bajo 3 niveles de ejecución y decisión, representados por los siguientes organismos creados para tales efectos:

- a. **Comité de Dirección Ejecutiva (CDE):** conformado por los Ministros de Transporte u Obras Públicas de los 12 países que integran la iniciativa. Es el órgano emisor de políticas y se reúne cada año.
- b. **Comité de Coordinación Técnica (CCT):** está conformado por las instituciones internacionales de financiamiento (BID, CAF y FONPLATA). Es el órgano encargado de proponer a los países las alternativas de integración y financiamiento.
- c. **Grupos Técnico Ejecutivos (GTE):** integrado por instituciones de los Estados y del sector privado de cada país. Se encarga de diseñar y plantear las estrategias y proyectos nacionales que conforman IIRSA.

En cuanto al conjunto de proyectos, según las fuentes oficiales de IIRSA, los gobiernos de Suramérica han conformado una cartera consensuada que suma 506 proyectos de infraestructura de transporte, energía y comunicaciones, que se encuentran agrupados en 47 grupos de proyectos y que representan una inversión estimada de US\$ 68.000 millones.<sup>6</sup> Estos proyectos pueden ser de mejoramiento de infraestructura ya existente o de construcción de nuevas obras.

Dentro de esta enorme cifra, los gobiernos seleccionaron un conjunto de proyectos considerados de “alto impacto” a los cuales están dando una atención especial para su financiamiento y ejecución en el corto plazo, en lo que han calificado como la Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010. Esta agenda está constituida por 31 proyectos con una inversión estimada de US\$ 6.921,10 millones, entre estos proyectos de alto impacto, se encuentran algunos de gran importancia para el Ecuador.

### **3. Financiamiento de la iniciativa IIRSA**

IIRSA se financia principalmente con dinero de las tres instituciones financieras regionales que conforman su Comité de Coordinación Técnica: el Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Andina de Fomento y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata. Sin embargo, en los últimos años, otras instituciones financieras han tenido relevancia en el financiamiento de los proyectos de IIRSA, principalmente el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social del Brasil.

Desde varios sectores se ha criticado el verdadero nivel de aporte al desarrollo de estas instituciones financieras, cuyos préstamos y donaciones muchas veces han servido para financiar procesos privatizadores de servicios básicos, grandes inversiones de empresas multinacionales y proyectos de infraestructura con graves impactos ambientales y sociales. A nivel de toma de decisiones, se ha puesto la mira en su falta de democracia a la hora de establecer prioridades. A manera de ejemplo, en el BID “[...] de un total de 47 países miembros, apenas 26 son naciones latinoamericanas y, por tanto, el control de la gestión se encuentra, en gran parte, en las manos de los países

---

<sup>6</sup> Ver <http://www.iirsa.org/CarteraProyectosIIRSA.asp?CodIdioma=ESP>

industrializados, como los Estados Unidos, Canadá, varias naciones europeas y Japón”.<sup>7</sup> A esto se debe sumar el reciente ingreso de China, así como el hecho de que el peso del voto para toma de las decisiones en el BID es directamente proporcional a las acciones que tiene cada país en el Banco. Estados Unidos, por ejemplo, posee alrededor del 30% de las acciones, lo que significa el 30% del poder de decisión, mientras que el Ecuador posee menos del 1%.

La Corporación Andina de Fomento fue fundada en 1966 como un banco de promoción del desarrollo y de servicios financieros, tanto a clientes del sector privado como estatales. Según Gudynas, la CAF se ha convertido en la principal fuente de financiamiento de algunos países andinos, superando al BID y al Banco Mundial.<sup>8</sup> Respecto al BNDES, el mismo autor recuerda que una particularidad de este banco es que financia a empresas brasileras, por lo que establece como requisito para apoyar emprendimientos de integración en otras naciones, que exista participación de una empresa del Brasil en la ejecución de la obras.<sup>9</sup>

También las empresas multinacionales han impulsado proyectos de integración energética en la región, tales como el Sistema de interconexión para América Central (Siepac) o la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), con las que se facilita la vinculación entre zonas productoras y consumidoras de electricidad, pero de nuevo, las grandes beneficiadas de estos proyectos han sido las propias compañías y no las poblaciones.<sup>10</sup>

#### **4. La iniciativa IIRSA en Ecuador**

Como se mencionó anteriormente, IIRSA se ha diseñado a partir de un proceso de planificación territorial que contiene 10 ejes de integración regional, los mismos que atraviesan todo el continente, de norte a sur y de este a oeste, trazando varias agrupaciones de proyectos. El territorio del Ecuador está atravesado por dos de estos ejes de integración: El Eje Andino y el Eje Amazónico.<sup>11</sup>

##### **4.1. El Eje Andino**

El Eje Andino, que abarca también a Bolivia, Perú, Colombia y Venezuela, busca el mejoramiento de la infraestructura vial que une a estos países, es decir la carretera Panamericana, así como el desarrollo de redes ferroviarias y de los puertos marítimos a través del impulso de procesos de privatización o concesiones. En el Eje Andino existen 11 grupos de proyectos y Ecuador tiene relación directa con 6 de ellos, que según el MTOP son los siguientes:

- a. **Grupo 2:** Conexión Venezuela (Caracas)-Colombia (Bogotá)-Ecuador (Quito)
- b. **Grupo 5:** Conexión Colombia (Tumaco)-Ecuador (Esmeraldas)-Perú (Lima)
- c. **Grupo 6:** Conexión Colombia-Ecuador II (Bogotá-Mocoa-Tena-Zamora-Palanda-Loja)
- d. **Grupo 7:** Conexión Perú-Ecuador II (Quito-Pte. de Integración-Tingo María)
- e. **Grupo No. 10:** Sistema de Integración Energética
- f. **Grupo No. 11:** Sistema de Telecentros y Conectividad<sup>12</sup>

<sup>7</sup> Gudynas Eduardo, *Las instituciones financieras y la integración de América del Sur*, en Financiamiento y megaproyectos, una interpretación de la dinámica regional sudamericana, INESC, 2008, p. 26.

<sup>8</sup> Ídem., p. 25

<sup>9</sup> Ver ídem, p. 28.

<sup>10</sup> Susana González G., *Recursos de América Latina atraen a transnacionales*, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2009/04/17/index.php?section=economia&article=032n1eco>

<sup>11</sup> Ver mapa en Anexo 3

<sup>12</sup> Ver Informe “*Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana IIRSA*”, elaborado por el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, en mayo de 2006, p. 4-7.

## 4.2. El Eje Amazónico

El Eje Amazónico, que incluye además a Brasil, Colombia y Perú, tiene por objeto la unión de los océanos Pacífico y Atlántico a través de los ríos Amazonas en Brasil, Huallaga, Marañón y Ucayali en Perú, Napo y Morona en Ecuador y Putumayo en Colombia, con la consecuente construcción y mejoramiento de una serie de puertos fluviales y marítimos, así como aeropuertos y vías terrestres. Dentro del Eje Amazónico, los grupos de proyectos que tienen relación con el Ecuador son:

- a. **Grupo 1:** Acceso a la hidrovía del Putumayo
- b. **Grupo 2:** Acceso a la hidrovía del Napo
- c. **Grupo 6:** Red de hidrovías amazónicas
- d. **Grupo 7:** Acceso a la hidrovía del Morona

El eje multimodal Manta-Manaos, dentro de la cartera de proyectos de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana IIRSA, es parte del Grupo 2 de proyectos del Eje Amazónico, denominado “Acceso a la Hidrovía del Napo”. Según información oficial de IIRSA, este proyecto consiste en el mejoramiento de la red vial ecuatoriana desde los principales puertos marítimos en costa del Océano Pacífico, es decir, el puerto de Esmeraldas (Provincia de Esmeraldas) y Manta (Provincia de Manabí) hacia la ciudad de Francisco de Orellana, más conocida como Coca (Provincia de Orellana), donde se prevé la construcción de un puerto fluvial de transferencia, para ingresar al río Napo, y a través de éste, al río Amazonas.

Adicionalmente, el Grupo 2 incluye la construcción de dos aeropuertos internacionales de transferencia de carga: el Aeropuerto de Tena (Provincia de Napo) y el Aeropuerto de Nuevo Rocafuerte (Provincia de Orellana), donde se tiene previsto también la construcción de un Centro Binacional de Atención Fronteriza (CEBAF) con el Perú, proyectos que también se conocen como componentes del eje Manta-Manaos.

Más allá de estos datos, la oposición que ha motivado en muchos sectores sociales la forma en la que se vienen desarrollando los proyectos de la iniciativa IIRSA en el continente, ha causado que se intente desligar al eje Manta-Manaos de esta cartera regional de proyectos. Así, se ha manifestado desde el Ministerio de Transporte y Obras Públicas que Manta-Manaos es un proyecto bilateral entre Ecuador y Brasil e incluso que forma parte de la implementación del Tratado de paz, libre comercio y navegación firmado con el Perú en el año 1998.<sup>13</sup> Sin embargo, al revisar la cartera de proyectos de IIRSA, es claro que muchos (sino todos) los componentes del proyecto Manta-Manaos, corresponden a lo que IIRSA califica como “Acceso a la Hidrovía del Napo”.

La información oficial de IIRSA señala que el objetivo del Grupo 2 de proyectos del Eje Amazónico (Acceso a la Hidrovía del Napo) es el de “Fortalecer la integración nacional ecuatoriana de carácter amazónico [...] con la sierra y la costa, central y norte del país y consolidar la oportunidad de una vía fluvial ecuatoriana de integración amazónica internacional hacia Manaos y potenciar la interconexión del interior del continente con la Cuenca del Pacífico.”<sup>14</sup> A continuación, analizamos con más detenimiento este proyecto.

---

<sup>13</sup> Ver MTOP, *El Programa Vial más grande la historia del Ecuador*, en circulación con diario El Comercio, 18 de diciembre de 2008; y documentos oficiales Décima Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva de IIRSA, anexo 7: Mapa de Ecuador, disponible en:

[http://www.iirsa.org/BancoMedios/Imagenes/cde10\\_anexo7\\_mapa\\_ecuador.jpg](http://www.iirsa.org/BancoMedios/Imagenes/cde10_anexo7_mapa_ecuador.jpg)

<sup>14</sup> Ver [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org)

## CAPITULO II:

### **El Proyecto del Eje Multimodal Manta-Manaos y los estándares internacionales ambientales y de derechos humanos**

#### **1. El proyecto del Eje Multimodal Manta-Manaos**

##### **1.1. Breve descripción del proyecto:**

Construir una vía de comunicación multimodal entre el litoral ecuatoriano y la ciudad de Manaos, que permita llegar por el río Amazonas hasta la costa atlántica de Brasil, ha sido el sueño de muchos comerciantes y empresarios. Estos intereses se han conjugado en el proyecto del eje multimodal Manta-Manaos, que busca el desarrollo de un canal de transporte para una mayor fluidez comercial entre la costa del Pacífico ecuatoriano con la amazonía norte del Brasil.

En el lado ecuatoriano, el deseo de conseguir una mejora de la infraestructura vial que posibilite comerciar los productos de la industria extractiva petrolera, minera y la producción agrícola, han impulsado el interés de muchos sectores empresariales y corporativos del país para concretar esta idea. En el lado brasileño, el gran crecimiento de su economía, el boom de la producción de agrocombustibles en el norte de su territorio y la necesidad de tener una salida más rápida y eficiente para sus exportaciones hacia el mercado asiático, han dado una gran relevancia a los proyectos de infraestructura. Como ejemplo de ello, el Programa de Aceleración del Crecimiento PAC<sup>15</sup> del gobierno del Brasil cuenta con un importante énfasis en el desarrollo de la infraestructura para el transporte.

En líneas generales, el proyecto consiste en habilitar un eje vial capaz de transportar grandes cantidades de carga desde el puerto de Manta, en la provincia costera de Manabí hasta un puerto de transferencia ubicado en la provincia amazónica de Orellana, donde la mercadería pueda ser embarcada en naves fluviales que atraviesen la Amazonía ecuatoriana por el río Napo hasta el puerto de Nuevo Rocafuerte, en la frontera con Perú, continuando con la navegación hasta Manaos y posteriormente Belém en la costa atlántica del estado brasileño de Pará.<sup>16</sup>

Esta visión del flujo comercial toma como punto de partida el puerto ecuatoriano, pero debe pensarse en que el eje se utilizaría para la exportación en el sentido contrario, es decir, desde Brasil hacia el Ecuador, debido al gran déficit o desproporción en la balanza comercial entre estos dos países y a la condición de polo industrial de la ciudad de Manaos. Estudios económicos demuestran que las exportaciones del Brasil corresponden al 44.9% del total de las exportaciones de América Latina a los países de la Cuenca del Pacífico, mientras que Ecuador tiene una cifra mucho menor.<sup>17</sup>

El eje Manta-Manaos es considerado como una vía alternativa al Canal de Panamá para las embarcaciones que transportan mercadería y utilizan sus instalaciones para cruzar del Atlántico al Pacífico. Esta ruta tiene un tiempo de espera promedio de 45 días, mientras que se dice que el eje Manta-Manaos podría ofrecer a las

---

<sup>15</sup> Ver <http://www.brasil.gov.br/pac/>

<sup>16</sup> Ver Anexo 4

<sup>17</sup> Ver Mancheno Diego, Piedra Andrés, *La Manta-Manaos, estudio económico regional: alcances, riesgos y potencialidades*, Grupo FARO, Quito, 2008, p. 33.

embarcaciones tiempos de hasta 15 días. Según el gobierno ecuatoriano, los beneficios que puede traer la ejecución de la obra para el comercio es que se unirán los océanos Pacífico y Atlántico por medios multimodales reduciendo la necesidad de atravesar el Canal de Panamá "que resulta demoroso y demasiado costoso".<sup>18</sup>

Como vemos, el principal objetivo de este proyecto es construir un corredor de transporte multimodal que potencie la "capacidad para el transporte" de la cuenca amazónica, mediante el sistema fluvial del río Amazonas, además de carreteras, vías férreas, puertos fluviales y marítimos, aeropuertos, estaciones de transferencia y pasos de frontera. Así, los objetivos de este megaproyecto han quedado reducidos al comercio y la integración económica, dejando de lado otros componentes de vital importancia para el desarrollo, entendido la nueva Constitución del Ecuador como un conjunto de sistemas no sólo económicos o comerciales, sino también políticos, socio-culturales y ambientales.<sup>19</sup>

## 1.2. La ruta del eje Manta-Manaos en Ecuador

El eje Manta-Manaos es una ruta multimodal, lo cual implica la confluencia de varios medios de transporte: terrestres, aéreos y fluviales. El componente terrestre del eje Manta-Manaos tiene aproximadamente 578 km, mientras que su parte fluvial se ha calculado en 861 km, de los cuales 240 km atraviesan el territorio ecuatoriano, desde el Puerto de Francisco de Orellana hasta el puerto de Nuevo Rocafuerte, en la frontera con el Perú. Se prevé la construcción de al menos 2 aeropuertos en la ruta.<sup>20</sup>

La conexión terrestre entre la costa y la amazonía ecuatoriana para el proyecto Manta-Manaos requiere el mejoramiento y ampliación de las vías existentes para que cuenten con el tamaño requerido para el transporte de carga de alto tonelaje, así como la construcción de algunos tramos que al momento no están conectados.

El primer tramo de carretera iniciaría en la ciudad de Manta, pasaría cerca de la localidad de Montecristi y luego Portoviejo, para atravesar las poblaciones de Abdón Calderón, San Sebastián, Pichincha, El Rosario y Velasco Ibarra (El Empalme) y llegar a la ciudad de Quevedo, en la provincia de Los Ríos, una de las principales zonas bananeras del país.

Luego de Quevedo, se iniciaría el ascenso hacia la región montañosa de la sierra, para pasar primero por La Esperanza, Valencia y La Maná, atravesando los Andes ecuatorianos hasta llegar a Tingo y Zumbahua, en la provincia de Cotopaxi. Luego de atravesar estas poblaciones, se llega a Pujilí y a continuación a Latacunga, capital de la provincia, donde el proyecto carece de una clara definición, existiendo varias posibilidades para entrar a la región amazónica.

Por un lado, se ha señalado la posibilidad de seguir en dirección a Quito y tomar la salida oriental hacia Papallacta para después continuar por la vía existente hacia Tena. Otra opción, que es la que actualmente se utiliza, con un desvío desde Latacunga a Salcedo, luego Ambato y Baños, desde donde existe una carretera hacia Puyo que llega hasta la ciudad de Tena, ya en la Amazonía. La segunda opción es el trayecto directo desde la ciudad de Salcedo hasta la ciudad de Tena. Según Gonzalo Varillas, este tramo lleva más de 40 años de construcción y no ha podido concluirse por lo impenetrable de

---

<sup>18</sup> Mandatario destaca productividad de reunión en Manaos, en: <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/mandatario-destaca-productividad-en-reunion-de-manaos-309842.html>

<sup>19</sup> Ver Constitución de la República del Ecuador, art. 275.

<sup>20</sup> Ver mapa en Anexo 5

la selva en medio de estas dos ciudades, que corresponde al Parque Nacional Llanganates.<sup>21</sup>

Independientemente de la opción que se adopte como parte del proyecto, la vía terrestre continuaría desde la ciudad de Tena, donde se ha iniciado la construcción de un aeropuerto internacional de transferencia de carga, hacia la provincia de Orellana, donde el proyecto prevé el mejoramiento y ampliación de la actual vía, la misma que constantemente se deteriora por las permanentes lluvias o el desborde de los ríos. Esta carretera atraviesa importantes zonas de explotación petrolera, como los Bloques 20 y 29 de la empresa estatal Petroecuador. Asimismo, este trayecto atraviesa el Parque Nacional Sumaco Napo-Galeras, que ha sido declarado como Reserva de la Biósfera.

En las cercanías de la ciudad de Francisco de Orellana (conocida como Coca), se ha planificado la construcción de un puerto fluvial de transferencia de carga, que daría inicio a la hidrovía del río Napo. Este puerto incluiría un área de almacenamiento y bodegaje con una extensión de 15 hectáreas, habiéndose previsto el correspondiente proceso de expropiación de esta zona. Según la información oficial de IIRSA, este sería el lugar donde iniciaría la vía fluvial. Sin embargo, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, en un comunicado de prensa, indicó que el puerto conocido como Providencia, ubicado a 80 km de Shushufindi y 40 km de la ciudad de Francisco de Orellana, sería el lugar donde se establecería este puerto de transferencia.<sup>22</sup>

La hidrovía empezaría en la provincia de Orellana, desde donde se atravesaría el río Napo y la zona de Pañacocha, de alta concentración kichwa, donde el gobierno ecuatoriano ha autorizado la explotación petrolera. A continuación se llega a Tiputini, una de los principales centros poblados de la nacionalidad indígena huaorani, y finalmente a Nuevo Rocafuerte, donde se construirá un Centro de Administración de Frontera en el límite con el Perú.<sup>23</sup>

Finalmente, han sido programas las construcciones de dos aeropuertos de transferencia de carga, cerca de las poblaciones amazónicas de Tena y Rocafuerte. En el caso de Tena, es un proyecto que ya ha iniciado con muchas irregularidades, en una zona de alta productividad agrícola y concentración de población, llamadas Colonia Bolívar y El Zancudo, de la parroquia El Ahuano, a orillas del río Napo.

Esta es una breve descripción de lo que sería la ruta del eje multimodal Manta-Manaos, sin embargo, la gran cantidad de incertidumbres, indefiniciones e informaciones contradictorias que emanan de las autoridades oficiales, tanto nacionales, locales y regionales, han conseguido que no se tenga una idea exacta de los lugares que este atravesaría. Estas informaciones incluyen la incorporación de otros puertos marítimos ecuatorianos (Esmeraldas, Guayaquil, Bolívar), como reemplazo o adicionales al puerto de Manta; se ha hablado también de la posibilidad de impulsar la hidrovía en los ríos Morona o Putumayo debido a la incertidumbre respecto a la navegabilidad del río Napo durante los 365 días del año. Del mismo modo, existe falta de definición respecto a la ruta terrestre en el tramo Salcedo-Tena.

### **1.3. Antecedentes históricos y estado actual del proyecto**

Gustavo Noboa fue quien, en su calidad de Jefe de Estado, firmó la adhesión del Ecuador a la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura IIRSA. Durante su gobierno, los representantes de Autoridad Portuaria de Manta, la Zona Franca de Manabí (Zoframa) y la Zona Franca de Manaos (Suframa) firmaron un convenio de

---

<sup>21</sup> Ver Varillas Gonzalo, *El proyecto multimodal Manta-Manaos: sus voces e impactos*, disponible en: [www.biceca.org](http://www.biceca.org)

<sup>22</sup> Ver Mancheno, *op.cit*, p. 32.

<sup>23</sup> Ver mapa en Anexo 6

intención para la transportación de carga a través de la ruta Manta-Puerto Francisco de Orellana-Manaos, el 7 de abril del año 2000.<sup>24</sup>

Por su parte, el derrocado ex presidente Lucio Gutiérrez, en su discurso de posesión manifestó que: “Manta será el primer puerto de la globalización mundial eje esencial de transferencia de mercaderías entre Asia y Europa a través de América y punto de maquila para construcción y ensamble de toda clase de industrias, más aun cuando aprobemos el proyecto ferroviario Manta-Manaos red conectada por grandes vías a Guayaquil Cuenca Quito y ciudades intermedias”.<sup>25</sup> El inconcluso gobierno de Gutiérrez puso un gran énfasis en la construcción del aeropuerto internacional en su ciudad natal Tena, que fue adjudicado a la multinacional brasileña Odebrecht y puesto en manos del ECORAE para su implementación. Según destaca Napoleón Saltos, “Odebrecht obtuvo, durante el Gobierno de Lucio Gutiérrez, el contrato de construcción del Aeropuerto del Napo, articulado al eje Manta-Manaos, dentro de la estrategia imperial del IIRSA.”<sup>26</sup>

Durante el gobierno de Alfredo Palacio, el Brasil materializó algunas ofertas hechas antes a Gutiérrez, entre las que consta el préstamo de 70 millones de dólares para la construcción del aeropuerto del Tena.<sup>27</sup>

En la actualidad, el gobierno del presidente Rafael Correa también ha demostrado una enorme voluntad política para continuar el avance del proyecto de construcción del eje Manta-Manaos. Sin embargo, más allá del ímpetu demostrado para acelerar las decisiones para el desarrollo del aludido eje, la administración actual se ha encontrado con serios problemas en el avance de los distintos proyectos de la ruta.

Algunos ejemplos de estos tropiezos en el desarrollo del proyecto durante este periodo presidencial han sido la expulsión de la empresa brasilera Odebrecht a raíz del daño en la central hidroeléctrica de San Francisco, que retrasó las obras en varios componentes del eje, principalmente en el aeropuerto de Tena. Otro ejemplo es la falta de resultados del estudio para determinar la navegabilidad del río Napo, de los cuales solo se conoce la contratación de una constructora privada con financiamiento del BID.<sup>28</sup> Finalmente, los problemas de incumplimiento de contrato en la concesión del puerto de Manta relativos al funcionamiento y ampliación del puerto y el posterior retiro de la concesionaria china Hutchinon, dejándolo en manos de la Autoridad Portuaria, son una muestra más de dificultades en el avance real del proyecto.

El Ministerio de Transporte y Obras Públicas ha señalado que están avanzados los estudios de prefactibilidad de las vías de conexión Manta-Quevedo y Quevedo-Latacunga, aquellos referentes a la construcción del puerto Providencia (Sucumbíos) y Puerto Morona (Morona Santiago) y del conjunto de vías que faciliten que los puertos marítimos de Esmeraldas, Manta, Guayaquil y Puerto Bolívar (El Oro) sean la salida hacia el Pacífico. Así, el gobierno ha llegado a afirmar que el eje Manta-Manaos sería una realidad “*en un par de años*”.

---

<sup>24</sup> *Transportación naviera de Ecuador a Brasil*, disponible en:

<http://74.125.113.132/search?q=cache:HWmVLzeCnPEJ:www.dlh.lahora.com.ec/paginas/manabita>

<sup>25</sup> Discurso de posesión del ex Presidente Lucio Gutiérrez, disponible en:

<http://74.125.113.132/search?q=cache:3iBhsf1wyJsJ:www.llacta.org/organiz/coms/com232.htm+lucio+gutierrez+manta+manaos&hl=es&ct=clnk&cd=3&gl=ec&client=firefox-a>

<sup>26</sup> *Correa y Odebrecht, el retorno de los que nunca se fueron*, disponible en:

<http://www.argenpress.info/2008/09/correa-y-odebrecht-tudo-bem-el-retorno.html>

<sup>27</sup> *La amazonía ecuatoriana en disputa*, disponible en:

[http://74.125.113.132/search?q=cache:Q\\_jH\\_nAgLNIJ:www.esquerdasocialista.org](http://74.125.113.132/search?q=cache:Q_jH_nAgLNIJ:www.esquerdasocialista.org)

<sup>28</sup> Banco Interamericano de Desarrollo, Perfil de Cooperación Técnica RS-T1275, disponible en:

<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1371343>

#### **1.4. Financiamiento del proyecto Manta-Manaos**

Como señalamos en el primer capítulo, la iniciativa IIRSA es fuertemente apoyada por instituciones multilaterales de financiamiento, que han sido designadas por los gobiernos como organismos de coordinación y asistencia técnica y logística para la iniciativa, y al mismo tiempo, son las financieras de la cartera de proyectos.

En este marco, el financiamiento del proyecto Manta-Manaos –cuyo costo según fuentes oficiales estaría en alrededor de los setecientos millones de dólares– se da con aportes de la banca multilateral (CAF, BID), así como por el Presupuesto General del Estado ecuatoriano, alimentado con los impuestos de los y las contribuyentes. En los últimos años, ha aparecido también como un importante financiador del eje el BNDES. El dinero aportado por estas instituciones bancarias ha tenido un esquema de otorgamiento condicionado hacia la participación de grandes empresas multinacionales, que son quienes finalmente se benefician con este “subsidio” para la construcción de grandes proyectos. Podemos citar dos ejemplos de este tipo de financiamiento en el eje.

El Banco Interamericano de Desarrollo aprobó en abril del año 2008 la Cooperación Técnica RS-T1275, por el valor de USD 960.000, con el fin de llevar a cabo el estudio binacional de navegabilidad del río Napo en los segmentos ecuatoriano (240 km.) y peruano (621 km).<sup>29</sup> A junio de 2009, este estudio todavía no ha arrancado, y según fuentes del MTOP ha sido adjudicado por parte del BID a una empresa privada. Los representantes del Instituto Oceanográfico de la Armada INOCAR, encargado legalmente de realizar en el Ecuador los estudios relativos la utilización de los recursos hídricos, han manifestado su desacuerdo con esta contratación e incluso ha afirmado que el BID impidió su participación en el concurso para hacer estos estudios.<sup>30</sup>

Como otra muestra de esta perversa práctica, el Banco Nacional de Desarrollo del Brasil hizo un préstamo por más de 70 millones de dólares para la construcción del Aeropuerto de Tena, que curiosamente fue adjudicado a una empresa también brasilera, la multinacional Norberto Odebrecht, expulsada recientemente del país y con antecedentes de causar impactos con sus obras en otros países de América y África.

#### **1.5. Principales puntos sensibles por tramo de proyecto**

Ya que no existen datos ciertos respecto a la trayectoria del eje y las obras previstas, tanto en los tramos terrestre como fluvial, la información que se presenta a continuación ha sido elaborada sobre la base de datos oficiales extraídos del sitio web de IIRSA, así como de varios pronunciamientos públicos del Ministerio de Obras Públicas del Ecuador y de la Autoridad Portuaria de Manta. Estos datos se han comparado con la ubicación geográfica del patrimonio de áreas naturales protegidas del Ecuador, así como los asentamientos de poblaciones y comunidades existentes a lo largo de la ruta, con el fin de esbozar una lista de posibles impactos. Como veremos, existen algunos tramos que son especialmente sensibles a lo largo del eje.

Muchas obras que componen la ruta ya han arrancado y otras se han definido como prioritarias por parte del actual gobierno, lo que nos permite analizar de manera breve los posibles impactos que estas ya han causando o que podrían causar. A continuación mencionamos los tramos más problemáticos de la posible ruta del eje Manta-Manaos y sus principales impactos socioambientales.

##### i. Tramo Salcedo - Tena:

<sup>29</sup> Ver <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1371343>

<sup>30</sup> Entrevista con el Capitán Patricio Goyes en la oficinas de INOCAR, Guayaquil, 13 de abril de 2009.

Desde el Ministerio Coordinador de los Sectores Estratégicos<sup>31</sup>, se ha manifestado que en Salcedo se construiría una vía hacia Tena, en la provincia amazónica de Napo, a pesar de la existencia de diversos estudios sobre la inviabilidad de la construcción de este tramo de carretera, debido a los acantilados y pendientes. Si bien existe actualmente un tramo construido de 60 km. de “carretera afirmada” hasta la localidad de Los Carmelos, el proyecto tendría previsto su ampliación y mejoramiento hasta alcanzar el ancho de vía necesario para el transporte pesado. Desde Los Carmelos, se requiere la construcción de un tramo de carretera (en la actualidad inexistente) de 62 km. hasta la localidad de El Pano, que tendría que atravesar una zona sumamente agreste con una topografía bastante irregular.

Esta zona de la ruta corresponde en gran parte al Parque Nacional Llanganates, zona declarada por World Wildlife Fund (WWF) como “Regalo para la Tierra”, que es el máximo galardón que otorga esta organización a los esfuerzos para la conservación de la naturaleza. Asimismo, es considerado *hotspot* por la convergencia de un alto número de especies tanto de plantas como de animales.<sup>32</sup>

En la actualidad, las poblaciones que habitan los páramos de esta zona son comunidades indígenas y mestizas, que tradicionalmente se han dedicado a la agricultura y más recientemente al pastoreo extensivo, así como a la extracción de madera y a la cacería, en la zona del bosque nublado. Se afirma que “las condiciones agrestes de los Llanganates no han cambiado en el tiempo, sin embargo, las zonas que son más penetrables están siendo presionadas por las actividades humanas”.<sup>33</sup> De este modo, la posibilidad de la construcción de un tramo de carretera para transporte pesado dentro de esta área protegida podría conllevar graves impactos, tanto para el ambiente y biodiversidad de la zona, como para sus poblaciones, en su mayoría campesinos pobres con bajas posibilidades de acceso a la educación.

#### ii. Tramo Tena – Coca:

Entre las ciudades de Tena y Francisco de Orellana (conocida como Coca) el proyecto Manta-Manaos ha previsto construir una carretera de 138 km. a orillas del río Napo.<sup>34</sup> Otra opción que maneja el MTOP para unir Tena con el puerto fluvial en la provincia de Orellana es el mejoramiento de la vía existente entre estas dos ciudades, es decir, aquella que atraviesa Tena, Archidona, Mondayacu, Sardinas, San Vicente de Huaticocha, San José de Dahuano, Ávila, Loreto, El Progreso y Coca, como parte del mejoramiento de la Troncal Amazónica. Según información oficial de la Vicepresidencia de la República “[L]a Troncal Amazónica con sus mil kilómetros de extensión, en los próximos dos años integraría de forma efectiva a la región con el eje multimodal Manta-Manaos”.<sup>35</sup>

En ambos casos, esta carretera pasaría a escasos kilómetros del Parque Nacional Sumaco Napo-Galeras, el mismo que conserva las cuencas altas de varios ríos amazónicos afluentes de los ríos Quijos, Coca y Napo. Esta región contiene más de 600 especies de flora, 90 de las cuales son endémicas. A pesar de la poca información que

---

<sup>31</sup> Entrevista con Héctor Villagrán en el Ministerio Coordinador de los Sectores Estratégicos, Quito, 21 de enero de 2009.

<sup>32</sup> Freile y Santandar, 2005, cit. por ECOLAP y MAE en *Guía del Patrimonio de Áreas Naturales Protegidas del Ecuador*, ECOFUND, FAN, Darwin Net, IGM, Quito, 2007, p. 157-161.

<sup>33</sup> ECOLAP y MAE, *Guía del Patrimonio de Áreas Naturales Protegidas del Ecuador*, ECOFUND, FAN, Darwin Net, IGM, Quito, 2007, p. 164.

<sup>34</sup> Varillas, *op. cit.*, p. 23.

<sup>35</sup> Ver sitio web de la Vicepresidencia de la República:

[http://www.vicepresidencia.gov.ec/index.php?option=com\\_content&task=category&sectionid=9&id=78&Itemid=95](http://www.vicepresidencia.gov.ec/index.php?option=com_content&task=category&sectionid=9&id=78&Itemid=95)

se ha generado hasta el momento sobre esta zona, se han registrado 81 especies de mamíferos, de las cuales 28 corresponden a murciélagos, 13 a roedores y 14 a carnívoros.<sup>36</sup> Del mismo modo, las áreas inaccesibles del Sumaco Napo-Galeras protegen a especies grandes amenazadas como el jaguar, oso de anteojos, oso hormiguero gigante y el puma. Esta área alberga a más de 280 variedades de aves y 180 especies de anfibios y reptiles, de los cuales 86 corresponde a sapos y ranas, 10 de las cuales son endémicas.<sup>37</sup>

En la zona de influencia de este posible tramo de carreteras existen algunas comunidades aborígenes, que conservan sus tradiciones centenarias de vida. Entre ellas, la comunidad San José de Payamino, de nacionalidad kichwa, ocupa aproximadamente 60.000 hectáreas de bosque primario de tierras bajas, son cazadores recolectores seminómadas, y la comunidad Verde Sumaco, abarca 20.000 hectáreas del mismo ecosistema, cuyos miembros (indígenas y colonos) tienen una forma de vida similar a la comunidad de San José, pero con una mayor cooperación comunitaria en el trabajo, organización social y conservación de sus tradiciones.<sup>38</sup>

Cabe señalar que muy cerca de esta zona se está construyendo el Aeropuerto Internacional de Tena, como parte del eje. Para iniciar estos trabajos, las autoridades procedieron a la expropiación de alrededor de 270 hectáreas de terrenos de alta productividad agrícola, pertenecientes a 41 familias indígenas y campesinas, cuyo sustento estaba precisamente en el cultivo y venta de cacao, café, yuca, plátano, maíz, entre otros productos, avaluados en un monto de 992.349,19 USD, según información del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda.<sup>39</sup>

### iii. Tramo fluvial Orellana - Nuevo Rocafuerte:

El tramo fluvial del eje Manta-Manaos tiene una longitud total de 185 km. Se señala como obras a realizar un listado que incluye: adecuaciones mínimas y mejoramiento del puerto actual en Providencia o construcción de uno nuevo en Coca, obras de dragado de los principales cinco puntos críticos de la ruta que tienen un calado bajo, así como obras de balizamiento en 25 puntos y otras obras de mantenimiento.<sup>40</sup> Veamos cuáles son los problemas que estas obras podrían causar al ambiente y poblaciones de la zona.

1. *Puerto de transferencia de carga en el río Napo:* Si bien el proyecto contemplaba originalmente la construcción de un puerto fluvial en la ciudad de Francisco de Orellana, estudios realizados sobre la factibilidad de este tramo han concluido que la mejor ubicación para el puerto es la localidad conocida como Providencia, cerca de El Belén, en las orillas del Napo. Esto implicaría la necesidad de mejoramiento de 129 km. adicionales para la vía Coca, Joya de los Sachas, Proyecto Jivino, Shushufindi, Las Palmeras, El Triunfo y El Belén.

En la localidad de El Belén se construiría, en un área de 15 hectáreas, el puerto de transferencia de carga encargado de movilizar la mercancía desde las embarcaciones que atraquen en este puerto hacia los vehículos motorizados que circularán por el eje. Las instalaciones del puerto fluvial comprenderían muelles, terminal polivalente de graneles sólidos, área de consolidación y desconsolidación de contenedores, área de

<sup>36</sup> Ver MAE, 2003, cit. por. ECOLAP y MAE, *op. cit.*, p. 219-223.

<sup>37</sup> Ver *idem*.

<sup>38</sup> Ver ECOLAP y MAE, *op. cit.*, p. 224.

<sup>39</sup> Oficio SOT-DINAC-LT-2006 del 19 de enero de 2006 dirigido a la Arq. Gina Sanmiguel, Prefecta del Napo, firmado por el Ing. Luis Trujillo Flores, Director Nacional de Avalúos y Catastros (E) con visto bueno del Arq. Hugo Loaiza Vera, Subsecretario de Ordenamiento Territorial (E).

<sup>40</sup> Ver Autoridad Portuaria de Manta, presentación *Manta-Ecuador: puerto de transferencia*, realizada en el Foro Desarrollo, Transporte e Integración, organizado por el Parlamento Andino, Manta, febrero 2009.

administración, equipamiento portuario, área aduanera, capitania, migración, seguridad, controles fitosanitarios y un centro logístico que dinamizará el flujo comercial.

Este puerto de grandes dimensiones se ha planificado en medio de la Amazonía ecuatoriana, en un lugar que, si bien en la actualidad se encuentra poblado y rodeado de instalaciones petroleras, es todavía una zona de alta concentración de biodiversidad y forma parte de un ecosistema sumamente frágil. En la otra orilla del río Napo, es decir, frente a las instalaciones portuarias que se construirán en el sector de El Belén, se encuentra el Parque Nacional Yasuní. Paradójicamente, a pesar de esta sensible ubicación, para los estudios de impacto y mitigación ambiental, los reportes financieros del proyecto han previsto solamente USD 100.000, mientras que el monto total del proyecto “Puerto de Transferencia de Carga en el Río Napo” se ha estimado en más de 100 millones de dólares.<sup>41</sup> La construcción del puerto se ejecutará en el límite entre el Parque Nacional Yasuní y la Reserva Biológica Limoncocha, a pocos kilómetros de la Reserva de Producción Faunística Cuyabeno, tres de las zonas de mayor concentración de biodiversidad de la Amazonía y del mundo entero.

2. *Tramo fluvial Pompeya - Itaya*: Desde la ciudad de Coca, por vía fluvial, hacia El Belén, el río Napo atraviesa la Reserva Biológica Limoncocha. La carretera que uniría Coca con El Belén rodearía esta reserva -que corresponde en su totalidad a un humedal RAMSAR- pero atravesaría su zona de amortiguamiento.<sup>42</sup> La Reserva Biológica Limoncocha está compuesta principalmente por la laguna de Limoncocha y la laguna Negra, conocida también como Yanacocha y está ubicada en su mayoría dentro de la cuenca del Río Capucuy. En la reserva habitan la nutria gigante, el jaguar, el mono chorongo, el tapir amazónico, el armadillo gigante y la raposa lanuda amazónica, así como algunas especies de aves en peligro de extinción.

Todo el sistema lacustre de esta zona forma parte de la cuenca del río Napo. Sus islas y playas son lugares que ofrecen múltiples recursos para la recreación y observación de la naturaleza. Entre sus formaciones vegetales destacan bosques de tierras bajas, bosques de tierras bajas inundadas con aguas blancas y negras, bosque inundable de palma de tierras bajas y herbazales lacustres de tierras bajas.

La zona de influencia de la Reserva Limoncocha está ocupada actualmente por indígenas kichwas, a quienes la reducción de su territorio, la vinculación al mercado nacional y el ingreso de las petroleras han causado serios impactos en sus hábitos de vida y de organización.<sup>43</sup> Para ellos la pesca, la caza y la recolección son todavía actividades importantes al interior de su cultura. Las principales comunidades indígenas de esta zona son: Limoncocha, Santa Elena, Jivino, Itaya, Pompeya e Indillama.<sup>44</sup>

El aumento en grandes cantidades del tráfico comercial por este río, alterará la dinámica existente, en la que coexisten una gran variedad de especies faunísticas y vegetales, con las comunidades que ancestralmente han vivido asentadas en sus orillas, y para las cuales, el río Napo constituye un elemento cultural de central importancia y su fuente de subsistencia.

3. *Tramo fluvial Itaya - Garzacocha*: El río Napo se encuentra a pocos kilómetros (no más de 20) de la mayor parte del límite norte del Parque Nacional Yasuní. Precisamente frente a las instalaciones del Puerto de Transferencia de Carga

---

<sup>41</sup> Varillas, *op. cit.*, p. 24..

<sup>42</sup> *La Convención sobre los Humedales, firmada en Ramsar, Irán, en 1971, es un tratado intergubernamental que sirve de marco para la acción nacional y la cooperación internacional en pro de la conservación y uso racional de los humedales y sus recursos. Hay actualmente 158 Partes Contratantes en la Convención y 1755 humedales, con una superficie total de 161 millones de hectáreas, designados para ser incluidos en la Lista de Humedales de Importancia Internacional de Ramsar.*

<sup>43</sup> Ver ECOLAP y MAE, *op. cit.*, p. 232.

<sup>44</sup> Ver Gómez, 2006, cit. por. ECOLAP y MAE, *op. cit.*, p. 232.

que se planifica en el río Napo se encuentra ubicada una gran parte de esta Reserva de la Biosfera, declarada así por la UNESCO en 1989.

En efecto, entre las localidades de Indilama, cerca de Itaya, y Garzacochoa, cerca de San Roque, el río Napo constituye el límite natural del Parque Nacional Yasuní, que constituye el área protegida más grande del Ecuador continental, considerado además como uno de los de mayor diversidad genética del planeta, ya que el número y variedad de especies que posee es superior a cualquier otro ecosistema terrestre.

El Parque Nacional Yasuní es un área de gran interés científico y potencialmente turístico, sus bosques albergan el mayor número de especies de árboles y arbustos por hectárea del mundo (664 especies) y consecuentemente supone una diversidad faunística aún mayor.<sup>45</sup> Esta área ha sido calificada científicamente como Refugio del Pleistoceno, lo que significa que constituye uno de los pocos lugares del planeta que no se congeló durante la era de la glaciación. Es importante por su gran tamaño, abundante biodiversidad, centro de especies, dispersión de seres vivos y altísimo endemismo, lo que ha permitido que las especies se hayan conservado por miles de años.

En esta zona habitan, entre otros pueblos no contactados, los Taromenane y los Tagaeri. Para la protección de su aislamiento voluntario, el Estado ecuatoriano creó una zona intangible. Del mismo modo, el gobierno ecuatoriano, entendiendo el alto valor de esta zona, ha decidido mantener su iniciativa de conservar el petróleo bajo tierra y no explotarlo, a cambio de una especie de indemnización o compensación por la no emisión de carbono a la atmósfera y la preservación de esta importantísima área.

La alta sensibilidad de estos ricos ecosistemas, que sin lugar a dudas se verán afectados por un tráfico de navegación comercial tan grande como el que se espera para que la vía Manta-Manaos, es evidente. En el aspecto social, cabe recordar que a lo largo del río Napo se encuentran asentadas numerosas comunidades indígenas ancestrales de las nacionalidades kichwa y huarani, cuyas prácticas culturales tienen una estrecha relación con el río. Estas comunidades ya han sufrido de múltiples desplazamientos, relacionados con la contaminación y colonización, así como otros impactos provenientes de la explotación del caucho y el petróleo.

*4. Tramo fluvial Tiputini - Nuevo Rocafuerte:* El río Napo se encuentra ubicado a 15 km. aproximadamente del límite sur de la Reserva de Producción Faunística del Cuyabeno, que es considerada como un santuario de vida silvestre e incluye áreas de altísimo valor para la conservación de la biodiversidad. En esta reserva, habitan 514 especies de aves (entre ellas el águila arpía, halcón pechinaranja, guacamayo rojo y verde, águila crestada, trompetero aligris, colaespina golicastaña, semillero piquigrande) y 103 especies de mamíferos, entre los cuales destacan los acuáticos, como el delfín rosado, la nutria gigante y el manatí.<sup>46</sup> Asimismo, existen en el Cuyabeno 82 especies de anfibios, 91 especies de reptiles y 473 especies vegetales por hectárea.

Por otro lado, dentro de la Reserva se encuentra la mayor concentración de grupos étnicos de la Amazonía, pues en ella habitan comunidades indígenas ancestrales de las nacionalidades Siona, Secoya, Shuar, Cofán y Kichwa.

El hecho de que el trazado fluvial de la ruta Manta-Manaos pase muy cerca de estas 3 áreas de especial valor para el ambiente y en general la vida en el planeta, significa un alto riesgo frente al alto nivel de sensibilidad de sus ecosistemas y pobladores, quienes ya han soportado los embates de la devastadora destrucción del boom petrolero y la acción de la empresa TEXACO. Si pensamos en la posibilidad de colonización, los impactos sociales podrían ser enormes, acompañados de la influencia

---

<sup>45</sup> Ver ECOLAP y MAE, *op. cit.*, p. 235.

<sup>46</sup> Ver ECOLAP y MAE, *op. cit.*, p. 244-245.

cultural externa, que ya ha ocasionado la pérdida de costumbres ancestrales, introducción de nuevas especies y enfermedades no conocidas. Este proceso puede ocasionar mayor presión sobre el bosque y sus recursos como la madera y otros del subsuelo, así como el riesgo de indebido manejo de basura.

El río Napo, a través del cual se pretende la navegación comercial a gran escala, es uno de los afluentes más importantes de la cuenca amazónica. Siendo este el río más grande del Ecuador, es el eje central de una de las zonas con mayor biodiversidad en el mundo, por lo que constituye un ecosistema sumamente frágil.

Al no existir estudios oficiales sobre la navegabilidad del río Napo, se refleja el desinterés que existe por el tema ambiental por parte de quienes impulsan el desarrollo de los proyectos de infraestructura en la región. Si bien el proyecto sigue avanzando, hasta el momento no se ha realizado ningún proceso de participación y consulta como lo establecen la Constitución y las distintas normas nacionales e internacionales vigentes. Por esta razón, es necesario abrir la discusión en torno a este proyecto, transparentando toda la información y abriendo espacios a la participación ciudadana.

## **2. Principales cuestiones ambientales y de derechos humanos**

Luego de dar una mirada detallada a los impactos socio-ambientales que el proyecto Manta-Manaos podría ocasionar en el Ecuador, la principal inquietud que surge es la afectación al ambiente y a las comunidades que habitan en las zonas de la región amazónica ecuatoriana, ya se trata de una zona de alta fragilidad ecológica, de altos índices de pobreza y gran concentración de poblaciones indígenas y campesinas.

Como vimos anteriormente, en líneas generales el proyecto implica solamente el mejoramiento o ampliación de la mayor parte del segmento terrestre, ya que gran cantidad de los caminos están construidos y se prevé nuevas construcciones solamente para pocos tramos de carretera. De acuerdo a la información de la Autoridad Portuaria de Manta, en el componente terrestre de este proyecto, menos de 200 km serían nuevos. En general, la mayor parte de los trabajos se llevarán a cabo con el fin de ampliar las vías a las dimensiones requeridas para el transporte de carga de alto tonelaje.

Por el contrario, es al interior de la Amazonía ecuatoriana donde se prevén las obras que tienen mayor posibilidad de afectación al ambiente y las comunidades: así, en las cercanías de la ciudad de Tena se construye un aeropuerto internacional de carga; del mismo modo, cerca de la ciudad de Francisco de Orellana, se prevé la construcción de un puerto de transferencia. El recorrido por vía fluvial dentro de la cuenca amazónica ecuatoriana es de 260 km. hasta el puerto de Nuevo Rocafuerte en la frontera con Perú, donde también se pretende construir un aeropuerto internacional de carga y un CEBAF.

Uno de los puntos más problemáticos es el referente a la hidrovía del río Napo. Desde el puerto fluvial en Orellana zarparían las embarcaciones de carga que viajarían hasta Brasil a través del río Napo en Ecuador y Perú, cuyo cauce tiene como característica principal la formación permanente de islotes y bancos de arena debido a la presencia de sedimentos de minerales arrastrados a lo largo de su recorrido desde las regiones andinas, donde nacen sus afluentes, lo que requeriría un permanente trabajo de dragado, balizamiento y encauzamiento. Esta posibilidad ha sido muy discutida por los grandes impactos que causaría al ecosistema fluvial de la cuenca del Napo.

De este modo, con el fin de iniciar el análisis jurídico de las principales inquietudes ambientales y de derechos humanos que se concentran en el tramo amazónico del proyecto, detallamos una lista de las grandes preocupaciones alrededor del mismo:

- 1) Afectación a los ecosistemas y destrucción de la biodiversidad de áreas naturales protegidas, patrimonios naturales de la UNESCO y humedales RAMSAR, ubicados a lo largo de la ruta.
- 2) Falta o inadecuación de estudios y evaluaciones de impacto ambiental y social, así como de procesos de consulta previa y consentimiento libre e informado.
- 3) Falta de acceso a la información pública y escasa o nula participación de las comunidades afectadas.
- 4) Desplazamientos forzados de personas y comunidades.
- 5) Degradación y extinción de recursos naturales y pérdida de modos tradicionales de vida, sin compensación justa.
- 6) Violación a varios derechos humanos, principalmente derechos colectivos de los pueblos y comunidades indígenas.
- 7) Colonización de la zona y consiguiente aculturización de las comunidades.
- 8) Impactos sobre pueblos ancestrales no contactados.

Para su análisis, hemos agrupado estos impactos con relación a tres derechos fundamentales específicos, reconocidos tanto por el derecho internacional como por el derecho interno ecuatoriano, a saber: derecho a un ambiente sano, derecho a la vida digna y derechos colectivos de los pueblos indígenas. Del mismo modo, realizaremos un breve análisis de la forma en que debe ser entendido el derecho humano al desarrollo en este contexto. Después, señalamos cuáles son las garantías que el Estado debe cumplir en la construcción de este tipo de proyectos, con el fin de no violar sus obligaciones en materia ambiental y de derechos humanos.

## **2.1. El derecho a un ambiente sano**

La construcción de grandes proyectos de infraestructura tiende a producir impactos ambientales negativos, como son la destrucción de la biodiversidad y los ecosistemas o la devastación de poblaciones animales y contaminación de recursos acuíferos. Estos impactos redundan en una afectación directa al derecho humano a un ambiente sano. Para proteger este derecho, tanto a nivel nacional como internacional, se han establecido una serie de estándares que los Estados están obligados a cumplir al momento de diseñar, ejecutar y poner en funcionamiento planes, programas y proyectos que puedan tener estas consecuencias.

En el caso específico del proyecto Manta-Manaos, la construcción de dos aeropuertos internacionales de carga y de dos puertos de transferencia, así como la implementación de la hidrovía del río Napo, pueden provocar la destrucción de los ecosistemas amazónicos involucrados, devastación de los bosques, afectación a las especies de la zona, contaminación del agua, etc. De forma particular, las obras necesarias para concretar la navegabilidad permanente de la hidrovía del río Napo, que atravesaría dos zonas protegidas de alta fragilidad, el Parque Nacional Yasuní y la Reserva de Producción Faunística Cuyabeno, ponen en peligro la gran diversidad biológica existente. De este modo, el Estado no puede avanzar con las obras sin antes cumplir con obligaciones establecidas de antemano por el ordenamiento jurídico.

Se ha afirmado que al ser el Napo un río de aguas rápidas y no caudaloso, que moviliza permanentemente sedimentos y cambia de curso fácilmente, crea meandros al interior de la selva, por lo que gran parte del año no es navegable ni para barcazas incluso de quilla plana.<sup>47</sup> Por ello, el dragado del río debería ser constante, lo que motiva la inquietud respecto a donde se ubicarán los 82 millones de m<sup>3</sup> de sedimentos resultantes de este proceso, más aún cuando al flanco derecho del Napo está el Parque

---

<sup>47</sup> Ver Varillas, *op. cit.*, p. 26

Nacional Yasuní, al flanco izquierdo se ubican cientos de chacras de familias kichwas y poblados de colonos, y más adelante, hacia la frontera con Perú, está la desembocadura del río Aguarico, que es la puerta de ingreso al tejido de lagunas de la Reserva Cuyabeno.<sup>48</sup>

Fernando Villavicencio señala que el Parque Nacional Yasuní es de fundamental importancia para la conservación global, debido a que es una de las pocas “áreas protegidas estrictas” (Parques Nacionales de UICN Categoría II) en la región de la Amazonía Occidental, esta zona ha sido declarada por la WWF como una de las 200 ecoregiones prioritarias más importantes del mundo. Según el autor “[E]sta maravilla de la naturaleza se encuentra en el llamado Refugio del Pleistoceno Napo, un espacio de vida formado durante los cambios climáticos del período cuaternario. La reserva del Yasuní está atada al Napo, como la madre a su hijo, juntos se protegen.”<sup>49</sup>

La falta de estudios de impacto ambiental, así como la escasa, inadecuada o nula participación de las personas y comunidades de la zona, son algunos de los factores que agravan la situación y facilitan la producción de estos impactos ambientales negativos. Por ejemplo, aunque el documento base de la Cooperación Técnica (préstamo no reembolsable) otorgada por el BID para realizar los estudios de factibilidad de la hidrovía del Napo ha contemplado un “Análisis Ambiental y Social”, este no contaría con los requisitos de idoneidad que demandan los estándares ambientales, pues se haría en un tiempo muy reducido y lo llevaría a cabo una empresa constructora privada.

El derecho internacional de los derechos humanos reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano. Tanto el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) consagran este derecho. Ambos instrumentos internacionales manifiestan que toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos y que es obligación de los Estados promover la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente.<sup>50</sup>

En el caso *Yakye Axa v. Paraguay*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos declaró la violación de la Convención Americana por afectación al derecho a un ambiente sano. En esa ocasión, la Corte señaló que cuando se viola el artículo 4 de la Convención, en relación con el deber general de garantía contenido en el artículo 1.1 y con el deber de desarrollo progresivo contenido en el artículo 26 de la misma, se incurre en una afectación al artículo 11 (Derecho a un Medio Ambiente Sano) del Protocolo de San Salvador.<sup>51</sup> Así, la Corte determinó que el Estado viola sus obligaciones internacionales de garantizar los derechos reconocidos en el Pacto de San José cuando incurre en regresividad del disfrute del derecho a un ambiente sano.

En el mismo sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, al pronunciarse respecto al derecho al ambiente sano, ha manifestado:

El derecho a la dignidad inherente a la persona es el principio en el que se basan las protecciones fundamentales del derecho a la vida y a la preservación del bienestar físico. Las condiciones de grave contaminación ambiental, que puedan causar serias

---

<sup>48</sup> Ver Villavicencio Fernando, *La privatización del Río Napo: EL gran “Doroboro” convertido en autopista* disponible en: <http://www.kaosenlared.net/noticia/privatizacion-rio-napo-gran-doroboro-convertido-autopista>

<sup>49</sup> Ídem

<sup>50</sup> Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), artículo 11.

<sup>51</sup> Ver Corte IDH, caso *Yakye Axa v. Paraguay*, párr. 163.

enfermedades físicas, discapacidades y sufrimientos a la población local, son incompatibles con el derecho a ser respetado como ser humano.<sup>52</sup>

A nivel interno, la Constitución del Ecuador reconoce “[...] el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir”.<sup>53</sup> Debido a su enorme importancia, este derecho se ha ubicado dentro de la clasificación relativa a los derechos del buen vivir, junto a los derechos al agua y alimentación, comunicación e información, cultura y ciencia, educación, hábitat y vivienda, salud, trabajo y seguridad social. Este grupo de derechos son las prerrogativas básicas que, de acuerdo al concepto del buen vivir que establece la nueva Constitución, posibilitan el desarrollo integral de las capacidades y potencialidades de las personas. Este grupo de derechos tiene una dimensión colectiva muy importante a la hora de analizar sus sujetos y pensar en su exigibilidad.

El derecho al ambiente sano también se halla reconocido como parte de los derechos de libertad en la Constitución ecuatoriana. El artículo 66(27) garantiza a las personas “El derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado, libre de contaminación y en armonía con la naturaleza.” Del mismo modo, los principios ambientales reconocidos por la Constitución en sus artículos 395 y 397 de la Constitución constituyen garantías íntimamente vinculadas con el derecho a vivir en un ambiente sano, especialmente en lo referente a participación y consulta, estos temas serán abordados con profundidad más adelante.

Además de la legislación nacional e internacional en materia de derechos humanos, el derecho internacional ambiental impone a los Estados la obligación de no provocar daños al ambiente con su actuación, a través del Principio 21 de la Declaración de Estocolmo y del Principio 2 de la Declaración de Río, que de forma idéntica señalan:

De conformidad con la carta de las Naciones Unidas y con los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental, y la obligación de asegurarse que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio ambiente (...).<sup>54</sup>

Del mismo modo, el artículo 10 del Convenio sobre la Diversidad Biológica señala la obligación de los Estados de integrar la consideración de la conservación y uso sustentable de los recursos naturales en los procesos de decisión nacional, así como a adoptar medidas relacionadas a este uso, tendientes a evitar o minimizar los impactos adversos.

Las violaciones al derecho a un ambiente sano, a la hora de diseñar y ejecutar proyectos de infraestructura, tienen un dramático aumento por la inexistencia de adecuados estudios de impacto ambiental y social, así como por la falta de procesos de participación social y la poca o inexistente difusión de información al respecto. Estos procesos son esenciales para identificar, evaluar y posteriormente reducir o eliminar los posibles daños ambientales y sociales de un proyecto. Del mismo modo, sirven para determinar la conveniencia del proyecto e incluir en su desarrollo alternativas menos nocivas para el ambiente y los derechos de las personas en las zonas de impacto.

Esto de ninguna manera quiere decir que los Estados no puedan ejecutar proyectos de infraestructura en el marco de su plan nacional de desarrollo o de procesos

---

<sup>52</sup> Ver CIDH, Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en el Ecuador, OEA/Ser.L/V/II.96/doc abril 1997.

<sup>53</sup> Ver Constitución de la República del Ecuador, art. 14.

<sup>54</sup> Declaración de Estocolmo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Principio 21; Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Principio 2

de integración regional. Sin embargo, es condición *sine qua non* para cumplir con sus obligaciones frente al derecho a un ambiente sano de la población, que el aparato estatal lleve a cabo todas las garantías que el ordenamiento jurídico impone para ello, entre las cuales constan: asegurar la participación efectiva de las personas afectadas, de conformidad con sus costumbres y tradiciones; garantizar que los miembros del pueblo afectado se beneficien razonablemente del proyecto que se lleva a cabo; y, garantizar que no se inicien las obras hasta que entidades independientes y técnicamente capaces realicen un estudio previo de impactos ambientales y sociales.<sup>55</sup> Más adelante analizaremos cada una de estas garantías con mayor detenimiento, en lo relacionado al eje Manta-Manaos.

## 2.2. El derecho a una vida digna

Dada la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, la afectación del derecho a un ambiente sano tiene repercusiones directas en el disfrute del derecho a la vida digna, debido a la disminución de los niveles de satisfacción de salud, vivienda, agua y alimentación de las poblaciones involucradas. Así, los impactos ambientales negativos derivados de la construcción de grandes proyectos de infraestructura, generalmente tienen secuelas inmediatas en el normal ejercicio del derecho a la vida digna de estas personas y comunidades.

Estas consecuencias negativas en el nivel de vida de las personas, derivadas de una incorrecta implementación de proyectos de infraestructura, suelen afectar incluso sus actividades de subsistencia, tanto económicas como culturales. Hechos como la destrucción de tierras cultivables, afectación a poblaciones de peces y otros animales destinados a la alimentación, migración forzada de pastores, pescadores y artesanos, contaminación de fuentes de agua, entre otros, ponen en riesgo la vida digna de individuos, familias y hasta comunidades enteras.

En el caso del proyecto Manta-Manaos, la información disponible nos permite señalar que se han producido o se producirán -de continuar el proceso como se lo ha venido ejecutando- condiciones que agudizarían las dificultades ya existentes de acceso a una vida digna de los pobladores de la Amazonía ecuatoriana. Entre estos impactos ya ocurridos podemos mencionar el desplazamiento de 41 familias habitantes de la zona llamada Colonia Bolívar, quienes perdieron sus viviendas y tierras cultivables debido a la expropiación de 270 hectáreas de terrenos para la pista del nuevo aeropuerto de Tena y la pérdida de recursos naturales para la subsistencia de las comunidades de la parroquia El Ahuano, debido a la explotación de canteras de arena en los márgenes del río ubicados en su territorio, para la construcción del mismo aeropuerto.

Por otro lado, entre los impactos que ocasionarían en la calidad de vida de los pobladores de las riveras del río Napo, los trabajos de dragado, balizamiento y encausamiento del sistema fluvial, podemos mencionar la contaminación de las aguas y la consiguiente desaparición de los recursos naturales que sostienen el estilo de vida de las poblaciones ribereñas, que dependen en gran medida del río. Recordemos que el Napo es la base estructural de la vida, cultura y cosmovisión indígena amazónica, ya que de la pesca en sus distintos tramos se abastecen miles de familias kichwas, así como el pueblo naporuna y los campesinos de la zona.<sup>56</sup> Del mismo modo, las aguas del río actúan como fertilizantes para las franjas aledañas, donde existe una gran producción agrícola, principalmente de cacao y café.

---

<sup>55</sup> Ver Corte IDH, caso Saramaka v. Suriname, párr. 129.

<sup>56</sup> Ver Villavicencio, *op.cit.*

Más allá de las declaraciones de los impulsores del proyecto<sup>57</sup>, se ha sostenido que el dragado del Napo impactará la calidad de las aguas, aumentando su turbiedad por la resuspensión de los sedimentos del lecho. Esto puede afectar directamente a la fauna del río, ya que se reduciría la tasa de alimentación de las especies y se las sofocaría al obstruir sus branquias con los sedimentos removidos, reduciendo la productividad primaria del sistema hídrico al dificultarse la penetración de la luz en las aguas y sepultarse organismos en el fondo del lecho.<sup>58</sup>

Así, en este caso, el irrespeto a derechos fundamentales como los derechos al agua y alimentación, el derecho al trabajo, a la salud, y los derechos a la propiedad y la vivienda adecuada, ponen en riesgo el goce efectivo del derecho a la vida digna. Según el ex Relator especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas, Rodolfo Stavenhagen, el control de los espacios territoriales indígenas implica también el control de los recursos, tema de enorme importancia para estos pueblos.<sup>59</sup> En el caso de la hidrovía del Napo y los demás componentes amazónicos del proyecto Manta-Manaos, esta afectación a los recursos es una realidad latente y por ende, al derecho a la vida de las comunidades indígenas de la zona se encuentra amenazado.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 25 señala que: “Toda persona tiene derecho a un nivel adecuado de vida que le asegure, así como a su familia, la salud y bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios [...]”<sup>60</sup> A continuación, analizamos brevemente algunas de las obligaciones que el Estado tiene que cumplir a la hora de ejecutar proyectos de infraestructura respecto a estos derechos.

Respecto al derecho a la vida digna, la Corte Interamericana ha manifestado que “[E]n esencia, este derecho comprende no sólo el derecho de todo ser humano de no ser privado de la vida arbitrariamente, sino también el derecho a que no se generen condiciones que le impidan o dificulten el acceso a una existencia digna”.<sup>61</sup> Por esta razón, la jurisprudencia del órgano encargado de la supervisión de los derechos humanos en el continente, señala que una de las obligaciones del Estado en su posición de garante del derecho a la vida, es la de generar las condiciones mínimas compatibles con la dignidad de la persona humana y no producir condiciones que la dificulten o impidan, como sucede en el caso del proyecto Manta-Manaos.

En este sentido, la Corte ha sostenido que el deber general de garantía contenido en el artículo 1.1 y el deber de desarrollo progresivo de los DESC, contenidos en el artículo 26 de la Convención Americana, se aplican en lo referente a los derechos contenidos en el Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, tales como el derecho a la salud, el derecho a la alimentación, el derecho a la educación y el derecho a los beneficios de la cultura, así como a las disposiciones pertinentes del Convenio No. 169 de la OIT.<sup>62</sup>

---

<sup>57</sup> “Los impactos ambientales son mínimos, las carreteras están hechas solo hay que hacer un dragado del río Napo. Hay que hacer trabajo pero no demasiado, en las partes que no son navegables, muros de contención, las carreteras ya están hechas y el impacto ambiental es mínimo” declaraciones de Rafael Correa el 8 de diciembre de 2006, en su viaje a Brasil, luego de una entrevista con Lula Da Silva.

<sup>58</sup> Ver Villavicencio, *op.cit.*

<sup>59</sup> Ver Rodolfo Stavenhagen, *Los derechos de los pueblos indígenas: esperanzas, logros y reclamos* en Pueblos indígenas y derechos humanos, Mikel Berraondo (coord.), Instituto de Derechos Humanos, Universidad de Deusto, Bilbao, 2006, p.27.

<sup>60</sup> Ver Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 25.

<sup>61</sup> Ver Corte IDH, caso Yakye Axa v. Paraguay, Párr. 86.

<sup>62</sup> Ver Corte IDH, caso Saramaka v. Suriname párr. 120; caso Yakye Axa v. Paraguay, párr. 165.

El Comité de Derechos Humanos de la ONU ha establecido para los Estados las obligaciones de respetar, proteger y realizar los derechos de las personas. Estas obligaciones se aplican para todos los derechos humanos y sin lugar a dudas deben ser cumplidas al momento del diseño y ejecución de proyectos de infraestructura. A manera de ejemplo, en lo relativo al derecho a la alimentación, el Comité ha dicho que:

La obligación de **respetar** el acceso existente a una alimentación adecuada requiere que los Estados no adopten medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir este acceso. La obligación de **proteger** requiere que el Estado Parte adopte medidas para velar porque las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada. La obligación de **realizar** (facilitar) significa que el Estado debe procurar iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria. [...] El **contenido mínimo** del derecho a una alimentación adecuada comprende la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas y aceptables para una cultura determinada, [...] la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos.<sup>63</sup>

Del mismo modo, el artículo 2 del PIDESC establece que los Estados se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de los recursos disponibles, para lograr progresivamente por todos los medios apropiados la plena efectividad de los derechos reconocidos en el Pacto, esto quiere decir que deben realizar actos concretos, deliberados y orientados al cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales. Las obligaciones específicas del Estado en materia de derechos sociales, enmarcadas en la prohibición de discriminación, consisten en adoptar medidas inmediatas, garantizar niveles esenciales de los derechos y cumplir con la progresividad y no regresividad en el disfrute de los mismos.<sup>64</sup>

De esta manera, a la hora de diseñar proyectos de infraestructura vial, ya sea carreteras, hidrovías, puertos o aeropuertos, el Estado debe respetar, proteger y realizar todos los derechos relativos a la calidad de vida de las personas. El hecho de ejecutar proyectos calificados como de “integración” o “desarrollo” no exime a las autoridades gubernamentales del cumplimiento de estas obligaciones internacionales.

Otra de las situaciones comunes de violación a los derechos humanos relacionados con la calidad de vida de las personas en la ejecución de proyectos de infraestructura es el desplazamiento forzado de individuos, familias y comunidades, debido a la expropiación y uso de grandes terrenos para la construcción de carreteras, vías y otras obras complementarias. Estas expropiaciones, si no cumplen con los requisitos establecidos, pueden afectar los derechos humanos a la vivienda adecuada e incluso el derecho al trabajo.

Los órganos del Sistema de Naciones Unidas se han pronunciado en contra de los desplazamientos forzados en varias oportunidades. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha planteado que los desahucios forzados son *prima facie* incompatibles con los requisitos del PIDESC y sólo podrían justificarse en las circunstancias más excepcionales y de conformidad con los principios pertinentes del derecho internacional.<sup>65</sup> Del mismo modo, el documento de Principios Rectores de los desplazamientos internos, emitido por la ONU señala que “la prohibición de los

---

<sup>63</sup> Ver Comité de DESC, Observación General No. 12, El derecho a una alimentación adecuada, párr. 15. (*El resaltado es nuestro*)

<sup>64</sup> Ver Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, Observación General No. 9, párr. 5

<sup>65</sup> Ver Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, Observación General No. 4, El derecho a una vivienda adecuada, párr. 4

desplazamientos arbitrarios incluye los desplazamientos [...] en casos de proyectos de desarrollo en gran escala, que no estén justificados por un interés público superior o primordial.”<sup>66</sup>

El Comité de DESC señala, en su Observación General No. 7, que “los gobiernos se comprometieron a proteger a todas las personas contra los desalojos forzosos que sean contrarios a la ley, tomando en consideración los derechos humanos, y a garantizar la protección y reparación judicial en esos casos; y cuando los desahucios sean inevitables tratar, según corresponda, de encontrar otras soluciones apropiadas”<sup>67</sup> Tal como se emplea en la citada Observación General, el término "desalojos forzosos" implica el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos.<sup>68</sup>

Esta afectación por desalojos forzosos se ve reforzada en casos que envuelven a pueblos indígenas, dada su especial relación con el territorio que ocupan. La Corte Interamericana ha sostenido que “la subsistencia cultural y económica de los pueblos indígenas y tribales, y por lo tanto de sus integrantes, depende del acceso y el uso a los recursos naturales de su territorio que están relacionados con su cultura y que se encuentran allí [...] Sin ellos, la supervivencia económica, social y cultural de dichos pueblos están en riesgo.”<sup>69</sup> En este sentido, el mencionado tribunal ha determinado que “los Estados tienen la obligación específica de tomar medidas de protección contra los desplazamientos de los pueblos indígenas, minorías, campesinos, pastores y otros grupos que tienen una dependencia especial de su tierra o un apego particular”.<sup>70</sup>

Aunque la relocalización de personas sea necesaria en la mayor parte de proyectos de infraestructura, debido a las grandes dimensiones de las obras y a la necesidad de transformar el espacio geográfico que estas conllevan, esta situación no necesariamente tiene que derivar en el desplazamiento forzado de personas y la consiguiente violación de sus derechos humanos. Estos hechos pueden ser evitados con estudios socioeconómicos previos, procesos idóneos de participación social y consulta previa, así como el desarrollo de un adecuado plan de manejo de los impactos causados.

Carlos Poso, uno de los habitantes de Colonia Bolívar afectados por los procesos de expropiación para la construcción del aeropuerto de Tena, señala:

“Estas tierras no se van a volver a cultivar. La gente tiene que salir y cambiar su modo de vida y su forma de actuar, ya que ellos están acostumbrados a la tranquilidad, a vivir en un medio muy tranquilo muy cómodo [...] de hecho van a tener una afectación tanto emocional como económica y ambiental. Ellos van a sufrir gravemente las consecuencias.”<sup>71</sup>

Por otro lado, se teme por la degradación y contaminación del agua, particularmente en las obras para implementar la hidrovía del río Napo. La Constitución del Ecuador reconoce, por primera vez en el país, el derecho al agua como un derecho humano fundamental e irrenunciable.<sup>72</sup> El texto constitucional establece un orden de

---

<sup>66</sup> Ver UN Doc., Principios rectores de los desplazamientos internos, disponibles en: [http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu2/7/b/principles\\_sp.htm](http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu2/7/b/principles_sp.htm)

<sup>67</sup> Ver Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) (A/CONF.165/14), anexo II, Programa de Hábitat, párr. 40

<sup>68</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 7: El derecho a una vivienda adecuada (párr. 1 del art. 11 del Pacto): los desalojos forzosos, 20/05/97, párr. 3

<sup>69</sup> Ver Corte IDH, caso Saramaka v. Suriname, párr. 120, 121.

<sup>70</sup> Ver Corte IDH, caso Moiwana v. Suriname, párr. 111.

<sup>71</sup> Declaración Domingo Licuy, entrevista realizada en la provincia de Napo, noviembre de 2008.

<sup>72</sup> Constitución de la República del Ecuador, artículos 12, 282, 318.

prelación para la utilización de los recursos hídricos, que se destinarán en primer lugar al consumo humano, en segundo al riego que garantice la soberanía alimentaria, en tercero al caudal ecológico y finalmente a actividades productivas, entre las que se encontraría el transporte de mercaderías. El mismo instrumento jurídico establece claramente la prohibición de cualquier tipo de privatización del agua y afirma que el Estado regulará toda actividad que pueda afectar la calidad y cantidad de agua, y el equilibrio de los ecosistemas, en especial en las fuentes y zonas de recarga de agua.

Desde el punto de vista de Villavicencio, la implementación del proyecto Manta-Manaos significará la privatización del río Napo, ya que sus aguas dejarán de servir a los habitantes de sus riveras, para su alimentación y subsistencia, y pasarán a manos de las grandes empresas transportistas de carga pesada. El profesor Felipe Gómez Isa, señala con acierto que el proceso creciente de globalización económica empuja a muchos países a embarcarse en procesos de privatización de la gestión y el manejo de los servicios de agua y de saneamiento que tienen consecuencias desde la óptica de los derechos humanos.<sup>73</sup> Ante estos procesos, el Estado debe cumplir con su deber de proteger el derecho humano al agua.

Por ello, ningún otro proyecto de infraestructura, podrá afectar el uso y aprovechamiento primordial del agua, que son la sustentabilidad de los ecosistemas y el consumo humano. Una vez más, estas problemáticas pueden ser evitadas con la realización de estudios sociales previos, con una adecuada participación e involucramiento en la toma de decisiones por parte de los afectados, así como con la entrega de indemnizaciones justas cuando se producen situaciones de regresividad de los derechos, bajo los parámetros jurídicamente aceptables.<sup>74</sup>

### **2.3. Los derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas**

En la lucha por el reconocimiento jurídico de sus territorios ancestrales, los pueblos indígenas han logrado en las décadas recientes algunos éxitos en la tinta impresa de las normas nacionales e internacionales, como la aprobación del Convenio 169 de la OIT (1989), de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (2007) y el reconocimiento de sus derechos colectivos en muchas de las Constituciones de sus países. Sin embargo, esta legislación conseguida en muchos años de lucha no es respetada en la práctica cuando se la enfrenta a los planes, programas y proyectos de “desarrollo” emprendidos por los gobiernos. Por ello, muchos casos de violación a esta normativa son producidos al momento de diseñar y ejecutar megaproyectos de infraestructura, bajo los membretes de la integración regional.

El ex Relator Especial de la ONU para los Derechos y Libertades Indígenas señala que en la actualidad muchos de los territorios de estos pueblos están amenazados por las actividades casi incontrolables de empresas extractivas (petroleras, mineras, hidroeléctricas, madereras) o por proyectos de desarrollo (industriales, turísticos, urbanos, viales, portuarios) que arrasan con el medio ambiente y las formas de vida tradicionales de los indígenas. Según Stavenhagen, “estos procesos han generado múltiples conflictos sociales, legales y políticos, tanto al interior de las comunidades, como entre ellas y el Estado nacional.”<sup>75</sup>

---

<sup>73</sup> Felipe Gómez Isa, *Agua y privatización: un enfoque de derechos humanos*, en *El derecho humano al agua: situación y retos de futuro*, Carlos Fernández-Jáuregui y Mikel Mancisidor (directores), Icaria Editorial, Deusto, 2007, p. 174

<sup>74</sup> *La Corte IDH ha establecido que el Estado podrá limitar el ejercicio de un derecho, siempre que estas restricciones: a) hayan sido previamente establecidas por la ley, b) sean necesarias, c) proporcionales y d) que tengan el fin de lograr un objetivo legítimo en una sociedad democrática.* Ver caso Saramaka, párr. 127, caso Yakye Axa v. Paraguay, párr. 144-145, caso Sawhoyamaya v. Paraguay, párr. 137.

<sup>75</sup> Ver Rodolfo Stavenhagen, *op.cit.* p. 27

Según el último censo de población y vivienda realizado en Ecuador, la población indígena en la Amazonía ecuatoriana alcanzaba los 162.868 habitantes, representando el 25% del total de la población de esta región, que se concentra mayoritariamente en el sector rural. En esta cifra están representadas las nacionalidades Shuar, Waorani, Achuar, Shiwiar, Zápara, Andoas, Siona, Cofán, Secoya y Kichwa.<sup>76</sup>

En el caso específico del proyecto Manta-Manaos, el trazado de la ruta y la magnitud de las obras planificadas, nos hace pensar que sin lugar a dudas se afectarán derechos de los pueblos y comunidades indígenas, principalmente de la nacionalidad Kichwa, ubicados en las provincias de Napo y Orellana.

La nacionalidad Kichwa, pueblo indígena más numeroso en la Región Amazónica Ecuatoriana, se divide en dos grupos: por un lado se tiene a los Canelos-Kichwas, ubicados en la actual provincia de Pastaza; y por otro, los denominados Napo-Kichwas o Quijos-Kichwas, que ocupan las cuencas de los ríos Napo, Aguarico, San Miguel, Putumayo y algunas de las zonas urbanas de las actuales Provincias de Napo, Orellana y Sucumbíos, e incluso territorio peruano. La población Kichwa estimada que habita en las provincias de Napo, Orellana y Sucumbíos se sitúa en aproximadamente 60.000 personas asentadas en unas 611.357 hectáreas de terreno.

Según el Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico ECORAE, los asentamientos Kichwa son continuos a lo largo de los ríos San Miguel, Napo Bajo y parte del Aguarico; en la zona de Tena - Archidona no existe continuidad sino que son asentamientos pequeños, dispersos y rodeados de colonos; además, existen algunas comunas en las vías Lago Agrio - Puerto Francisco de Orellana, también ubicadas entre asentamientos colonos.<sup>77</sup> Estas comunas y asentamientos indígenas han tenido un proceso de organización muy importante en los últimos años, en busca de la reivindicación de sus derechos, tanto individuales como colectivos.

La Federación de Comunas Unión de Nativos de la Amazonía Ecuatoriana FECUNAE, agrupa a 76 comunas Kichwa situadas en los cantones de Orellana, Loreto, Sacha, Aguarico y Shushufindi. Como organización existe desde 1974, pero está reconocida jurídicamente desde 1984.<sup>78</sup> La FECUNAE tiene su sede en Francisco de Orellana, y su misión principal es la protección del territorio, la promoción de la educación, salud y ambiente. En cuanto a los conflictos territoriales, el principal se refiere al que mantiene con el Estado sobre aquellas comunidades indígenas ubicadas en Áreas Protegidas (Bosque Protector Sumaco, Pañacocha, Parque Nacional Yasuní y Reserva de Producción Faunística Cuyabeno).<sup>79</sup> A este conflicto, se suman las posibles consecuencias negativas del eje manta-Manaos en la ribera del río Napo, en donde estas comunidades realizan sus actividades de subsistencia y recreativas.

En este contexto, es muy importante también señalar la existencia de pueblos indígenas en aislamiento voluntario en la zona de influencia del proyecto Manta-Manaos. Los Tagaeri y Taromenane viven entre los ríos Shiripuno y Curaray y sus actividades las realizan en las cercanías a los ríos Tiguino y Cuchiyacu. Tienen una existencia de cazadores y mantienen cultivos rotativos, migrando en los meses secos de diciembre a febrero.<sup>80</sup> La cercanía de estos ríos a la pretendida hidrovía del Napo puede

---

<sup>76</sup> Ver Mancheno, *op. cit.*, p. 20.

<sup>77</sup> Ver [http://www.ecorae.org.ec/web\\_zee/APLICATIVO%20ZEE/Napo%20-%20Orellana/Napo\\_Archivos/Links/Napo\\_Orellana\\_Situacion\\_Legal\\_Tierras.htm](http://www.ecorae.org.ec/web_zee/APLICATIVO%20ZEE/Napo%20-%20Orellana/Napo_Archivos/Links/Napo_Orellana_Situacion_Legal_Tierras.htm)

<sup>78</sup> Ver idem

<sup>79</sup> Ver <http://74.125.47.132/search?q=cache:ILKesn6DNRYJ:www.inredh.org/index.php>

<sup>80</sup> Ver [http://www.ecorae.org.ec/web\\_zee/APLICATIVO%20ZEE/Napo%20-%20Orellana/Napo\\_Archivos/Links/Napo\\_Orellana\\_Situacion\\_Legal\\_Tierras.htm](http://www.ecorae.org.ec/web_zee/APLICATIVO%20ZEE/Napo%20-%20Orellana/Napo_Archivos/Links/Napo_Orellana_Situacion_Legal_Tierras.htm)

perjudicar las actividades tradicionales de supervivencia de estos pueblos ancestrales que han decidido permanecer como “no contactados”.

Los derechos colectivos propios de los pueblos y comunidades indígenas y tribales, que nacen de la relación particular que tienen con sus territorios y especificidades culturales, han sido reconocidos por los instrumentos jurídicos, tanto nacionales como internacionales. Los más destacados son el Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, sobre cuya base hacemos el siguiente análisis.

### 2.3.1. Derecho a la propiedad imprescriptible de las tierras

Según la jurisprudencia de la Corte IDH el artículo 21 de la Convención Americana protege el derecho de los miembros de los pueblos tribales al uso y goce de la propiedad comunal.<sup>81</sup> La Corte llegó a esta conclusión en el caso *Yakye Axa*, luego de que en sus consideraciones la CIDH alegó que “[e]l derecho de propiedad consagrado en la Convención Americana no puede interpretarse aisladamente, sino que debe hacerse tomando en cuenta el conjunto del sistema jurídico en el que opera, considerando tanto el derecho nacional como el internacional, en virtud del artículo 29 de la Convención”<sup>82</sup>

De la misma forma, el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, manifiesta lo siguiente:

Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia.<sup>83</sup>

El Estado ecuatoriano ratificó e incorporó el referido Convenio No. 169 a su derecho interno mediante Registro Oficial No. 311, del 6 de mayo de 1988. Cabe señalar que este es el único instrumento de carácter vinculante en materia de derechos colectivos indígenas, aunque algunos artículos de otros tratados, no específicos sobre derechos indígenas, contienen disposiciones que los protegen, como el citado artículo del Pacto de San José.

Adicionalmente, en el año 2007 se aprobó la Declaración de las Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas, que establece a nivel universal y de forma mucho más amplia su derecho a las tierras, territorios y recursos tradicionalmente poseídos, ocupados o adquiridos por ellos, los cuales tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar. Es obligación de los Estados asegurar el reconocimiento y protección jurídicos de esas tierras, territorios y recursos, respetando debidamente las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas de que se trate.<sup>84</sup>

Sin embargo, más allá de la aprobación y ratificación de convenios y declaraciones, los Estados nacionales, y en este caso el Estado ecuatoriano, parecen no entender la relación particular que tienen los pueblos indígenas con sus territorios tradicionales, lo que los hace sujetos de derechos colectivos adicionales a los que tiene el resto de la población. En este sentido, la Corte IDH ha manifestado en reiteradas ocasiones que “la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe de ser

---

<sup>81</sup> Ver Corte IDH, caso *Yakye Axa v. Paraguay*, párr. 130; caso *Saramaka v. Suriname*, párr. 87.

<sup>82</sup> Corte IDH, caso *Yakye Axa v. Paraguay*, párr. 120

<sup>83</sup> Convenio 169 de la OIT, art. 14

<sup>84</sup> Declaración de Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas, art. 26

reconocida y comprendida como la base fundamental de su cultura, vida espiritual, integridad, supervivencia económica y su preservación y transmisión a las generaciones futuras”<sup>85</sup>. Así, este tribunal basa sus consideraciones en la cultura de los miembros de las comunidades indígenas, que corresponde a una forma de vida particular de ser, ver y actuar en el mundo, construido a partir de su estrecha relación con sus territorios tradicionales y los recursos que allí se encuentran, no sólo por ser estos su principal medio de subsistencia, sino porque estos constituyen un elemento integrante de su cosmovisión, religiosidad y, por ende, de su identidad cultural.<sup>86</sup>

En el mismo sentido, el Convenio No. 169 de la OIT, señala que los Estados deberán respetar “la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación.”<sup>87</sup> Los habitantes indígenas de las riberas del río Napo en Ecuador han reivindicado su especial relación con el sistema vital que para ellos constituye el río, no solamente por sus recursos naturales, sino por su condición de fuente de vida. Los indígenas del río Napo relatan: “Nuestro papá de greda hizo a los *runas* [...] y a través del soplo: *ju, ju*, dotó al ser humano y a las cosas más importantes del cosmos, con el *samai*, la potencia vital, el alma. El padre Napo fertiliza a la madre tierra para asegurar la abundancia”.<sup>88</sup>

Rodolfo Stavenhagen afirma que para los pueblos indígenas el reconocimiento de sus derechos colectivos tiene diversas vertientes: territoriales, jurídicas, culturales, sociales, económicas y políticas. Habiendo estos sido víctimas de enormes despojos de sus territorios ancestrales y tradicionales, para muchos pueblos indígenas la recuperación y la protección de sus tierras y de su hábitat son la condición *sine qua non* de su supervivencia como colectividades identificables.<sup>89</sup> Esto es exactamente lo que sucede con los habitantes de las orillas del Napo, que han sufrido los largos años de explotación petrolera en la Amazonía, viendo el deterioro de su ambiente y el aumento de su pobreza, a costa de la explotación de sus territorios, pero que de alguna manera han logrado mantener su cultura y tradiciones. Según Villavicencio, el río Napo “es la base estructural de la vida, de la cultura y de la cosmovisión indígena amazónica. El Napo es más que un río, es el *Gran Doroboro*, el *samai* de las culturas, que baña y enriquece al Parque Nacional Yasuní [...]”<sup>90</sup>

En un estudio sobre la importancia de los territorios indígenas como elementos sustantivos del derecho humano al medio ambiente, Mikel Barraondo señala, que “[L]os Estados han insistido en desinflar el fuerte contenido que guarda en sí misma la concepción indígena del territorio, trasformando los distintos elementos que conforman esta concepción en reclamos estancos e independientes unos de otros, adoptando dinámicas puramente mercantilizadas de los derechos [...]”<sup>91</sup>

---

<sup>85</sup>Ver Caso Masacre Plan de Sánchez. Reparaciones (art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Sentencia de 19 de noviembre 2004. Serie C No. 116, párr. 85, y Caso Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni, párr. 149.

<sup>86</sup> Ver Corte IDH, caso Yakye Axa v. Paraguay, Párr. 135.

<sup>87</sup> Convenio 169 de la OIT, art. 13

<sup>88</sup> Ver Villavicencio, *op.cit.*

<sup>89</sup> Ver Stavenhagen, *op.cit.*, p. 3

<sup>90</sup> Villavicencio, *op.cit.*

<sup>91</sup> Ver Mikel Barraondo, *Tierras y territorios como elementos sustantivos del derecho humano al medio ambiente*, en *Pueblos indígenas y derechos humanos*, Mikel Barraondo (coord.), Instituto de Derechos Humanos, Universidad de Deusto, Bilbao, 2006, p. 471.

A nivel interno, la Constitución del 2008 establece un capítulo entero dedicado a los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas.<sup>92</sup> Entre estos derechos constan: conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias, poseer sus tierras y territorios ancestrales y no ser desplazados de ellas, participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales, etc.

### 2.3.2. El derecho a la consulta previa y el consentimiento libre e informado

Un aspecto fundamental para la protección de los derechos territoriales de los pueblos indígenas es el referente a la consulta previa y al consentimiento informado, que además de ser garantías de los derechos hasta aquí analizados, constituyen por sí mismos derechos exigibles de los pueblos y comunidades indígenas. La Constitución del Ecuador señala como un derecho de las comunidades indígenas:

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 será obligatoria y oportuna. Si no se obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada se procederá de acuerdo a la Constitución y a la ley.<sup>93</sup>

A nivel internacional, tanto la consulta previa como el consentimiento libre e informado han sido reconocidos como derechos fundamentales de los pueblos indígenas. Según el Convenio 169 de la OIT, este derecho aplica a todos los pueblos o comunidades que se auto identifican como indígenas y tribales y protege la totalidad de su territorio tradicional, de modo que, cuando un proyecto de infraestructura contempla el aprovechamiento de los recursos naturales que se encuentran en el territorio ancestral de un pueblo o comunidad indígena, el Estado está obligado a realizar un proceso de consulta previa. En el caso del proyecto Manta-Manaos, dada la utilización de los recursos hídricos del Napo como medio de transporte, o de los terrenos de las provincias de Napo y Orellana para la construcción de puertos y aeropuertos, el Estado ecuatoriano está obligado a la realización de un proceso adecuado de consulta previa.

En la práctica, a pesar de la existencia del derecho a la consulta, reconocido tanto a nivel nacional como internacional, los gobiernos han tergiversado su valor y lo realizan mal o simplemente no lo llevan a cabo. Por mencionar algunos ejemplos, los procesos de consulta no se los hace en el idioma nativo de las personas consultadas, lo llevan a cabo las propias empresas consultoras y no los entes estatales competentes o simplemente se hacen a destiempo. Por lo general, se emplea a la consulta como un paso administrativo más para la aprobación del proceso. Esta situación se ha producido en el caso del proyecto Manta-Manaos, muchas de cuyas obras han iniciado sin un adecuado proceso de consulta y otras lo han realizado una vez que las obras ya estaban avanzadas. Profundizaremos en este punto más adelante.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas intenta solucionar el problema de la falta de contenido de la consulta, al señalar 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**

---

<sup>92</sup> Ver Constitución de la República del Ecuador, art. 57

<sup>93</sup> Ídem, art. 57 (7)

**consentimiento libre, previo e informado.**<sup>94</sup> De esta forma, el documento más reciente en materia de derechos indígenas fusiona en una sola disposición los conceptos de consulta y consentimiento, siendo un avance enorme el establecer al consentimiento como el objetivo de la realización de la consulta. En el Ecuador, se reconoce y garantiza los derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas de conformidad con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, de modo que este estándar debe ser aplicado en el caso que estamos analizando.<sup>95</sup>

Cabe citar dos estándares internacionales adicionales que constituyen una obligación jurídica para los países y que nos permiten afirmar que en el caso el proyecto Manta-Manaos se está violando los derechos de las comunidades indígenas, al no haber iniciado procesos de consulta adecuados, ni mucho menos tener el consentimiento para el inicio de las obras. Por un lado, el Convenio 169 de la OIT afirma que se debe obtener este consentimiento en caso de existir desplazamiento del pueblo indígena afectado<sup>96</sup>, y por otro, la Corte IDH ha determinado que es indispensable el consentimiento cuando un proyecto de desarrollo pueda tener un impacto profundo en los derechos de propiedad de los miembros del pueblo interesado.<sup>97</sup>

Como vemos, nuevamente las garantías o los mecanismos para hacer efectivos estos derechos, se enfocan a la participación social, por medio de adecuados procesos de consulta previa y consentimiento informado, donde las comunidades puedan dar sus criterios y sentar sus reparos o solicitar cambios radicales a los proyectos, incluyendo la obligación de recibir indemnizaciones o incluso beneficiarse directamente con las rentas de los proyectos. Los mecanismos para realizar estos procesos participativos, que determinen los impactos sociales y ambientales de los proyectos y que cuenten con etapas de consulta a los pueblos indígenas se han definido en la legislación de muchos países como estudios de impacto ambiental y social, aunque generalmente incurren en los mismos vicios de los procesos de consulta, que se incorporan en estos estudios.

#### **2.4. El derecho humano al desarrollo**

Como hemos visto hasta ahora, muchas veces los procesos de desarrollo impulsados por los Estados, en la búsqueda de crecimiento económico e incluso de una mejor distribución de la riqueza, son pensados y diseñados desde espacios técnicos y excluyentes, con escasa o nula participación social y acceso a la información. Esta incorrecta planificación de proyectos genera planes que a primera vista pueden parecer beneficiosos para “todos”, pero a la hora de su ejecución terminan siendo la causa de la violación de los derechos individuales y colectivos de algunas personas y grupos –por lo general las más vulnerables-. Sin embargo, tal como afirma el profesor Felipe Gómez Isa, el desarrollo de un país no se puede conseguir volviendo la espalda a las necesidades básicas de los individuos, como muchas veces se ha pretendido.<sup>98</sup>

La Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en 1986, define a este derecho como “un derecho humano inalienable, en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en

---

<sup>94</sup> Declaración de las Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas, art. 19 (*El resultado es nuestro*)

<sup>95</sup> Ver Constitución de la República del Ecuador, art. 57

<sup>96</sup> Ver *idem*, art. 10; Convenio 169 de la OIT, art. 16

<sup>97</sup> Ver Corte IDH, caso *Saramaka v. Suriname*, párr. 129

<sup>98</sup> Ver Felipe Gómez, Isa, *El derecho al desarrollo como un derecho humano* en *El derecho al desarrollo en condiciones de globalización*, Programa Andino de Derechos Humanos, p. 4

el que puedan realizarse plenamente todos los derechos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él.”<sup>99</sup> El mismo artículo señala que este derecho implica también la plena realización del derecho de los pueblos a la libre determinación, incluyendo el ejercicio de su derecho inalienable a la plena soberanía sobre sus tierras y recursos naturales.<sup>100</sup>

De este modo, vemos que la Declaración ya prevé la posibilidad de conflicto entre la búsqueda del desarrollo por parte del Estado nacional o incluso de las personas consideradas individualmente, con los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades indígenas. Para ello, este documento expone como solución el respeto al derecho a la autodeterminación de los pueblos, recogiendo la máxima jurídica convertida ya en frase popular: el derecho al desarrollo (de los países o de las personas) termina cuando inician los derechos colectivos sobre los recursos y tierras comunarios, ya que de ellos depende la vida de los integrantes de estos grupos. Así, en un ejercicio de ponderación de derechos, el resultado sería la preponderancia de estos. Precisamente, el instrumento jurídico internacional que estamos analizando nos da la pauta para la solución de este conflicto entre desarrollo y derechos de los pueblos indígenas. El artículo 8 de la Declaración es claro en afirmar que nada de lo dispuesto en ella debe ser interpretado en el sentido de que cualquier Estado, grupo o persona tenga derecho a realizar cualquier acto cuyo objeto sea la violación de los derechos establecidos en la Declaración Universal o los Pactos Internacionales de derechos humanos.

Según Robert Archer, los planes de desarrollo –especialmente los grandes– que se introducen sin juicio crítico producen elefantes blancos y catástrofes. Esto quiere decir que, cuando no se cumplen los estándares internacionales –ambientales y de derechos humanos–, la consecuencia directa será la puesta en marcha de proyectos que poco o nada contribuirán a un desarrollo sostenible y que, en muchos casos, causarán graves impactos en los derechos de las personas y en la naturaleza. La mejor forma de prevenir estos indeseables resultados es cumplir lo dispuesto por el orden jurídico internacional, ya que “a largo plazo, la estructura de los derechos humanos ofrece un camino para alcanzar las mejores instituciones y es un camino más sólido que muchos otros, porque crea mecanismos que generan responsabilidad local y nacional, así como un mejor desempeño.”<sup>101</sup>

Felipe Gómez Isa recuerda que la Declaración sobre el derecho al desarrollo trata de promocionar un desarrollo con rostro humano, que tenga diferentes facetas además de la económica, integrando los aspectos sociales, culturales, ecológicos, etc. Así, conceptos como el de desarrollo participativo, que busca un desarrollo en el cual la participación de la población involucrada sea uno de los aspectos esenciales y definitorios<sup>102</sup>; o como desarrollo sostenible, entendido como un desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias y que respete los imperativos de la sostenibilidad ecológica<sup>103</sup>, surgen como complementarios y conexos.

La búsqueda del desarrollo ha tenido graves consecuencias sobre el ambiente a lo largo de la historia. Experiencias nefastas como la petrolera o minera en el Ecuador y

---

<sup>99</sup> Declaración sobre el derecho al desarrollo, art. 1(1)

<sup>100</sup> Ver ídem, art. 1(2)

<sup>101</sup> Robert Archer, *Los puntos fuertes de distintas tradiciones: Los puntos fuertes de distintas tradiciones: ¿qué es lo que se puede ganar y lo que se puede perder combinando derechos y desarrollo?* En Sur Revista Internacional de Derechos humanos, No. 4, 2006, p. 90.

<sup>102</sup> Ver Dilys Hill, *Human Rights and Participatory Development* cit. por Felipe Gómez Isa en El derecho al desarrollo como un derecho humano en El derecho al desarrollo en condiciones de globalización, Programa Andino de Derechos Humanos, p. 5.

<sup>103</sup> Ver Declaración de Río sobre Desarrollo y Medio Ambiente, principio No. 3.

otras partes del mundo son muestra de ello, donde la irracional explotación de recursos sin una adecuada prevención de contaminación ni distribución de beneficios ha aumentado las inequidades en nuestros países. Thomas Pogge señala como un criterio de injusticia la exclusión no compensada del uso de los recursos naturales, ya que por lo general los mejor situados disfrutan de ventajas significativas frente a los peor situados, que son ampliamente excluidos sin ninguna compensación.<sup>104</sup> En este sentido, el ex Secretario General de las Naciones Unidas Kofi Annan, ha señalado que “en general se reconoce que las actividades encaminadas a promover la realización universal del derecho al desarrollo deben comprender las dirigidas a garantizar una utilización prudente de los limitados recursos mundiales”.<sup>105</sup>

Cuando se planea el desarrollo de los países de un marco respetuoso a los derechos humanos, enfocados en la inclusión de los menos favorecidos en la sociedad, los tomadores de decisión y quienes elaboran la política pública están obligados a cuestionarse respecto a quién se ha olvidado, quién se ha excluido o quiénes no se beneficiarán con un programa o proyecto, ofreciendo herramientas correctivas valiosas para los planificadores del desarrollo predispuestos a producir progreso e ignorar a las minorías que muchas veces son incluso invisibilizadas. Por ello, es necesario aplicar las garantías que protegen los derechos humanos para lograr su efectivo cumplimiento a la hora de la ejecución de proyectos de desarrollo, no solamente por el deber estatal adquirido al firmar los tratados internacionales, sino porque ello contribuirá a construir un verdadero desarrollo, incluyente y sostenible.

De esta manera, al ser el derecho al desarrollo un derecho que integra el conjunto de los derechos humanos, su último objetivo debe ser la promoción y la aplicación de todo este conjunto de derechos, tanto en el ámbito nacional como internacional, por lo que no cabe un verdadero desarrollo sin la efectiva implementación de la totalidad de los derechos humanos. Al respecto, la Declaración sobre el derecho al desarrollo señala que:

Los Estados tienen el derecho y el deber de formular políticas de desarrollo nacional adecuadas con el fin de mejorar constantemente el bienestar de la población entera y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la equitativa distribución de los beneficios resultantes de éste.<sup>106</sup>

Trasladando este breve análisis al caso que estamos estudiando, es importante señalar entonces, que el Estado ecuatoriano debe aplicar literalmente esta norma a la hora del diseño y ejecución de las obras que componen el eje Manta-Manaos. De esta manera, la participación activa e informada de las comunidades establecidas a lo largo de la ruta es un elemento primordial para que este proyecto les genere un verdadero desarrollo, así como para que puedan recibir lo que les correspondería de los beneficios que este podría generar. Al revisar la forma en que se ha venido ejecutando este proyecto y sus orígenes dentro de la iniciativa IIRSA –muy cuestionados como hemos visto– nos preguntamos si su implementación contribuirá a hacer realidad el derecho al desarrollo de la población o por el contrario se constituye en una amenaza para el

---

<sup>104</sup> Ver Thomas Pogge, *Propuesta para un dividendo sobre recursos globales* en Sur Revista internacional de derechos humanos, No. 6, 2007, p. 148, 151.

<sup>105</sup> Informe del Secretario General de la ONU Kofi Annan: *Las dimensiones internacionales del derecho al desarrollo humano en relación con los otros derechos humanos basados en la cooperación internacional, incluido el derecho a la paz, teniendo en cuenta las exigencias del Nuevo Orden Económico Internacional y las necesidades humanas fundamentales*, E/CN.4/1334, de 11 de diciembre de 1979, p.39.

<sup>106</sup> Ver Declaración sobre el derecho al desarrollo, art. 2(3)

mismo, particularmente en el caso de los pueblos y nacionalidades indígenas, por su especial relación con la tierra, el agua y sus recursos naturales.

El actual gobierno del Ecuador ha impulsado este proyecto desde un discurso calificado como “desarrollista” donde la explotación masiva de los recursos naturales para generación de riqueza ha primado por sobre la comprensión y el respeto a las diversas formas de entender el desarrollo que tienen los pueblos originarios del país. Esta divergencia en la forma de entender el derecho al desarrollo, como un “derecho de los Estados” o un “derecho de las personas” ha estado presente en el debate jurídico internacional desde hace algún tiempo. La propia Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, en su preámbulo, menciona que “la igualdad de oportunidades para el desarrollo es una prerrogativa tanto de las naciones como de los individuos que componen las naciones”.<sup>107</sup> Como vemos, el debate continúa abierto.

En el caso concreto del proyecto Manta-Manaos, si bien el gobierno tiene la facultad de desarrollar planes y programas de infraestructura que generen un orden social en el que se puedan realizar de mejor forma el conjunto de los derechos humanos, debe siempre tener en cuenta el derecho de los pueblos a la libre determinación y a ejercer su soberanía plena y completa sobre todos sus recursos y riquezas naturales. Este es un asunto complejo, en el cual una verdad es a todas luces cierta: un Estado no puede utilizar como pretexto el derecho al desarrollo para vulnerar los derechos de sus propios habitantes, esto es una falacia y un contrasentido.

La nueva Constitución del Ecuador ha entendido que el desarrollo no se puede reducir a un crecimiento económico irracional desligado de otros aspectos importantes, y ha establecido que el objetivo primordial del Estado ya no es la generación de riqueza sin sentido, sino la consecución del buen vivir, entendido como el pleno ejercicio de los derechos humanos en armonía con la comunidad y la naturaleza. Así, el nuevo régimen de desarrollo del Estado ecuatoriano se ha definido como el “conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del sumak kawsay.”<sup>108</sup>

Las garantías de participación social, obligación de establecer beneficios compartidos y el deber de realizar estudios previos, han sido determinadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos como requisitos indispensables para que un Estado cumpla con sus obligaciones al ejecutar proyectos de desarrollo que pueden tener impactos en los derechos de las personas. Para finalizar esta investigación, analizamos estas tres garantías de los derechos en relación al proyecto Manta-Manaos.

### **3. Garantías de los derechos aplicables en los proyectos de desarrollo**

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha determinado en su jurisprudencia que, en casos de ejecución de planes de desarrollo, inversión, exploración o extracción, el Estado tiene la facultad de restringir ciertos derechos de la población solamente si cumple con tres garantías: primero, el Estado debe asegurar la participación efectiva de los miembros de la comunidad afectada, de conformidad con sus costumbres y tradiciones; segundo, debe garantizar que los afectados se beneficien directamente del plan que se lleva a cabo dentro de sus territorios y; en tercer lugar, el Estado no puede emitir ninguna concesión ni iniciar ningún proyecto, a menos y hasta que entidades independientes y técnicamente capaces, bajo la supervisión estatal, realicen un estudio previo de impacto ambiental y social.<sup>109</sup>

---

<sup>107</sup> Ídem, último considerando.

<sup>108</sup> Constitución de la República del Ecuador, art. 275

<sup>109</sup> Ver Corte IDH, caso Saramaka v. Suriname, párr. 129

Cabe señalar que, al utilizar el término “plan de desarrollo o inversión”, la Corte Interamericana supone cualquier actividad que pueda afectar la integridad de las tierras y recursos naturales.<sup>110</sup> Así, estas tres garantías son plenamente aplicables al análisis que venimos haciendo respecto al diseño, ejecución y funcionamiento de proyectos de infraestructura, como el proyecto Manta-Manaos, calificado por el Estado como proyecto de “desarrollo” y de “integración regional”. A continuación hacemos una breve descripción de cada una de estas garantías en relación a los derechos en riesgo y damos una mirada crítica a su aplicación en los componentes del proyecto.

### 3.1. Participación social

A nivel doctrinario, la participación se define como el acto de tomar parte en las decisiones del poder que afectan a los ciudadanos y los colectivos en lo político, económico, social, cultural y ambiental.<sup>111</sup> La participación social es un derecho humano y al mismo tiempo constituye una garantía para la realización de otros derechos. Instrumentos internacionales como la Declaración Universal reconocen el derecho de toda persona a participar directamente en el gobierno de su país.<sup>112</sup> Del mismo modo, la Convención Americana señala el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos.<sup>113</sup>

A nivel nacional, la Constitución de 2008 contiene un capítulo referente a los llamados derechos de participación.<sup>114</sup> Según Morales, la nueva Constitución “introduce la participación ciudadana como uno de los ejes transversales más importantes, sobre el que se levanta una nueva forma de concebir el estado y la democracia.”<sup>115</sup>

Es importante señalar que más allá del reconocimiento de este derecho, la participación ciudadana es el resultado de una lucha que los colectivos han llevado a cabo desde hace muchos años, con sindicatos, movimientos sociales, organizaciones de base, para exigir sus derechos y no una concesión del Estado. En caso de proyectos de desarrollo, la participación debe servir para evitar la violación de los derechos mediante acuerdos que permitan la subsistencia y calidad de vida digna de los afectados. El Comité de Derechos Humanos de la ONU ha señalado que “la aceptación de las medidas que afectan o interfieren con las actividades económicas con significado cultural de una minoría dependerá de si los miembros de la minoría en cuestión han tenido la oportunidad de participar en el proceso de la toma de decisión en relación con dichas medidas y si continuarán beneficiándose de su economía tradicional.”<sup>116</sup>

#### 3.1.1. La consulta previa

En materia ambiental, la participación social se ejerce de forma especial a través de los procesos de consulta. Tal como ha manifestado la OIT, el requerimiento de la consulta debe ser considerado a la luz del principio fundamental de la participación, ya que los pueblos interesados deben 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.<sup>117</sup>

<sup>110</sup> Ver ídem, pie de página 124.

<sup>111</sup> Ver ídem, párr. 157-158, 163.

<sup>112</sup> Ver Declaración Universal de los Derechos Humanos, art. 21

<sup>113</sup> Ver Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 23

<sup>114</sup> Ver Constitución de la República del Ecuador, art. 61

<sup>115</sup> Juan Pablo Morales, *Los nuevos horizontes de la participación en Constitución del 2008 en el contexto andino*, en Ramiro Ávila (editor), Serie Justicia y Derechos Humanos No. 3, Quito, 2008, p. 155.

<sup>116</sup> Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Apirana Mahuika y otros v. Nueva Zelanda*, cit. por Corte IDH, caso Saramaka, párr. 130.

<sup>117</sup> Ver Convenio 169 de la OIT, párrafos 1 y 3 del artículo 7.

Así, el informe del Comité establecido para examinar la reclamación de la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres (CEOSL), en la que se alega el incumplimiento por Ecuador del Convenio 169, expresó que:

[e]l espíritu de consulta y participación constituye la piedra angular del Convenio 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 [...] 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<sup>118</sup>

Como afirma Mario Melo, la potencialidad de la consulta como mecanismo de ejercicio del derecho a la participación radica en que permite, o debe permitir, una relación directa entre el tomador de decisiones (por lo general la autoridad gubernamental) y la comunidad, que debidamente informada se manifiesta a favor o en contra de un proyecto que puede causarle impactos.<sup>119</sup> En este escenario ideal, la consulta resulta una herramienta apropiada para proteger el normal ejercicio de los derechos sociales y ambientales que se ponen en riesgo con este tipo de proyectos. En palabras del autor, “la consulta previa se configura como un mecanismo clave de participación social en la definición de políticas públicas con impacto en los derechos, y su desarrollo en el plano jurídico y conceptual se enmarca en los derechos ambientales y en los derechos colectivos de los pueblos indígenas”.<sup>120</sup>

Estas dos áreas e aplicación –ambiental e indígena–, así como la reciente regulación de la materia en la Constitución ecuatoriana de 2008, nos permiten diferenciar entre dos tipos de consulta.

En primer lugar, la llamada *consulta previa ambiental*, por la cual el Estado se ha obligado a consultar a la comunidad en general respecto de toda decisión que pueda afectar al ambiente, para lo cual debe informarle al respecto de forma amplia y oportuna.<sup>121</sup> Según la legislación ecuatoriana, si en esta consulta existe oposición mayoritaria al proyecto, la decisión estará en manos de la instancia administrativa superior, de lo que se colige que su resultado no es vinculante para el Estado. Así, la consulta previa ambiental resulta un mero criterio informador para la decisión final, que siempre estará en manos de las autoridades. En el caso del proyecto Manta-Manaos, a pesar de configurarse los elementos que hacen de él un proyecto susceptible de consulta, esta no se ha producido, ni a nivel nacional ni de forma particular con las comunidades que resultarían afectadas en sus distintos tramos.

En segundo lugar, la consulta previa constituye también un *derecho colectivo de los pueblos y comunidades indígenas*, quienes deben ser consultados en caso de que un proyecto de desarrollo pueda afectarlos a ellos o a sus territorios. En este caso, el estándar de garantía de este derecho es mucho más amplio y obligatoriamente debe orientarse a lograr el consentimiento libre e informado. Debido a su importancia en el derecho internacional y a que en este caso, se ponen en peligro derechos de las comunidades indígenas amazónicas, analizamos con mayor profundidad esta garantía.

---

<sup>118</sup> OIT, Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Ecuador del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales de 1989, presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres (CEOSL) en caso FIPSE v. ARCO, párr. 31

<sup>119</sup> Ver Mario Melo, *Consulta Previa: ambiente y petróleo en la Amazonía ecuatoriana*, CDES, Quito, 2006, p. 25

<sup>120</sup> Mario Melo, *op.cit.*, p. 27

<sup>121</sup> Constitución de la República del Ecuador, art. 398

### 3.1.2. La consulta y el consentimiento previo en relación a derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades indígenas

Según la OIT, un proceso de consulta previa es *adecuado* cuando genera las condiciones propicias para poder llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas, independientemente del resultado alcanzado. Por el contrario, un proceso de consulta no resultará adecuado cuando las audiencias se realizan una sola vez con cada sector, persona u organización, quitándoles la posibilidad de, además de ser oídas, instaurar un intercambio genuino con continuidad y tiempo aptos para tener la posibilidad real de llegar a acuerdos.<sup>122</sup> Analicemos estos parámetros con más detenimiento, a la luz del derecho internacional.

Al tratar el tema de la consulta y consentimiento previo, la Declaración de las Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas establece en su artículo 23(2): Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo.<sup>123</sup>

Del mismo modo, el Convenio 169 de la OIT establece estándares relativos a la forma en que se debe llevar a cabo estos procesos de consulta, al señalar que los Estados deben:

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.<sup>124</sup>

A nivel nacional, el texto constitucional reconoce como un derecho colectivo de los pueblos y nacionalidades indígenas –así como del pueblo afroecuatoriano y montubio– la consulta sobre planes y programas de explotación de recursos naturales que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente.<sup>125</sup> El estándar constitucional ecuatoriano indica que la consulta a los pueblos indígenas debe ser previa, libre e informada, obligatoria y dentro de un plazo razonable, y que de no obtener el consentimiento se actuará conforme a la Constitución y la ley.

Al señalar la Carta Magna que los derechos colectivos de las comunidades indígenas deberán ser entendidos a la luz de los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, la consulta previa a los pueblos indígenas en el Ecuador debe llevarse a cabo de acuerdo al Convenio 169 de la OIT y de la Declaración de las Naciones Unidas sobre derechos indígenas.

Es válido mencionar que, por el hecho de expresarse de manera especial en los procesos de consulta, la participación social de los pueblos y comunidades no se puede reducir a un evento, sino que debe constituirse en una política pública que exprese una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y

---

<sup>122</sup> Ver Magdalena Gómez, *El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo*, en *Pueblos indígenas y derechos humanos*, Mikel Berraondo (coord.), Instituto de Derechos Humanos, Universidad de Deusto, Bilbao, 2006, p. 147.

<sup>123</sup> Declaración de Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas, art. 23

<sup>124</sup> Convenio 169 de la OIT, art. 6

<sup>125</sup> Ver Constitución de la República del Ecuador, art. 57(7)

garantizar el respeto de su integridad.<sup>126</sup> En ese sentido se ha pronunciado en reiteradas oportunidades la Organización Internacional del Trabajo, en sus resoluciones relativas a la consulta regulada por el Convenio 169:

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.<sup>127</sup>

Del mismo modo, en el caso *Saramaka v. Suriname*, la Corte IDH señaló que el Estado debe garantizar la participación efectiva de los integrantes del pueblo Saramaka en los planes de inversión o desarrollo dentro de su territorio, y tiene el deber de consultar activamente con dicha comunidad según sus costumbres y tradiciones. En sus consideraciones la Corte afirmó que “[E]ste deber requiere que el Estado acepte y brinde información, e implica una comunicación constante entre las partes. Las consultas deben realizarse de buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo”.<sup>128</sup>

Finalmente, cabe recordar que “es esencial el consentimiento libre, previo e informado para la protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas en relación con grandes proyectos de desarrollo.”<sup>129</sup> Como señala Stavenhagen, es muy probable que con este tipo de proyectos las comunidades tengan que atravesar cambios económicos y sociales profundos, como la pérdida de territorios y tierra tradicional, el desalojo, la migración y reasentamiento, el agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia, la destrucción y contaminación del ambiente, la desorganización social y comunitaria, por lo que se hace indispensable realizar de forma adecuada este proceso.

A partir del análisis realizado, vemos que la consulta resulta obligatoria en todos los proyectos de desarrollo que emprenda el Estado ecuatoriano que puedan tener impactos socioambientales. Si en un caso están involucradas comunidades indígenas o tribales, este proceso de consulta deberá estar enfocado a obtener el consentimiento de dichas comunidades. En el caso del proyecto Manta-Manaos es claro que no se ha dado un adecuado proceso de consulta o consentimiento con las poblaciones indígenas situadas a lo largo de la ruta, ni a nivel global (respecto a todo el eje) ni respecto a sus distintos componentes.

Así por ejemplo, en el caso del aeropuerto de Tena, a pesar de existir comunidades indígenas involucradas en las zonas de Colonia Bolívar y el Zancudo, no se dio un proceso de consulta previa ni mucho menos de consentimiento libre e informado, sino que se produjo una serie de entrevistas y reuniones de un equipo consultor con los afectados, con el único objetivo de “cumplir con los requisitos de participación ciudadana establecidos”.<sup>130</sup> Este proceso se limitó a presentar a la comunidad los términos de referencia del estudio de impacto ambiental que realizaría la firma Eficácitas Consultora Cía. Ltda., y posteriormente, a socializar un documento técnico de más de 500 páginas del borrador final de dicho estudio. Para su revisión, se brindó a la comunidad un tiempo de 2, en los que además se les citó a talleres de

---

<sup>126</sup> Convenio 169, párrafo 1 párrafo 2, b) del artículo 2

<sup>127</sup> OIT, caso FIPSE v. ARCO, párr. 38

<sup>128</sup> Ver Corte IDH, caso *Saramaka v. Suriname*, párr. 133

<sup>129</sup> ONU, Informe del Relator Especial de la ONU sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas, párr. 66.

<sup>130</sup> Ver ECORAE, Estudio de Impacto Socio – Ambiental, Aeropuerto de Tena, p. I-34.

socialización.<sup>131</sup> Este proceso se realizó de tan mala manera, que incluso en sus propias actas se señala que se lo llevó a cabo con el único fin de aprobar los términos de referencia del estudio de impacto ambiental, sin tratar temas de fondo como los impactos socio ambientales del proyecto, a pesar de la insistencia de los afectados. Uno de estos documentos señala de forma textual:

Se realiza la explicación del proceso de consulta de los términos de referencia para el estudio de impacto ambiental y se explica que el estudio es independiente del proceso de negociación de tierras. Paralelamente se aclaran algunas dudas de la comunidad respecto al estudio. ‘¿Por qué se hace a estas alturas el estudio de impacto ambiental?’, ‘El estudio debió hacerse al inicio del proceso’, ‘Esto va a causar que la comunidad se desintegre’, ‘La población no quiere vender sus tierras’.<sup>132</sup>

Al final de esta acta se escribe:

A pesar de las preocupaciones mencionadas, no se produjo un intercambio de opiniones respecto a las ventajas y desventajas del proyecto y preocupaciones ambientales específicas del mismo [...] La siguiente minuta no puede ser avalizada por los miembros de la comunidad o por los promotores del proyecto, sin embargo, se avaliza por los miembros del equipo consultor.<sup>133</sup>

Para citar una más de estas incongruencias, el estudio señala que la encuesta se realizó de manera participativa a todos los miembros de la comunidad pero “[P]or razones de tiempo no se realizó de manera individual”. De igual forma se dice que “[E]n algunos momentos, la conversación se dio en kichwa y posteriormente fue traducida para el facilitador por parte de la secretaria de la comunidad.<sup>134</sup> Como resulta evidente, el proceso de consulta no se dio según las costumbres y tradiciones de las comunidades afectadas, (no se hizo en su totalidad en su idioma nativo) ni fue un proceso llevado a cabo de manera informada, por lo que no podemos decir que se haya dado de buena fe ni a través de procesos culturalmente aceptables. Además, no se llevó a cabo en las primeras etapas del plan de inversión, sino solamente cuando surgió la necesidad de obtener la aprobación del estudio de impacto ambiental para conseguir la respectiva licencia.

Victoria Núñez Jácome, una de las personas afectadas por la construcción del aeropuerto, relata en una entrevista:

“Yo hasta ayer me fui y le impedí, que no pasen y que no pasen, que no les consiento pasar, porque no reconocen y porque no pagan el trabajo que nosotros hemos sufrido. Comidos o no comidos hemos trabajado y nadie ha venido ni a dar un vaso de agua, ni un plato de comida y para que ahora facilito vengan a botar. Todo eso les dije. Yo no consiento.”

Finalmente, en el caso de la implementación de la hidrovía del Napo, de la información disponible, se puede colegir que no existe un proceso de consulta diseñado de forma adecuada, sin embargo, los dineros para realizar los estudios de factibilidad de la navegabilidad del río ya han sido desembolsados por el BID.<sup>135</sup> Dada la existencia de pueblos indígenas en la zona, se debería iniciar además un proceso tendiente a conseguir el consentimiento informado de estas comunidades.

---

<sup>131</sup> Ver ídem.

<sup>132</sup> Ver ídem, Acta de reunión en Colonia Bolívar, 26 de febrero de 2005, p. 1

<sup>133</sup> Ver ídem, p. 2

<sup>134</sup> Ver ídem, Acta de reunión en Comuna Zancudo, 25 de febrero de 2005, p. 4

<sup>135</sup> Ver BID, Plan de Operaciones Navegabilidad del río Napo (RS-T1275)

### 3.1.3. Acceso a la información pública

No se puede hablar de un proceso de participación o consulta sin hacer referencia a la importancia del acceso a la información pública como una herramienta fundamental para su eficacia. El derecho a la participación está íntimamente ligado con el derecho de acceso a la información pública, ya que solamente con el conocimiento pleno de los posibles impactos, riesgos y beneficios de un proyecto de infraestructura, las personas podrán tomar una decisión para apoyarlo o censurarlo.

En este sentido, la Declaración de Río es el instrumento internacional que recoge con mayor precisión los alcances del derecho a la participación, vinculándolo con el derecho a la información ambiental.<sup>136</sup> Así, el Principio 10 de este documento establece que: “El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda (...) Los Estados deberán fomentar y facilitar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos.”<sup>137</sup>

Melo recuerda un importante pronunciamiento de la CIDH al respecto, que debido a su claridad para conectar la participación, consulta, consentimiento y acceso a la información en materia ambiental, transcribimos a continuación:

La Comisión considera, primero, que los artículos XVIII y XXIII de la Declaración Americana obliga especialmente a los Estados miembros a garantizar que toda determinación de la medida en que los reclamantes indígenas mantienen intereses en las tierras de las que han poseído tradicionalmente título y que han ocupado y utilizado, se base en un proceso de total información y mutuo consentimiento de parte de la comunidad indígena en su conjunto. Esto requiere, como mínimo, que todos los miembros de la comunidad estén plena y cabalmente informados de la naturaleza y consecuencias del proceso y se les brinde una oportunidad efectiva de participar individual y colectivamente.<sup>138</sup>

Del mismo modo, la Corte Interamericana ha señalado lo importancia de la divulgación de la información en poder del Estado en una sociedad democrática, ya que habilita a la sociedad civil para controlar las acciones del gobierno. Así, en el caso *Claude Reyes v. Chile*, la Corte señaló que el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole.<sup>139</sup> En esta resolución, es interesante el análisis relativo a la relación entre acceso a la información, participación y control social en materia ambiental:

[...] el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas. El acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación en la gestión pública, a través del control social que se pueda ejercer con dicho acceso.<sup>140</sup>

Dado que las obras del proyecto Manta-Manaos afectarán inevitablemente los recursos naturales necesarios para la subsistencia de las comunidades, como los canales navegables, las áreas de pesca, los terrenos cultivables, las zonas destinadas a vivienda, etc., el Estado ecuatoriano tiene el deber de informar de forma continua y detallada a

<sup>136</sup> Ver Mario Melo, *op.cit.*, p. 47...

<sup>137</sup> Declaración de Río sobre Desarrollo y Medio Ambiente, Principio 10.

<sup>138</sup> CIDH, caso 11.140 *Mary y Carry Dann v. Estados Unidos*, Informe de Fondo No. 75/02, 27 de diciembre de 2002.

<sup>139</sup> Ver Corte IDH, caso *Claude Reyes v. Chile*, párr. 76

<sup>140</sup> Corte IDH, caso *Claude Reyes v. Chile*, párr. 86

estas poblaciones, respecto a todos los temas relacionados al estudio, desarrollo y funcionamiento de las obras, con el fin de lograr cabo procesos de consulta adecuados.

Como hemos visto a lo largo de este estudio, la información con la que se cuenta respecto al proyecto Manta-Manaos es, al menos, insuficiente. Esto configura una violación a una garantía y también a un derecho humano, como es el acceso a la información pública en su doble dimensión. Del mismo modo, en los procesos llevados a cabo para justificar las obras ya emprendidas, la entrega de información a la comunidad ha sido desastrosa. Respecto al tema de la información entregada en el proceso de participación para el EIA del aeropuerto de Tena, Carlos Poso señala:

En cada reunión que venían autoridades de parte del gobierno como es el Ministerio de Obras Públicas de Tena y Quito, y también de la compañía, siempre mencionaban que no van a tener la opción de reclamar, que va a ser un precio impuesto por parte de estas autoridades donde la gente por el desconocimiento, la humildad, la sencillez y la falta de educación se creyó todo lo que esta gente les dijo y les mintió y entregaron sus tierras a un precio mínimo del costo real que verdaderamente valía.

### 3.2. Beneficios compartidos

La segunda garantía que el Estado debe cumplir al diseñar y ejecutar proyectos de infraestructura es aquella referente a compartir, de forma razonable, los beneficios del proyecto con los pueblos afectados. La jurisprudencia internacional ha señalado que este derecho tiene relación directa con la obligación estatal de indemnizar en caso de privación de la propiedad, uso o goce de bienes comunales o tradicionales por razones de utilidad pública o interés social, en los casos permitidos por la ley.<sup>141</sup>

Al respecto, el Convenio 169 de la OIT señala que: “los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible de los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.”<sup>142</sup> En la misma línea, el Convenio afirma que, cuando existan reubicaciones forzosas, se debe obtener la aprobación de la asamblea de la comunidad afectada a condición de que las obras que se emprendan o los recursos que se exploten sean en beneficio directo de la comunidad dueña de dichos recursos.<sup>143</sup>

En igual sentido, la Declaración de Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas establece que:

- (1) Los pueblos indígenas tienen derecho a la reparación, por medios que pueden incluir la restitución o, cuando ello no sea posible, una indemnización justa, imparcial y equitativa, por las tierras, los territorios y los recursos que tradicionalmente hayan poseído u ocupado o utilizado de otra forma y que hayan sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados o dañados sin su consentimiento libre, previo e informado.
- (2) Salvo que los pueblos interesados hayan convenido libremente en otra cosa, la indemnización consistirá en tierras, territorios y recursos de igual calidad, extensión y condición jurídica o en una indemnización monetaria u otra reparación adecuada.<sup>144</sup>

Este instrumento estipula que los Estados deben establecer mecanismos eficaces para la reparación justa y equitativa por las actividades que afecten a las comunidades, y que están en la obligación de adoptar medidas adecuadas para mitigar las consecuencias nocivas de orden ambiental, económico, social, cultural o espiritual.<sup>145</sup>

<sup>141</sup> Ver Convención Americana, art. 21(2); Corte IDH, caso Saramaka v. Suriname, párr. 139

<sup>142</sup> Ver Convenio 169 de la OIT, art. 15(2)

<sup>143</sup> Ver Magdalena Gómez, *op. cit.*, p., 141

<sup>144</sup> Declaración de las Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas, art. 28.

<sup>145</sup> Ídem, art. 23

Distintos organismos internacionales de derechos humanos se han manifestado en este sentido. Así, el Comité sobre la Eliminación de la Discriminación Racial ha recomendado que los Estados deben garantizar que se comparta los beneficios derivados de grandes actividades de explotación en territorios indígenas de manera equitativa.<sup>146</sup> Esto es lo que ha sido calificado por el ex Relator Especial de la ONU como una participación mutuamente aceptable en los beneficios. Finalmente, a criterio de la Corte Interamericana, la participación en los beneficios se puede entender como una forma de indemnización razonable y en equidad que deriva de la explotación de las tierras y los recursos naturales necesarios para la supervivencia de las comunidades.<sup>147</sup>

Analizando lo ocurrido con el proyecto Manta-Manaos, podemos ver que en uno de sus componentes, el aeropuerto de Tena, se produjo la declaratoria de utilidad pública y posterior expropiación de tierras, y a pesar de que se pagaron indemnizaciones a los afectados, este proceso está muy lejos de los estándares impuestos por el derecho internacional. Si bien el estudio de impacto ambiental aprobado por el Ministerio del Ambiente contiene un plan de manejo de los impactos socioeconómicos del proyecto, este consta solamente de dos fases: la primera supuestamente se dio previo a la construcción de proyecto y consistió en un “programa de difusión e información” y, la segunda establece un “plan de reasentamiento definitivo” que debe considerar la implementación de un conjunto de programas relativos a adquisición y legalización de predios, titulación, infraestructura, desarrollo económico, desarrollo social y asesorías para la población desplazada y receptora, que no se ha producido.<sup>148</sup>

Según los pobladores de Colonia Bolívar, ninguno de estos planes se ha llevado a cabo, sino solamente el proceso de declaratoria con fines de expropiación, que les quitó la propiedad de sus terrenos de alta producción agrícola, con el fin limpiar de vegetación lo que será la nueva pista de aterrizaje del aeropuerto, a cambio de indemnizaciones muy cuestionadas. Victoria Núñez y Carlos Poso señalan al respecto:

El terreno es lo que más necesitamos nosotros porque aquí hemos trabajado y eso que nos vengán a quitar ahora, nosotros nos sentimos mal, no queremos nosotros lo que vienen a quitar este terrenito y sin pagar de los daños de los perjuicios que están haciendo de las plantas. No reconocen lo que es debido siquiera, de pagar lo que vale. Mi padre hizo un reclamo claro de las cosas que habían faltado y no estaban siendo pagadas concretamente de acuerdo a los avalúos a través del Ministerio de Agricultura y de otras entidades que son las que se encargan de hacer un verdadero avalúo técnico de las tierras y de los cultivos existentes en las áreas rurales [...].

Respecto a la hidrovía del Napo, no existen datos oficiales respecto a cómo se compartirían los beneficios del funcionamiento de la misma. Sin embargo, la información oficial disponible, principalmente en el documento del BID relativo a la Cooperación Técnica para los estudios de navegabilidad del río Napo, tanto en Ecuador como Perú, señalan lo siguiente respecto a los beneficios del proyecto:

Los Gobiernos del Ecuador y el Perú son los beneficiarios directos a través del Ministerio de Obras Públicas (en Ecuador) y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en Perú). Esto les permitirá dar un importante paso en el cumplimiento de su misión, al diseñar estrategias para integrar racionalmente sus países mediante vías de transporte eficientes y seguras. El proceso de IIRSA también se verá beneficiado al producirse un avance en el desarrollo de la integración hidroviaria en el

---

<sup>146</sup> Ver Comité sobre la Eliminación de la Discriminación Racial, Consideraciones de los informes presentados por los Estados Partes conforme al artículo 9 de la Convención, Observaciones Finales respecto de Ecuador, párr. 16.

<sup>147</sup> Ver Corte IDH, caso Saramaka v. Suriname, párr. 140

<sup>148</sup> Ver ECORAE, Estudio de Impacto Ambiental del aeropuerto de Tena, p. I-45 – I-47.

Eje del Amazonas, para beneficio de la conectividad fluvial y la facilitación del comercio entre Brasil, Ecuador y el Perú.<sup>149</sup>

A continuación de este párrafo, el BID afirma que resultarán beneficiados los transportistas fluviales de la región amazónica, al reducir sus tiempos de navegación, mejorar la seguridad en sus actividades y operar comercialmente durante la mayor parte del año.<sup>150</sup> Nos preguntamos quiénes son estos transportistas, acaso las grandes empresas de transporte que utilizarán la nueva hidrovía para llevar ingentes cantidades de mercadería en contenedores desde y hacia el Brasil, o las pequeñas barcas tradicionales que ahora surcan el río Napo. Al respecto Villavicencio señala:

Como nubes diminutas en sus aguas inmensas, se divisa la balsa de los Tanguila y las frágiles canoas de otros empobrecidos campesinos e indígenas, que navegan horas de horas, para llegar al Coca o a Nuevo Rocafuerte [...] Los rápidos deslizadores y barcas de los petroleros, comerciantes o turistas, con su indiferencia veloz pueden hundir el viaje de los parias del río. Así es ahora, ¿cómo será cuando la autopista líquida se pueble de motores?<sup>151</sup>

Este diseño del plan de obras nos hace temer que la implementación de la hidrovía del Napo no sólo deje a los pobladores de las riberas del río un legado de destrucción ambiental, sino que además no reciban ningún beneficio de las operaciones fluviales que se realicen en sus territorios.<sup>152</sup> Esto acarrea la obligación de brindar indemnizaciones razonables y equitativas, así como diseñar planes adecuados de manejo socio ambiental. De conformidad con el análisis realizado, el Estado deberá cumplir con su deber de compartir los beneficios que reporte la utilización de la hidrovía del río Napo con las comunidades afectadas de las riberas. Del mismo modo, se deberá prestar especial atención a los procesos de indemnización a las comunidades que han sido o serán desplazadas por el resto de componentes del proyecto Manta-Manaos, como ya sucedió en el caso del nuevo aeropuerto de Tena.

### **3.3. Obligación de realizar estudios de impacto ambiental**

El escenario más adecuado para garantizar el derecho a la participación, así como realizar análisis de impactos ambientales y socioeconómicos y llevar a cabo procesos de consulta previa con el fin de conseguir el consentimiento libre e informado de las comunidades afectadas, son los estudios o evaluaciones de impacto ambiental. Estos procesos, tradicionalmente vistos como obstáculos para la ejecución de proyectos de desarrollo o como simples requisitos administrativos a ser formalmente cumplidos, pueden representar una gran oportunidad para construir una verdadera democracia participativa y cumplir con las obligaciones estatales en materia ambiental y de derechos humanos.

Un estudio de impacto ambiental es “la herramienta preventiva mediante la cual se evalúan los impactos negativos y positivos que los proyectos generan sobre el medio ambiente, y se proponen las medidas para ajustarlos a niveles de aceptabilidad.”<sup>153</sup> Cuando este tipo de estudio se realiza con enfoque preventivo, permite identificar y

---

<sup>149</sup> Banco Interamericano de Desarrollo, Plan de Operaciones Navegabilidad del río Napo (RS-T1275), p. 6

<sup>150</sup> Ver ídem, p. 7

<sup>151</sup> Villavicencio, *op. cit.* p. 4

<sup>152</sup> El referido documento del BID no menciona en sus 34 páginas ni una sola vez el término “indemnización” o “beneficios compartidos”.

<sup>153</sup> Guillermo Espinoza, *Fundamentos de Evaluación de Impacto Ambiental*, Centro de Estudios para el Desarrollo – CED, Santiago, 2001, p. 23.

evaluar los impactos ambientales –y por ende sociales– de cualquier acción humana, antes de que estos se produzcan.

Así, un estudio de impacto ambiental realizado de forma adecuada puede constituir el momento ideal para conocer los recursos naturales necesarios para la subsistencia de las comunidades de la zona, así como las funciones ecológicas y culturales que estos puedan tener; de igual forma, las afectaciones sociales, ambientales y de otra índole que causaría un determinado proyecto y sus condiciones reales de factibilidad. Estos análisis son esenciales para identificar, evaluar y posteriormente reducir o eliminar los posibles daños provocados tanto al ambiente como a las personas.

En este sentido, el Convenio 169 de la OIT señala que los gobiernos deberán velar por que se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual, cultural y sobre el medio ambiente que los proyectos de desarrollo pueden tener sobre esos pueblos. Este instrumento es claro en mencionar que los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de los proyectos.<sup>154</sup> De la misma forma, instrumentos de derecho internacional ambiental como el Convenio sobre la Diversidad Biológica o la Declaración de Río, obligan a los Estados Parte a emprender procesos apropiados de evaluación del impacto respecto de cualquier actividad propuesta que pueda tener efectos adversos significativos en el medio ambiente o en la biodiversidad.<sup>155</sup>

Según Mariano Castro, en América Latina la obligación de realizar evaluaciones de impacto ambiental a los proyectos de inversión existe desde hace varias décadas. El autor indica que “en nuestros países también se usan diversas guías o directivas elaboradas por diversos organismos internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, así como por instituciones financieras internacionales, que, por lo general, se aplican a los proyectos de inversión cuyo financiamiento proviene de estas instituciones, sin perjuicio de lo establecido en las normas nacionales.”<sup>156</sup>

Si bien la Constitución del Ecuador no establece de forma expresa la obligación de realizar estudios de impacto ambiental en los proyectos, si establece que:

El Estado adoptará las políticas y medidas oportunas que eviten los impactos ambientales negativos, cuando exista certidumbre de daño. En caso de duda sobre el impacto ambiental de alguna acción u omisión, aunque no exista evidencia científica del daño, el Estado adoptará medidas protectoras eficaces y oportunas [...] Cada uno de los actores de los procesos de producción, distribución, comercialización y uso de bienes o servicios asumirá la responsabilidad directa de prevenir cualquier impacto ambiental, de mitigar y reparar los daños que ha causado, y de mantener un sistema de control ambiental permanente.<sup>157</sup>

La legislación secundaria ecuatoriana en materia ambiental ha establecido desde hace varios años la obligatoriedad de realizar análisis ambientales preliminares y estudios de impacto ambiental para todos los proyectos que puedan tener impactos negativos, a través de leyes, reglamentos y decretos, como un requisito para la obtención de la licencia ambiental. Esta normativa no ha estado libre de polémica por la

---

<sup>154</sup> Convenio 169 de la OIT, art. 7(3)

<sup>155</sup> Ver Convenio sobre la Diversidad Biológica, art. 14, Declaración de Río sobre Desarrollo y Medio Ambiente, art. 17.

<sup>156</sup> Mariano Castro, Documento elaborado para el Taller sobre Evaluación Ambiental Estratégica de ICAA, WWF y BICECA. Lima, 10 de marzo del 2008. *El autor señala que en Brasil se introdujo la obligación en 1981 (Ley Asamblea Federal n° 6938) aunque recién empezó a aplicarse en 1986; en Perú en 1990 (Decreto Legislativo n° 613); en Bolivia en 1992 (Ley n° 1333); en Chile en 1994 (Ley n° 19300); en Colombia en 1994 (Ley n° 99); y en Ecuador en 1994 (Decreto Ejecutivo n° 1802).*

<sup>157</sup> Constitución de la República del Ecuador, art. 396

forma en que ha establecido los procedimientos, principalmente en lo relativo a la participación social, consulta previa y consentimiento libre e informado.<sup>158</sup>

Como es evidente, los EIA deben llevarse a cabo antes del inicio de las obras y no ser solamente un requisito formal para su aprobación, cuando los trabajos y sus impactos ya han empezado. Una de las mayores falencias a la hora de implementar grandes proyectos de infraestructura es la falta de estudios de impacto ambiental y social o su realización de una manera inadecuada, en lo que se refiere su oportunidad, a los procesos de participación social o al grado de profundidad de los análisis.

En definitiva, solamente una investigación previa y objetiva puede determinar la forma en que las operaciones de un determinado proyecto se deben llevar a cabo para estar conformes a las especificaciones aceptables por el derecho internacional. En el caso del proyecto objeto de este análisis, el Estado no ha llevado a cabo estudios ambientales y sociales previos y adecuados para su implementación total, sin embargo, ya se ha iniciado la ejecución de las obras en muchos de sus tramos.

Dado que el eje multimodal Manta-Manaos es un megaproyecto de infraestructura que envuelve varios componentes, podríamos entender que un EIA por proyecto, no sería la única herramienta adecuada para un análisis idóneo de sus impactos ambientales y sociales, en toda su extensión. Las grandes dimensiones de cada una de las obras se traduce en la necesidad de estudios que puedan tomar en cuenta las sinergias existentes entre cada componente. Por esta razón, se han diseñado herramientas de análisis a escala de mega proyectos, que se analizarán a continuación.

Sin embargo, antes de finalizar este acápite, es relevante mencionar brevemente lo sucedido con la implementación del EIA en el caso del aeropuerto de Tena, que no cumplió con los parámetros debidos. En primer lugar, el estudio fue realizado de forma poco oportuna, ya que se lo hizo una vez que las obras estaban definidas y los procesos de expropiación ya habían empezado. En segundo lugar, fue elaborado por una consultora privada, contratada por los promotores de la obra, sin la respectiva supervisión estatal. En tercer lugar, este estudio no contó con adecuados procesos de participación, que permitan llegar a acuerdos, por el contrario evidenciaron la falta de atención a las inquietudes y propuestas de la comunidad, y la poca importancia que se le dio a sus planeamientos. Este proceso es la más clara muestra de la realización inadecuada de un EIA, que al final del día sirve exclusivamente para obtener la licencia ambiental de un proyecto, cumplir con ella como un paso meramente administrativo y legitimar un proceso violatorio de estándares ambientales y de derechos humanos.<sup>159</sup>

### 3.3.1. Evaluación Ambiental Social Estratégica

Las Evaluaciones Ambientales Sociales Estratégicas son procedimientos diseñados para estudiar los impactos ambientales y sociales de procesos mucho más amplios que un determinado proyecto –como una carretera, una hidrovía, un aeropuerto, una concesión minera o petrolera– sino que abarcan las sinergias producidas por su desarrollo conjunto. La metodología EAE ha sido creada para evaluar las consecuencias de un grupo de proyectos, de planes, de programas e incluso de políticas públicas en un determinado campo del accionar estatal.

Castro señala que las EAE empezaron a aplicarse después que las evaluaciones de impacto ambiental y siguiendo formas y enfoques diversos. El autor cita una de las

---

<sup>158</sup> Ver Ley de Gestión Ambiental art. 8, 9, 12, 19, 28, 29, 33, 40, 43; TULAS, Libro VI; Reglamento de Consulta y Participación para realización de actividades hidrocarburíferas; Acuerdo Ministerial MAE No. 106; Decreto Ejecutivo No, 1040.

<sup>159</sup> *La licencia ambiental del aeropuerto de Tena fue emitida por el Ministerio del Ambiente el 18 de diciembre de 2008, casi tres años después del arranque de sus obras.*

definiciones originales de EAE, entendida como: “el proceso formalizado, sistemático y amplio para determinar y evaluar las consecuencias ambientales de las políticas, planes o programas propuestos para asegurar que se incorporen plenamente y se aborden adecuadamente en la etapa más temprana posible de la adopción de decisiones, simultáneamente con consideraciones económicas y sociales.”<sup>160</sup>

Por su parte, María Do Rosário Partidário define a la EAE como “un instrumento de apoyo a la decisión que se desarrolla en la forma de un proceso, se aplica a decisiones de naturaleza estratégica, normalmente traducidas en políticas, planes, programas, y se constituye como un proceso sistemático de identificación, análisis y evaluación previa de impactos de naturaleza estratégica.”<sup>161</sup> Para estos autores, el valor de la EAE está dado por los propósitos que cumple, a saber: “a) la identificación de los objetivos (explícitos e implícitos) de la política, plan o programa; b) la comprensión de las consecuencias para el ambiente de las políticas, planes y programas; c) la consideración de los temas ambientales junto con los factores económicos y sociales; d) la validación ante la comunidad de los distintos instrumentos de planificación; y e) la transparencia del proceso de toma de decisiones.”<sup>162</sup>

Varios países de la región han incluido en su normativa la categoría de la EAE. En Bolivia, por ejemplo, se estableció en 1995 a través de un reglamento a la Ley del Medio Ambiente<sup>163</sup> y en Perú se en el año 2005 como parte del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental SEIA.<sup>164</sup> Ecuador carece de normativa relativa a las EAE, pero debe destacarse que todos los países que han ratificado el Convenio de la Diversidad Biológica tienen una base normativa para el uso de EAE, debido a su compromiso de establecer “arreglos apropiados para asegurarse de que se tengan debidamente en cuenta las consecuencias ambientales de sus programas y políticas que puedan tener efectos adversos importantes para la diversidad biológica.”<sup>165</sup>

Según Guillermo Espinoza, la EAE se puede aplicar en varios niveles: en el nivel de políticas se evalúa el significado ambiental de las grandes decisiones, se toman opciones de protección y se definen acciones e instrumentos para alcanzar los objetivos ambientales. En los planes y programas se considera al medio en su conjunto, se lo valora, se lo clasifica y según el impacto potencial y de agresividad ambiental de las diferentes alternativas propuestas se eligen aquellas más idóneas, sopesándolas con los aspectos políticos, sociales, económicos y técnicos. En los proyectos se analizan las particularidades de la acción en todas sus fases (diseño, construcción, operación y abandono) y se plantean medidas correctoras para eliminar, minimizar o compensar alteraciones, que impliquen daños sobre el ambiente.<sup>166</sup>

De este modo, quedan sentadas las bases jurídicas para la aplicación de una herramienta que complementa los estudios de impacto ambiental que se tienen que desarrollar para cada proyecto. Cabe aclarar que la posibilidad de aprovechar este instrumento para analizar de forma conjunta los impactos positivos y negativos de un plan, programa o mega proyecto de infraestructura no puede reemplazar el EIA que se

---

<sup>160</sup> Sadler y Verheem, 1996. *Evaluación Ambiental Estratégica. Situación, retos y dirección futura*, Ministerio de Vivienda, Planificación Espacial y Medio Ambiente, Países Bajos: pág. 188, cit. por Castro, op. cit. p. 3.

<sup>161</sup> María Do Rosário Partidário, *Conceptos, evolución y Perspectivas de la EAE*, 2006. p. 3, cit. por Castro, op. cit. p. 3.

<sup>162</sup> Ver Consejo Nacional del Ambiente, CONAM. “Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental”. Lima, 1999, p. 121, cit. por Castro, op. cit. p. 3.

<sup>163</sup> Reglamento General de Gestión Ambiental de Bolivia, Art. 4.

<sup>164</sup> Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Gestión Ambiental. S.S. 008-2005-PCM, art. 57.

<sup>165</sup> Convenio sobre Diversidad Biológica, artículo 14.

<sup>166</sup> Ver Espinoza, op. cit. p. 26

debe hacer, de forma obligatoria, en cada proyecto con posibilidad de impactos. “La evaluación ambiental estratégica puede aplicarse a la totalidad de un sector (la política nacional sobre energía) o a una zona geográfica (en el contexto de un plan de desarrollo regional). La evaluación ambiental estratégica no sustituye ni suprime la necesidad de una evaluación de impacto ambiental en el nivel del proyecto”.<sup>167</sup>

En proyectos como los que conforman la cartera de la iniciativa IIRSA, la implementación de una herramienta de este tipo puede constituir una importante solución a los problemas derivados de su gran magnitud y compleja cadena de impactos en el ambiente y las comunidades, que las evaluaciones de impacto ambiental por proyecto no alcanzan a vislumbrar y menos aún a tratar de forma adecuada. Nuevamente, la aplicación de esta herramienta a los proyectos IIRSA, de ninguna manera significa que no se deban realizar estudios de impacto ambiental para cada obra.

El Banco Interamericano de Desarrollo, principal impulsador de IIRSA, ha reconocido que en los últimos años los proyectos incluidos en la cartera de la iniciativa vienen siendo objeto de discusión y análisis por parte de la sociedad civil suramericana, que está dando una especial atención a los potenciales impactos ambientales, sociales y culturales, tanto en las áreas de influencia de los proyectos como en lo que se refiere al efecto combinado de su ejecución en los llamados “ejes de integración y desarrollo”.<sup>168</sup> Por esta razón, en los últimos años IIRSA ha dado señales de incorporar la metodología que califica como Evaluación Ambiental y Social con enfoque Estratégico, como un instrumento de planificación ambiental y social para impulsar sus proyectos. Según sus promotores, el objetivo de esta metodología es “contribuir a la planificación sostenible de infraestructuras a través de la aplicación de una herramienta consolidada que permita identificar, con un enfoque preventivo, acciones complementarias para potenciar, desde el punto de vista socio-ambiental y cultural, los efectos positivos de los proyectos de IIRSA y minimizar sus impactos negativos.”<sup>169</sup>

Existen muchas críticas a esta metodología, desde aspectos ideológicos, como su enfoque orientado a justificar los proyectos y apuntalar la iniciativa IIRSA en el continente, hasta aspectos más específicos como lo amplio de la escala a la que se realiza el análisis –que lo hace muy lejano a la realidad de las comunidades y ecosistemas afectados– o lo reducido del tiempo en que se pretende realizar un estudio tan complejo. Estas críticas se pueden solventar solamente con la correcta aplicación de los estándares mencionados a lo largo de este estudio, en cada una de las fases de la EAE, incluyendo procesos de participación social, consulta previa y consentimiento libre e informado cuando sea del caso, garantizando el acceso a la información pública y la oportuna entrega de indemnizaciones y beneficios de los proyectos, además de la realización de EIA adecuados para cada proyecto.

El eje multimodal Manta-Manaos, por su condición de mega proyecto de infraestructura, impulsado oficialmente no sólo por el gobierno ecuatoriano sino también por la iniciativa IIRSA, es un escenario ideal para la aplicación de una EAE participativa y acorde a los estándares ambientales y de derechos humanos, sin descuidar las EIA de cada componente del proyecto. Un estándar aplicable para una buena EAE sería el recomendado por la Secretaría del Convenio de Biodiversidad<sup>170</sup> que establece los siguientes pasos para un proceso de evaluación ambiental estratégica ideal:

---

<sup>167</sup> Ver Castro, *op. cit.*, pg. 3

<sup>168</sup> Ver BID, Perfil de Cooperación Técnica Regional (RG-T1611), p. 2

<sup>169</sup> Ver ídem, p. 1, 3.

<sup>170</sup> Secretaría del Convenio de Biodiversidad, *La Diversidad Biológica en las evaluaciones de impacto*, 2006, p. 51, cit. por. Castro, *op.cit.*, p. 6

**Fase 1: Crear transparencia:**

- I. Anunciar el inicio de la evaluación ambiental estratégica y asegurar que los interesados pertinentes estén informados de que está comenzando el proceso;
- II. Reunir a los interesados y facilitar el desarrollo de una visión compartida de los problemas (ambientales), objetivos y medidas alternativas para lograrlos;
- III. Examinar, con los organismos pertinentes, si los objetivos de la nueva política o plan coinciden con aquellos de las políticas existentes, incluidos los objetivos ambientales (análisis de coherencia).

**Fase 2: Evaluación técnica:**

- I. Elaborar términos de referencia para la evaluación técnica, sobre la base de los resultados de las consultas con los interesados y el análisis de coherencia;
- II. Realizar la evaluación en sí misma, documentar sus resultados y hacerlos asequibles. Organizar un sistema de garantía de calidad eficaz de la información y el proceso de evaluación ambiental estratégica.

**Fase 3: Utilización de la información en la adopción de decisiones:**

- I. Reunir a los interesados para debatir los resultados y hacer recomendaciones a los encargados de la adopción de decisiones.
- II. Asegurar que toda decisión final esté motivada por escrito a la luz de los resultados de la evaluación.

**Fase 4: Control y evaluación posterior a la adopción de decisiones:**

- I. Supervisar la aplicación de la política o plan adoptado, y debatir acerca de la necesidad de medidas de seguimiento.

Una vez más, sólo la aplicación de las garantías de participación social – incluyendo los procesos de consulta y consentimiento- así como la distribución equitativa de beneficios, mediante estudios de impacto ambiental y de evaluación ambiental y social estratégica serios, pueden garantizar que se minimicen las consecuencias negativas en la población y la degradación ambiental, que acompañan a los proyectos de desarrollo que carecen de una adecuada planificación.

La aplicación de estos procedimientos en la cartera de proyectos de la iniciativa IIRSA en Ecuador, de manera particular en el proyecto Manta-Manaos, será la única vía para que el Estado cumpla con sus obligaciones en materia ambiental y de derechos humanos.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) es una realidad que avanza en todo el continente, con la ejecución de un gran número de proyectos de infraestructura, y una cantidad mucho más reducida de proyectos de integración energética y de telecomunicaciones.

IIRSA ha sido planteada como un sistema de integración para el comercio con base en la determinación de 10 “ejes de integración y desarrollo” que reflejan las sinergias mercantiles entre los 12 países de Sudamérica, sin embargo, esta iniciativa ha sido seriamente cuestionada por su diseño de expulsión de riqueza y la escasa o nula implementación de salvaguardas sociales y ambientales en su ejecución.

La iniciativa IIRSA en Ecuador se viene implementando con estas mismas dificultades. Tanto el Eje Andino como el Eje Amazónico cuentan con proyectos que han sido impulsados por los distintos gobiernos en los últimos diez años. En la actualidad, el proyecto de la cartera IIRSA más impulsado por el gobierno es aquel conocido como eje multimodal Manta-Manaos o acceso a la hidrovía del Napo.

Los proyectos de la cartera de IIRSA se financian con préstamos de las instituciones financieras multilaterales BID, CAF y FONPLATA. Estos bancos multilaterales han sido seriamente cuestionados por la falta de democracia en la toma de decisiones, por la orientación privatizadora de sus esquemas de financiamiento y la falta de transparencia en sus procesos. Del mismo modo, es importante el aporte del BNDES del Brasil, que otorga créditos bajo condicionamiento de participación de empresas brasileras en la construcción de sus proyectos. Ambos tipos de financiamiento crean deuda externa para los países en desarrollo, a cambio de subsidios para las grandes multinacionales de la construcción.

El proyecto Manta-Manaos o acceso a la hidrovía del Napo, parte del Grupo 6 del Eje Amazónico de la cartera de la iniciativa IIRSA, ha iniciado hace mucho tiempo la ejecución de varios de sus componentes, con el financiamiento del BID y BNDES. Este proyecto atraviesa zonas de alta sensibilidad ambiental y social y ya ha empezado a causar serios impactos en la calidad de vida de las poblaciones de la ruta.

Los principales problemas ambientales y de derechos humanos se concentran en el tramo amazónico del proyecto, por la alta sensibilidad ambiental y social de esta zona, en la que existen puntos de megadiversidad y comunidades en extrema pobreza.

Las inquietudes más graves se generan por la posible afectación a los ecosistemas y destrucción de la biodiversidad de áreas naturales protegidas, patrimonios naturales de la UNESCO y humedales RAMSAR, ubicados a lo largo de la ruta; la inadecuación o inexistencia de estudios y evaluaciones de impacto ambiental y social, así como de procesos de consulta previa y consentimiento libre e informado; la falta de acceso a la información pública y escasa o nula participación de las comunidades afectadas; los desplazamientos forzados de personas y comunidades; la degradación y extinción de recursos naturales y pérdida de modos tradicionales de vida, sin compensación justa; la violación a los derechos colectivos de los pueblos y comunidades indígenas; la colonización de la zona y consiguiente aculturización de las comunidades; y la posibilidad de impactos sobre pueblos ancestrales no contactados.

El derecho a un ambiente sano es uno de los derechos fundamentales más afectados a la hora de diseñar y ejecutar proyectos de infraestructura, cuando no existen adecuados estudios de impacto ambiental y social, así como procesos de participación social y suficiente difusión de información al respecto. En el caso del eje Manta-Manaos todos estos requisitos han sido dejados de lado por los impulsores del

proyecto, lo cual hace temer un dramático aumento de los impactos en el ambiente de la frágil e importante zona donde se ejecutarán las obras.

Las afectaciones producidas por proyectos de desarrollo a los derechos sociales, como el derecho a la salud o el derecho a la alimentación y el acceso al agua limpia impactan de manera aguda el derecho a una existencia digna y las condiciones básicas para el ejercicio de otros derechos humanos, como el derecho a la educación o el derecho a la identidad cultural. El Estado debe cumplir con su obligación de respetar, proteger y realizar los derechos de las personas en toda circunstancia, y la ejecución de proyecto de desarrollo o integración no es de ninguna manera un motivo para ignorarlas, ni para afectar su deber de progresividad y no regresividad frente al contenido mínimo de estos derechos.

La relación particular que tienen los pueblos indígenas con sus territorios tradicionales los hace sujetos de derechos colectivos adicionales a los que tiene el resto de la población. Las garantías o los mecanismos para hacer efectivos estos derechos se enmarcan en adecuados procesos de consulta previa y consentimiento informado, donde las comunidades puedan dar sus criterios y sentar sus reparos o solicitar cambios a los proyectos, incluyendo la obligación de recibir indemnizaciones o beneficiarse directamente con las rentas de los mismos. En el proyecto Manta-Manaos, debido a la afectación a pueblos indígenas en su derecho de propiedad ancestral de la tierra, el Estado ecuatoriano está obligado a la realización de estos procesos.

Si bien el Estado tiene la facultad de restringir el disfrute de algunos derechos, esta restricción sólo se puede dar si cumple con los elementos establecidos por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que ha señalado que un Estado podrá limitar el ejercicio de ciertos derechos, siempre que estas restricciones: a) hayan sido previamente establecidas por la ley, b) sean necesarias, c) proporcionales y d) que tengan el fin de lograr un objetivo legítimo en una sociedad democrática. El proyecto Manta-Manaos y sus componentes deben someterse a un escrutinio estricto respecto a estos parámetros.

Dada su alta potencialidad para causar impactos socioambientales, el Estado puede emprender proyectos de infraestructura vial (terrestre, aérea, fluvial), solamente si garantiza la participación efectiva de las comunidades afectadas, asegura que se beneficien directamente de los recursos generados y realiza o supervisa de forma directa estudios o evaluaciones de impacto ambiental o social adecuadas. Esto sirve para garantizar la implementación de medidas que aseguren que la construcción y el posterior funcionamiento de las obras no produzcan una afectación mayor a las poblaciones y sus recursos naturales.

La participación social, entendida como el acto de tomar parte en las decisiones del poder que afectan a los ciudadanos y los colectivos en lo político, económico, social, cultural y ambiental, es un derecho y una garantía que debe servir para evitar la violación de los derechos, llegar a acuerdos que permitan la subsistencia y calidad de vida digna de los afectados por proyectos de desarrollo, así como la preservación del ambiente.

El mecanismo de la consulta previa es una herramienta apropiada para proteger el normal ejercicio de los derechos sociales y ambientales que se ponen en riesgo con este tipo de proyectos, siempre que se realice de acuerdo a los parámetros de adecuación cultural, acceso a la información, oportunidad e idoneidad. La consulta se puede entender en dos dimensiones: como consulta previa ambiental y consulta previa como derecho colectivo indígena. En el primer caso, el resultado no es vinculante para el Estado, pero en el segundo, el consentimiento o acuerdo con la comunidad es una obligación que el aparato estatal debe cumplir.

El proceso de consulta resulta obligatorio en todos los proyectos de desarrollo que emprenda el Estado ecuatoriano que puedan tener impactos socioambientales. Si están involucradas comunidades indígenas o tribales, este proceso obligatoriamente deberá estar enfocado a obtener su consentimiento. En el proyecto Manta-Manaos no se ha dado este proceso de consulta ni consentimiento con las poblaciones indígenas situadas a lo largo de la ruta, ni a nivel global (respecto a todo el eje) ni respecto a sus distintos componentes. El proceso de participación en la aprobación del EIA del aeropuerto de Tena no se realizó de buena fe ni a través de procesos culturalmente aceptables, ya que no se dio según las costumbres y tradiciones de las comunidades afectadas ni fue un proceso llevado a cabo de manera informada. Además, no se llevó a cabo en las primeras etapas del plan de inversión, sino solamente cuando surgió la necesidad de obtener la aprobación del EIA para conseguir la licencia ambiental.

Dada la existencia de pueblos indígenas en la zona donde se pretende implementar la hidrovía del río Napo, se debería iniciar un proceso tendiente a conseguir el consentimiento informado de las comunidades. De la información disponible, se puede colegir que no se ha diseñado ningún proceso de consulta de forma adecuada, sin embargo, los estudios de factibilidad de la navegabilidad del río están por empezar. De darse el proyecto, el Estado debe cumplir con su deber de compartir los beneficios que reporte la utilización de la hidrovía del río Napo con las comunidades afectadas de las riberas. Del mismo modo, debe llevar a cabo procesos de indemnización a las comunidades que han sido o serán desplazadas por el resto de componentes del eje, como ya sucedió en el caso del nuevo aeropuerto de Tena.

Llevar a cabo estudios serios de impacto ambiental y social, antes de iniciar un proyecto de desarrollo, es una herramienta muy útil para la protección, no solo del ambiente, sino de los derechos de las personas y comunidades involucradas. Más aún cuando de un estudio de esta naturaleza se debe obtener un adecuado plan de manejo, que resulte idóneo para mitigar los impactos a nivel social y ambiental en el largo plazo, no solamente durante la construcción de la obra sino en su posterior operación y funcionamiento, así como en su etapa de abandono.

El proyecto del eje Manta-Manaos se ha venido ejecutando sin haber realizado adecuados procesos de participación social, consulta previa, consentimiento libre e informado, beneficios compartidos e indemnizaciones, estudios o evaluaciones de impacto ambiental y social. Hechos comprobables como los citados a lo largo de esta investigación, nos permiten afirmar que el Estado ecuatoriano ha violando sus obligaciones internacionales en materia ambiental y de derechos humanos, en la ejecución de este proyecto.

Dadas las características de los proyectos que conforman la cartera de la iniciativa IIRSA, la implementación de una herramienta como la Evaluación Ambiental Estratégica puede constituir una importante solución a los problemas derivados de su gran magnitud y compleja cadena de impactos en el ambiente y las comunidades, sin descuidar la realización de estudios de impacto ambiental EIA por cada componente o proyecto. El eje multimodal Manta-Manaos, por ser un megaproyecto de infraestructura, debería contar con la aplicación de una EAE participativa y acorde a los estándares ambientales y de derechos humanos, además de estudios de impacto ambiental con las mismas características por cada uno de sus componentes.

La implementación adecuada de cada una de las fases de una EAE en el proyecto del eje multimodal Manta-Manaos permitiría crear transparencia en el proceso, llevar a cabo una apropiada evaluación técnica de sus impactos positivos y negativos, que derive en la información que se debe utilizar para la adopción de decisiones y permitan un control y evaluación posterior a la adopción de decisiones.