



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

EL PLENO DE LA ASAMBLEA NACIONAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

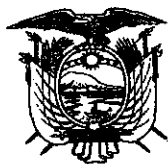
1.1.- Fundamento programático

La propuesta de conservar al petróleo bajo tierra no solo pretendió dar respuesta a la conservación del Parque Nacional Yasuní como reserva de la biodiversidad para Ecuador y el mundo, sino también contener los 400 Millones de toneladas de CO₂ que significaría el uso del crudo en la atmósfera del planeta. La propuesta de Emisiones Netas Evitadas (ENE) constituye sin duda la más radical y eficaz respuesta para combatir el cambio climático y proteger la atmósfera como bien ambiental público para todos los seres vivos del planeta, es decir, garantizar el elemental derecho al medio ambiente sostenible.

Esta iniciativa superior al enfoque mercantilista de la economía verde, orientada a generar una sustancial transformación en la política y la conciencia ambiental mundial, y, en consonancia directa con el precepto ecuatoriano establecido por primera vez en la historia constitucional mundial, de reconocer y proteger los derechos de la naturaleza, se enfrentó, con la indolencia y oposición de las potencias hegemónicas capitalistas, las mismas que conquistaron su desarrollo y estándares económicos a costa de la depredación de los recursos naturales del planeta y de mantener hasta ahora, las peores prácticas depredadoras y contaminantes, cuya factura ya empezamos a pagar las presentes generaciones.

Los magros resultados obtenidos en las conferencias mundiales de Naciones Unidas para enfrentar el cambio climático, evidencian el absoluto desinterés de los países con mayor responsabilidad en el deterioro de la naturaleza, de empezar a pagar su deuda.

Por ello, como ha señalado el Presidente de la República, la propuesta Yasuní-ITT estuvo adelantada a su tiempo y no logró calar con fuerza en su planteamiento de evitar emisiones de CO₂ y mitigar los efectos del cambio climático. La negación a nuestra propuesta demuestra la doble moral de las grandes potencias y su indolencia para asumir su



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

responsabilidad diferenciada por ser quienes más contaminan el planeta.

Después de seis años y ante el silencio y la debilidad de la respuesta mundial a la iniciativa Yasuní-ITT, reflejada en la recaudación en efectivo de menos del 0,003% de la moderada meta propuesta para mantener el petróleo bajo tierra, el pueblo ecuatoriano de ninguna manera podría aceptar el relegamiento y la postergación de la realización de sus derechos constitucionales del Buen Vivir, incluidos los derechos de la naturaleza, pues, la única forma de garantizar la efectiva preservación del patrimonio nacional y convivencia armónica con la naturaleza, es mediante la construcción del Ecuador como una sociedad equitativa, solidaria, de oportunidades y sustentada en un modelo económico basado en el conocimiento y el desarrollo industrial, que supere la larga historia del extractivismo como modelo dominante de producción nacional.

Sobre el interés nacional.

Una política de interés nacional alude a aquellas decisiones públicas que tocan transversalmente las demandas, intereses y derechos de todos y todas en el corto, mediano y largo plazo. Se trata de aquellas cuestiones que están conectadas directamente con la idea del bien común y que, por tanto, trascienden los intereses particulares y las demandas de coyuntura.

Declarar de Interés Nacional a la propuesta de extracción del crudo de los bloques 31 y 43, para que pueda autorizarse su explotación en el Parque Nacional Yasuní, considerado como parte de la reserva mundial de la biosfera y territorio intangible de pueblos en aislamiento voluntario, sólo puede justificarse en el hecho de que la finalidad que se persiga sea muy superior a la necesaria afectación que se deberá hacer a la naturaleza y al derecho al medio ambiente sano, esto es, que las inversiones de los recursos extraordinarios deberán servir para el cumplimiento de objetivos de largo plazo, que estén más allá del presente período de gobierno, es decir, que sean asumidos por el país como políticas de Estado, y cuyos resultados redunden en beneficio de las presentes y futuras generaciones.



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

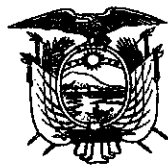
La Constitución en el artículo 275 prescribe el marco axiológico general para los objetivos permanentes y políticas de Estado del país, estableciendo que el propósito del Régimen de Desarrollo¹ es el de garantizar la realización del Buen Vivir, del Sumak Kawsay, para lo cual el estado ecuatoriano tiene como deberes primordiales de acuerdo al artículo 3, numerales 1, 5 y 7 de la Constitución "Garantizar (...) el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales; Planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir, y; Proteger el patrimonio natural y cultural del país".

Para efectivizar estos propósitos permanentes, la Constitución determina en el artículo 276 entre los objetivos del Régimen de Desarrollo los de: 1) mejorar la calidad de vida, y aumentar las capacidades y potencialidades de la población...; 2) construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible, basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción...; 3) Recuperar y conservar la naturaleza y mantener un ambiente sano y sustentable; 4) Garantizar la Soberanía Nacional...; 5) Promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo..., y; 6) Proteger y promover la diversidad cultural y respetar sus espacios de reproducción e intercambio...

Garantizar la Soberanía Nacional.

Los ingresos extraordinarios que representaría la explotación de petróleo de esta zona, significarán un salto cualitativo en la superación de la dependencia financiera, que a través de la deuda externa, provocó la sumisión de las políticas nacionales a los designios de los organismos multilaterales durante la larga noche neoliberal, y además, apuntalarán la acumulación nacional de capital que constituye condición "sine qua non" para provocar un cambio de la matriz agroexportadora y extractivista, a la que se condenó a la economía nacional, por medio de su inserción subordinada en el sistema mundo y que condujo a la economía ecuatoriana a experimentar crónicos y estructurales déficits en su balanza

1



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

comercial, con crecimientos débiles, que han acumulado nuestra condición de atraso y dependencia económica.

La explotación del petróleo del Yasuní generará una demanda agregada y una expansión del mercado interno, que junto a las políticas de protección de la producción nacional, permitirán un crecimiento sostenido y planificado de la economía nacional a través de la inversión y la inyección de los nuevos recursos en el aparato productivo, tanto hacia el sector público y privado como también hacia la economía social y solidaria, considerando además el criterio de la equidad interterritorial. El desarrollo del aparato productivo, especialmente de la generación de bienes con mayor valor agregado y con mayor incorporación de conocimiento, a su vez, permitirá una inserción más favorable en el comercio internacional, superando la época del intercambio desigual.

La conquista de la soberanía nacional a través de los ingresos extraordinarios, deberá cumplir además el mandato constitucional de la soberanía energética, mediante el cambio de la matriz de producción y consumo energético, logro que sólo podrá alcanzarse por medio de la financiación de los proyectos hidroeléctricos y alternativos que desarrollen el potencial nacional, la industria de procesamiento y petroquímica, reduzcan los costos actuales de los subsidios a los combustibles, y, mantengan la competitividad de la producción nacional.

El interés nacional en la decisión de explotar el petróleo debe estar atado a la posibilidad de industrializarlo, de refinarlo y de sustentar además el desarrollo científico-técnico que responda a las necesidades y al Plan Nacional de Desarrollo, para eliminar la dependencia tecnológica que genera onerosos costos por el pago de las patentes y licencias y que nos atan a cadenas de productos y servicios tecnológicos que no se adaptan a la realidad nacional, como ocurrió con el modelo de la revolución verde.

Por primera vez en la historia republicana se abren las oportunidades para superar la paradoja de nuestro subdesarrollo asociado a la simple exportación de crudo para importar derivados. Con la explotación inteligente y sostenible de los recursos petroleros el país podrá desarrollar en el tiempo una base material que garantice la



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

diversificación productiva y el ingreso del país en una fase de mayor autonomía económica en que se reduzcan los altos niveles de dependencia externa en que históricamente se ha desenvuelto la economía nacional.

Construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible, basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción.

Gracias a las disposiciones de la Constitución y en particular a la política de renegociación de los contratos petroleros hacia el modelo de prestación de servicios, el Estado comercializa el 100% del petróleo extraído y, se beneficia de la totalidad de divisas de exportación, lo cual redundará en que sea el Estado quien deba administrar celosamente este importante ingreso neto de divisas de la economía, alineándolo con las estrategias de desarrollo y transformación productiva.

Para construir la utopía del Buen Vivir a través del salto hacia una economía post extractivista y en correspondencia con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2017, los nuevos recursos estatales deberán servir para alcanzar el objetivo y mandato constitucional de la democratización de la estructura de propiedad y de los beneficios del desarrollo para todas y todos, favoreciendo al crecimiento del sector estatal, productor de bienes y servicios públicos, y, especialmente de los sectores de la economía popular y solidaria y de la pequeña y mediana empresa, que son los mayores generadores de empleo, a través de los mecanismos previstos en las normativas de compras públicas, entre otros; pues, el cambio de la estructura económica nacional, no sólo se producirá, únicamente, porque aumentan los recursos estatales, sino principalmente, porque los recursos sean repartidos con equidad y produzcan con ello el crecimiento sostenido de la demanda agregada y del mercado nacional.

Como sí ocurrió en el pasado, estos recursos extraordinarios no servirán para producir un recambio de las élites, sino para distribuir y redistribuir mejor la riqueza, permitiendo por ejemplo, que en la construcción de las grandes obras de infraestructura participen actores asociativos, apoyados y fortalecidos por efectivas políticas de



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

preferencia estatales, logrando con ello el incremento sostenido de la producción y productividad de los pequeños y medianos productores, detener la expansión de la frontera agrícola, la tala ilegal de bosques, la sobreexplotación de los recursos marino costeros, la proliferación de la minería artesanal y la superación de otros problemas como la inseguridad social, originada en la falta de oportunidades, el trabajo infantil, etc.

Particularmente, entre las oportunidades y objetivos mayores que tiene el país para transformar su estructura productiva a través de los ingresos extraordinarios, está la realización de la denominada "revolución agraria" que consolide la garantía del derecho constitucional a la soberanía alimentaria, la superación de la dependencia de la importación de alimentos -que es la peor forma de subordinación que puede experimentar una nación- y el abastecimiento de productos primarios para impulsar el desarrollo industrial y de servicios. A través de las transformaciones en el acceso a la tierra, riego, semillas e insumos, crédito y asistencia técnica, así como a una comercialización segura y favorable, se incrementará la producción y productividad sostenibles, de los sectores de la agricultura familiar que representan el 27% del empleo nacional y la superación de la pobreza rural, que aloja a la mayor parte de grupos carenciados del país.

Promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo.

Los nuevos ingresos estatales contribuirán a su vez a profundizar el mandato constitucional de Montecristi, de superar la desigualdad y el desequilibrio territorial originado en siglos de colonialismo interno y exclusión, a través del impulso de la descentralización y autonomía de los gobiernos autónomos locales, quienes percibirán un incremento sustancial de sus ingresos permanentes, particularmente en el caso de los gobiernos y territorios amazónicos, que serán los principales beneficiarios de la explotación petrolera a través de las leyes específicas (Ley 010 y ley reformativa a la Ley de Hidrocarburos) y cuyos recursos deberán servir para superar las carencias existentes relacionadas con los derechos al agua, saneamiento, educación, salud, alimentación y seguridad social.



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

La explotación de los Bloques 31 y 43 puede implicar los recursos que permitan la construcción de un Pacto Territorial para lograr superar problemas básicos de la población, resolver problemas en primer lugar en la propia Amazonía. Este pacto debe considerar también la necesaria dotación de servicios básicos como agua potable, alcantarillado, saneamiento ambiental al por lo menos el 95% de la población ecuatoriana. También se puede reinyectar una parte de los recursos económicos en una protección eficiente y eficaz de todas las áreas protegidas del país y en particular del Parque Nacional Yasuni.

Recuperar y conservar la naturaleza y mantener un ambiente sano y sustentable.

El histórico paso que estará en condición de impulsar el país a través de los ingresos extraordinarios, producto de la explotación petrolera, que acelerará el cumplimiento del conjunto de propósitos previstos en la misión constitucional del Estado y la realización de los objetivos previstos por la Constitución en el Régimen de Desarrollo, mediante su implementación determinada en el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 y subsiguientes, generará un potente efecto sinérgico que redundará en la consolidación de un modelo de desarrollo sustentable, eliminando los factores perversos del mercado y de la inequidad social, que han provocado la depredación de la naturaleza y la insostenibilidad en la gestión de los recursos naturales y permitiendo al país persistir en la lucha contra el Cambio Climático y su iniciativa de Emisiones Netas Evitadas. Particularmente contribuirá al fortalecimiento de los medios estatales y sociales para ejercer sus competencias de gestión ambiental y garantía de los derechos de la naturaleza.

Frente a la doble moral del capitalismo trasnacional esta declaratoria de interés nacional, conlleva a la ratificación del carácter ecológico de nuestra revolución y preservar el sentido de la iniciativa Yasuni-ITT en el marco de nuestros lineamientos constitucionales: se mantiene el Parque Nacional Yasuni y su zona intangible, se fortalecen sus controles, se limitan fronteras desarrollistas que lo amenazan (tala de árboles, comercialización de carne, productos no permitidos de la zona y el avance de la frontera agrícola) y transparentar la legalización de tierras.



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

Proteger y promover la diversidad cultural y respetar sus espacios de reproducción e intercambio.

El interés nacional debe garantizar, en el marco del respeto al carácter plurinacional del Estado ecuatoriano, los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades y a la necesidad de garantizar los espacios en que puedan reproducir sus culturas de modo indefinido en el tiempo. Ello supone que cualquier intervención en los territorios de los pueblos y nacionalidades debe tener en cuenta la fragilidad de su reproducción en el tiempo así como asegurarles, de modo privilegiado, los recursos, derechos y resguardos institucionales que les permitan ejercer sus derechos como ciudadanas y ciudadanos ecuatorianos mientras conservan sus particulares formas de vida y sus específicos modos de identidad colectiva.

Los nuevos ingresos públicos producto de la explotación petrolera mejorarán las capacidades estatales y condiciones para impulsar el Estado Plurinacional e Intercultural, fortaleciendo el sistema de garantías y medidas cautelares para permitir que los Pueblos Tagaeri y Taromenane, en aislamiento voluntario, puedan mantener su existencia a través del tiempo, en ejercicio pleno de su libertad.

Modelo de acumulación endógena y participación ciudadana.

Frente a los esfuerzos que el pueblo ecuatoriano viene realizando desde hace seis años para producir una transformación radical del país, las élites económicas y políticas que se habían turnado en los gobiernos pasados, ligados a oscuros intereses nacionales e internacionales, que se han enriquecido sobre la atrofia de la estructura económica, mantienen una persistente campaña destinada a acabar con la Constitución y el gobierno. El cerco internacional tendido en contra de países que, como el Ecuador, impulsan proyectos nacionales y democráticos, contrarios al interés del capital transnacional, genera entre otros efectos el aislamiento de los circuitos de financiación e inversión extranjera y un cerco político internacional.

Por ello, las posibilidades y energías que son necesarias para alcanzar la utopía del Buen Vivir y la transformación nacional hacia un modelo



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

post extractivista, únicamente podrán estar basadas en las fuerzas y capacidades de los ecuatorianos y ecuatorianas y de sus aliados dentro de la región. Y para ello debemos hacer acopio de los medios que están en nuestro alcance, es decir, de la explotación sustentable de los recursos nacionales, para impulsar un modelo nacional de acumulación y desarrollo endógeno, pasando de la utopía ecológica que no pudo ser por la indolencia internacional a la utopía de los derechos constitucionales –también los de la naturaleza– a través de la acción decidida y comprometida de los ecuatorianos.

Para vigilar que los propósitos y objetivos constitucionales puedan realizarse a través de los años, es necesario finalmente, producir un salto estratégico en la construcción de una ciudadanía activa y movilizadora, que pueda convertirse en el sujeto histórico del proceso de cambio y transformación constitucional que vive el país. A través del incremento de la inversión estatal para consolidar el ejercicio de los derechos constitucionales de participación y fortalecer a las organizaciones y movimientos sociales como actores protagónicos de la transformación que el país pretende impulsar, se generarán los mecanismos concretos de involucramiento social y ciudadano en su derecho de intervenir en el ciclo de las políticas públicas que se impulsarán al calor de la nueva utopía que se busca alcanzar.

1.2. La legalidad de la decisión

1.2.1. Contexto histórico

Durante décadas, las leyes y las políticas públicas del Estado ecuatoriano estuvieron, en lo esencial, sujetas a los intereses de las empresas petroleras transnacionales. En este período de debilidad institucional, la preocupación por los daños ambientales y por la protección de los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, en particular, los de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario, estuvo subordinada a los intereses de las empresas extranjeras que entraban a realizar la explotación en el territorio amazónico².

² Es posible que nada ejemplifique mejor esta situación de primacía que la respuesta dada por un funcionario de la empresa petrolera estadounidense Maxus a Alicia Durán-Ballén, hija del



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

Esta situación ha dado un vuelco radical en el Ecuador durante el proceso de la Revolución Ciudadana. Hoy existe una política soberana y garantista y existe una regulación estricta de la explotación de nuestros recursos naturales, transversal en la Constitución. Los recursos naturales son de propiedad del Estado. No se podrán explotar sino con el cumplimiento de estrictas normas ambientales y de los derechos colectivos de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, y en el caso de los recursos naturales ubicados en áreas estratégicas y en zonas intangibles únicamente a través de un riguroso procedimiento de excepción. Los ingresos de su explotación deben orientarse a satisfacer el derecho de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, a recibir los beneficios que reporte la explotación y que deben destinarse a beneficiar a los territorios en donde se realiza la misma.

La relación del Estado con las empresas petroleras transnacionales también se ha modificado sustancialmente. Durante la Revolución Ciudadana, el Estado ha renegociado los contratos con estas empresas. Esta renegociación de los contratos con las empresas petroleras transnacionales provocó que el Estado obtenga "hasta el momento USD 3300 millones adicionales para la inversión"³.

Presidente ecuatoriano de la época, Sixto Durán-Ballén (1992-1996), ante una pregunta que ella formuló después de regalar unos aretes y colocarlos en las orejas de una mujer Huaorani. La hija del Presidente de la República preguntó: "*Do you think that was a fair trade?*"; el petrolero le respondió: "*That's how we got Manhattan, you know, with trinkets and beads*". ("¿Crees que fue un buen trato? Así fue como conseguimos Manhattan, sabes, con baratijas y abalorios", en alusión a la popular historia sobre la compra de la isla de Manhattan hecha en 1626 por holandeses a los indígenas del sector, por la que los occidentales pagaron a los nativos 60 florines.) Vid. Christopher Walker, dir. (1996). *Trinkets and beads* ("documental"). Ecuador/USA: First Run/Icarus Films. El documental desarrolla el argumento de que la práctica de regalar "bagatelas y abalorios", mientras la riqueza extraída del territorio se repartía entre unos pocos, fue la forma de actuar de la petrolera Maxus durante su permanencia en territorio ecuatoriano. Con matices, puede decirse que esta fórmula mezquina de repartirse la riqueza petrolera entre pocos y de espaldas a los pueblos habitantes en territorio amazónico fue práctica generalizada en las relaciones entre el Estado y empresas petroleras transnacionales hasta las medidas de cambio adoptadas desde el año 2007.

³ Comisión Especializada Permanente de Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa, **Informe presentado ante la Comisión Especializada Permanente de**



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

En materia de protección a los pueblos en aislamiento voluntario, la situación cambió con la creación por Decreto Ejecutivo de una zona intangible de aproximadamente 700.000 hectáreas “vedada a perpetuidad a todo tipo de actividad extractiva”⁴. A pesar de que el Decreto ordenaba la delimitación de la zona intangible en un plazo de 120 días, esta recién se delimitó por Decreto Ejecutivo en enero de 2007, durante el gobierno de Alfredo Palacio. La delimitación de la zona intangible “alcanza 758.051 hectáreas”⁵.

La Constitución de Montecristi reconoció por primera vez los derechos de los pueblos en aislamiento voluntario y la intangibilidad de sus territorios. En su texto, replica el contenido del artículo 1 del Decreto Ejecutivo del Presidente Jamil Mahuad que creó la zona intangible en 1999, salvo la parte “a perpetuidad”, lo cual es congruente con la excepción constitucional dispuesta en el artículo 407. Ha sido durante la administración de Rafael Correa que se han desarrollado las políticas preventivas para la protección de los derechos a los pueblos en aislamiento voluntario, en particular, de sus derechos a la vida, al territorio y a la autodeterminación, mediante la adopción de la *Política Nacional de los Pueblos en Aislamiento Voluntario* y del *Código de Conducta a Empresas Públicas y Privadas Hidrocarburíferas*⁶.

1.2.2. Fundamento jurídico

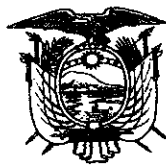
La petición fundamentada de la Presidencia de la República pretende la obtención de la Declaratoria de Interés Nacional por parte de la Asamblea Nacional para la explotación de los Bloques 31 y 43, dentro del Parque Nacional Yasuní. Esta Comisión Especializada Permanente de la Biodiversidad y Recursos Naturales es la encargada, en virtud de

Biodiversidad y Recursos Naturales, Pág. 13. (En adelante, “Informe de la Comisión de Desarrollo Económico”).

⁴ Decreto Ejecutivo No 552, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No 121 del 2 de febrero de 1999, artículo 1.

⁵ Decreto Ejecutivo No 2187, publicado en el Registro Oficial No 1 del 16 de enero del 2007.

⁶ Acuerdo Ministerial 120, publicado en el Registro Oficial No 315 del 14 de abril del 2008.



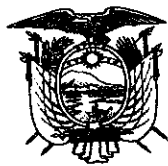
REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

la Resolución del Consejo de Administración Legislativa signada CAL-2013-2015-021 de fecha 29 de agosto de 2013, de la elaboración de los informes correspondientes para conocimiento del Pleno de la Asamblea Nacional.

Consciente de la trascendencia de sus consideraciones, de las garantías normativas y de la obligación constitucional de motivación consagrada en el artículo 76 numeral 7 literal 1, esta Comisión utilizará para argumentar las razones jurídicas de su resolución por un lado, el contenido del artículo 395 de la Constitución de la República que establece los principios ambientales como directrices para la gestión ambiental pública, y por otro, el esquema condicional adoptado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos para resolver un caso de características análogas a las planteadas en este procedimiento de Resolución Especial. En dicha jurisprudencia, *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*, la Corte Interamericana se refirió en extenso a las garantías necesarias para la legitimidad de la explotación a realizarse en tierras habitadas por comunidades indígenas.

En el *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*, la Corte Interamericana consideró que es obligación de los Estados suscriptores de la Convención Americana sobre Derechos Humanos “respetar la especial relación que los miembros de los pueblos indígenas y tribales tienen con su territorio a modo de garantizar su supervivencia social, cultural y económica”⁷. Dicha especial relación encuentra protección en el artículo 21 de la mencionada Convención Internacional, referido al derecho a la propiedad. La Corte Interamericana consideró que este derecho a la propiedad no es absoluto y que admite legítimas restricciones siempre que se hayan satisfecho, a manera de condiciones, el que dichas restricciones:

⁷ Corte IDH, *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*. Sentencia del 28 de noviembre del 2007 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Serie C, No 172, Párr. 91.



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

“a) hayan sido previamente establecidas por ley; b) sean necesarias; c) proporcionales y d) que tengan el fin de lograr un objetivo legítimo en una sociedad democrática”⁸.

Sobre la base de estos parámetros establecidos por el más alto órgano de derechos humanos en la región americana y los principios constitucionales, esta Comisión Especializada Permanente de la Biodiversidad y Recursos Naturales procede a motivar su decisión ante el Pleno de la Asamblea Nacional en materia de la Declaratoria de Interés Nacional para la explotación de los recursos naturales que se encuentran en los Bloques 31 y 43 situados en áreas protegidas y en zonas intangibles, dentro del Parque Nacional Yasuní.

La decisión de explotar los recursos naturales no renovables situados en los Bloques 31 y 43, dentro del Parque Nacional Yasuní, satisface el criterio de legalidad en razón de los siguientes argumentos: *primero*, porque se sustenta en la potestad excepcional de explotación en áreas protegidas y en zonas intangibles; *segundo*, porque es respetuosa de las legítimas restricciones al derecho a la propiedad territorial de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas; y *tercero*, porque es respetuosa de la debida protección a los pueblos en aislamiento voluntario.

Argumento primero: la potestad excepcional de explotación en áreas protegidas y en zonas intangibles

Los artículos 57 inciso segundo, 407 y 408 inciso tercero de la Constitución de la República, disponen lo siguiente:

Art. 57, inciso segundo.- Los territorios de los pueblos en aislamiento voluntario son de posesión ancestral irreductible e intangible, y en ellos estará vedada todo tipo de actividad extractiva. El Estado adoptará medidas para garantizar sus

⁸ Corte IDH, Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam, *supra* nota 1, Párr. 127.



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

vidas, hacer respetar su autodeterminación y voluntad de permanecer en aislamiento, y precautelar la observancia de sus derechos. La violación de estos derechos constituirá delito de etnocidio, que será tipificado por la ley.

Art. 407.-Se prohíbe la actividad extractiva de recursos no renovables en las áreas protegidas y en zonas declaradas como intangibles, incluida la explotación forestal. Excepcionalmente dichos recursos se podrán explotar a petición fundamentada de la Presidencia de la República y previa Declaratoria de Interés Nacional por parte de la Asamblea Nacional, que, de estimarlo conveniente, podrá convocar a consulta popular.

Art. 408, tercer inciso.- El Estado garantizará que los mecanismos de producción, consumo y uso de los recursos naturales y la energía preserven y recuperen los ciclos naturales y permitan condiciones de vida con dignidad.

La Constitución de Montecristi reconoce la propiedad del Estado ecuatoriano sobre los recursos naturales no renovables en varios apartados: dentro de los principios fundamentales del Estado, como uno de los sectores estratégicos cuya administración, regulación, control y gestión le corresponde ejercer y como parte del patrimonio natural por proteger⁹. El régimen constitucional en materia de explotación de los recursos naturales no renovables es sumamente estricto. En el capítulo correspondiente a los sectores estratégicos, la Constitución desarrolla las obligaciones estatales en la gestión de los recursos naturales no renovables:

“En su gestión, el Estado priorizará la responsabilidad intergeneracional, la conservación de la naturaleza, el cobro de regalías u otras contribuciones no tributarias y de

⁹ Constitución de la República, artículos 1 tercer inciso, 313, 317 y 408.



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

participaciones empresariales; y minimizará los impactos negativos de carácter ambiental, cultural, social y económico”¹⁰.

En varios otros apartados, la Constitución de Montecristi se refiere a las obligaciones concretas del Estado en materia de la explotación de los recursos naturales no renovables. En materia de derechos de la naturaleza, la Constitución obliga a que frente a los impactos ambientales ocasionados por la explotación de dichos recursos, el Estado establezca “los mecanismos más eficaces para alcanzar la restauración” así como la adopción de “medidas adecuadas para eliminar o mitigar las consecuencias ambientales nocivas”¹¹; en materia de derechos colectivos, la Constitución garantiza el derecho de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas a la “consulta previa, libre e informada” sobre los planes y programas de prospección, explotación y comercialización, así como el derecho a “participar en los beneficios” que se obtengan por ello; en materia de redistribución de la riqueza, obliga a que los Gobiernos Autónomos Descentralizados en cuyos territorios se exploten dichos recursos participen de las rentas que el Estado reciba por concepto de esta actividad¹². Todas estas ideas se desarrollarán más adelante en este Informe.

El artículo 407 pertenece a la sección constitucional sobre patrimonio natural, cuya protección es un deber primordial del Estado¹³. El artículo establece la prohibición de explotar recursos naturales no renovables en áreas protegidas y en zonas intangibles, pero introduce una clara salvedad: el que desde la Presidencia de la República se fundamente una petición a la Asamblea Nacional para que esta declare de Interés Nacional la decisión de explotar los recursos naturales no renovables en dichos territorios. En este caso concreto, la Asamblea Nacional debe motivar su decisión sobre si declara o no

¹⁰ Constitución de la República, artículo 317.

¹¹ Constitución de la República, artículo 72.

¹² Constitución de la República, artículo 274.

¹³ Constitución de la República, artículo 3 numeral 7.



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

de interés nacional la explotación petrolera en los Bloques 31 y 43, situados en área protegida y zona intangible, dentro del Parque Nacional Yasuní¹⁴. El primer paso de esta argumentación es analizar si la decisión de explotar los Bloques 31 y 43 tiene sustento legal.

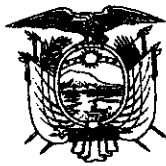
El tenor literal del artículo 407 releva de mayor comentario en este apartado¹⁵. El informe de la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado, presentado ante esta Comisión Especializada Permanente de la Biodiversidad y Recursos Naturales para un mejor fundamento de su Resolución, analizó de manera conjunta los artículos 407, 408 tercer inciso y 57 inciso segundo de la Constitución de la República. En su informe, la Comisión de Justicia sostuvo lo siguiente: “De la lectura textual, se puede concluir que la Constitución resguarda la conservación de la naturaleza en áreas protegidas y zonas intangibles; pero, el Estado necesita para el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales (art. 3), recursos económicos que pueden proceder de la actividad extractiva”¹⁶; en previsión de lo cual el constituyente de Montecristi, “impuso al Estado la obligación de realizar esas actividades con el menor impacto posible para la naturaleza”¹⁷ (de conformidad con el artículo 408) y con la

¹⁴ Por Decreto Ejecutivo 552 del Presidente Jamil Mahuad publicado en el Suplemento del R. O. No 121 del 2 de febrero de 1999, se declaró zona intangible a un territorio de aproximadamente 700.00 hectáreas, “tierras de habitación y desarrollo de los grupos Huaorani conocidos como Tagaeri y Taromenane y otros eventuales que permanecen sin contacto, ubicadas hacia el sur de las tierras adjudicadas a la nacionalidad Huaorani en 1990 y del Parque Nacional Yasuní” (Art. 1). La delimitación de ese territorio sucedió recién por Decreto Ejecutivo 2187 del Presidente Alfredo Palacio, publicado en el R. O. No 1 del 16 de enero del 2007. El resultado de la delimitación determinó un total de 758.051 hectáreas.

¹⁵ De conformidad con las reglas de interpretación del artículo 427 de la Constitución y del artículo 3 numeral 7 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

¹⁶ Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado, Informe presentando ante la Comisión Especializada Permanente de Biodiversidad y Recursos Naturales, Pág. 11. (En adelante, “Informe de la Comisión de Justicia”)

¹⁷ Informe de la Comisión de Justicia, Pág. 12.



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

obligación de “proteger a los pueblos en aislamiento voluntario”¹⁸ (de conformidad con el artículo 57 inciso segundo). En consecuencia, concluyó la Comisión de Justicia, que la potestad de extracción de recursos naturales en áreas protegidas y zonas intangibles se condiciona a que esta “se realice con respeto de los derechos de la naturaleza y pueblos en aislamiento voluntario”¹⁹.

La Comisión Especializada Permanente de la Biodiversidad y Recursos Naturales acoge la interpretación de su homóloga de Justicia y Estructura del Estado.

Argumento segundo: la legitimidad de la explotación de los recursos naturales en tierras y territorios ancestrales de comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas

Los artículos 57 numeral 5 y 308 inciso primero de la Constitución de la República, y el artículo 21 incisos primero y segundo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, disponen lo siguiente:

Art. 57.- Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos:

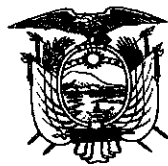
[...]

5. Mantener la posesión de las tierras y territorios ancestrales y obtener su adjudicación gratuita.

Art. 408, primer inciso.- Son de propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable del Estado los recursos naturales

¹⁸ Ibíd. Sobre los pueblos en aislamiento voluntario se profundiza en el argumento tercero de este análisis de legalidad, así como en el análisis de proporcionalidad, en el argumento tercero.

¹⁹ Ibíd.



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

no renovables y, en general, los productos del subsuelo, yacimientos minerales y de hidrocarburos, sustancias cuya naturaleza sea distinta de la del suelo, incluso los que se encuentren en las áreas cubiertas por las aguas del mar territorial y las zonas marítimas; así como la biodiversidad y su patrimonio genético y el espectro radioeléctrico. Estos bienes solo podrán ser explotados en estricto cumplimiento de los principios ambientales establecidos en la Constitución.

Art. 21. Derecho a la propiedad privada.

1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.

2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley.

[...]

La Constitución de Montecristi reconoce el derecho colectivo de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas a la posesión de sus tierras y territorios ancestrales. Este derecho colectivo puede colisionar con la propiedad que, de conformidad con el artículo 408 primer inciso, el Estado ostenta sobre “los productos del subsuelo, yacimientos minerales y de hidrocarburos, sustancias cuya naturaleza sea distinta de la del suelo” y con su potestad excepcional de explotarlos, de conformidad con el artículo 407, analizado en el acápite anterior.

Esta eventual colisión ha encontrado respuesta en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en un caso concerniente a la explotación de recursos naturales en las tierras de un pueblo indígena surinamés, el ya citado *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*, consideró que el derecho de las comunidades, pueblos y



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

nacionalidades indígenas no tenía una protección “absoluta”²⁰, e interpretó el derecho de los pueblos indígenas a la propiedad de sus tierras y territorios comprendido en el artículo 21 de la Convención Americana, en los siguientes términos:

“[...] si bien es cierto que toda actividad de exploración o extracción en el territorio Saramaka podría afectar, a mayor o menor grado, el uso y goce de algún recurso natural utilizado tradicionalmente para la subsistencia de los Saramakas, también es cierto que no se debe interpretar el artículo 21 de la Convención de manera que impida al Estado emitir cualquier tipo de concesión para la exploración o extracción de recursos naturales dentro del territorio Saramaka. [...] Aunque la Corte reconoce la interconexión entre el derecho de los miembros de los pueblos indígenas y tribales al uso y goce de sus tierras y el derecho a esos recursos necesarios para su supervivencia, dichos derechos a la propiedad, como muchos otros de los derechos reconocidos en la Convención, están sujetos a ciertos límites y restricciones. En este sentido, el artículo 21 de la Convención establece que “la ley podrá subordinar [el] uso y goce de [los bienes] a los intereses de la sociedad”²¹.

En este contexto, la Corte Interamericana condicionó la posibilidad de explotación de los recursos naturales en tierras y territorios de los pueblos indígenas a la satisfacción de las siguientes garantías:

“[...] el Estado debe cumplir con las siguientes tres garantías: primero, el Estado debe asegurar la participación efectiva de los miembros del pueblo [indígena], de conformidad con sus costumbres y tradiciones, en relación con todo plan de desarrollo, inversión, exploración o extracción. [...] Segundo, el Estado debe garantizar que los miembros del pueblo [indígena] se benefician

²⁰ Corte IDH, Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam, *supra* nota 1. Párr. 127 (“la protección del derecho a la propiedad conforme al artículo 21 de la Convención no es absoluta”).

²¹ Corte IDH, Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam, *supra* nota 1. Párr. 126 y 127.



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

razonablemente del plan que se lleve a cabo dentro de su territorio. Tercero, el Estado debe garantizar que no se emitirá ninguna concesión dentro del territorio [indígena] a menos y hasta que entidades independientes y técnicamente capaces, bajo la supervisión del Estado, realicen un estudio previo de impacto social y ambiental”²².

En definitiva, desde el derecho internacional de los derechos humanos, la explotación de recursos naturales no renovables en territorio de propiedad de comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas es legítima, en la medida en que dicha explotación satisfaga el cumplimiento de las garantías referidas por la Corte Interamericana. El cumplimiento de estas tres garantías se verificará en el análisis del criterio de proporcionalidad, dentro de esta argumentación.

Argumento tercero: de los derechos de los pueblos en aislamiento voluntario y su debida protección

El artículo 57 inciso segundo de la Constitución de la República dispone lo siguiente:

Art. 57, inciso segundo.- Los territorios de los pueblos en aislamiento voluntario son de posesión ancestral irreductible e intangible, y en ellos estará vedada todo tipo de actividad extractiva. El Estado adoptará medidas para garantizar sus vidas, hacer respetar su autodeterminación y voluntad de permanecer en aislamiento, y precautelar la observancia de sus derechos. La violación de estos derechos constituirá delito de etnocidio, que será tipificado por la ley.

En el territorio de la República del Ecuador se conoce de la existencia de dos pueblos en aislamiento voluntario, los Tagaeri y los

²² Corte IDH, Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam, *supra* nota 1. Párr. 129.



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

Taromenane. El Estado ecuatoriano, en 1999, reconoció un territorio como “zona intangible”. Dicha zona intangible se delimitó finalmente mediante Decreto Ejecutivo de enero de 2007.

El marco constitucional que regula la relación entre el Estado y los pueblos Tagaeri y Taromenane, que se encuentran en aislamiento voluntario, protege los territorios de dichos pueblos, a los que declara “de posesión ancestral irreductible e intangible” y en los que prohíbe toda actividad extractiva, salvo la prevista y autorizada por el artículo 407 de la Constitución. El Estado tiene obligaciones en materia de garantizar la vida, respetar la autodeterminación de permanecer en aislamiento y precautelar la observancia de los derechos de los pueblos Tagaeri y Taromenane.

Esta idea es congruente con las directrices internacionales sobre la materia, elaboradas para un total de siete países de la Región Amazónica y el Gran Chaco, incluido Ecuador. En febrero de 2012, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, publicó las Directrices de Protección para los Pueblos Indígenas en Aislamiento y en Contacto Inicial de la Región Amazónica, el Gran Chaco y la Región Oriental de Paraguay, resultado de las consultas realizadas por esa oficina en siete países²³. En dichas directrices, se estableció claramente que “en caso de ubicarse un recurso natural susceptible de aprovechamiento, se deberá intentar armonizar los derechos territoriales de los pueblos indígenas con las necesidades públicas de los estados”²⁴.

De manera análoga a lo dispuesto en la Constitución de Montecristi, las directrices de Naciones Unidas establecen obligaciones concretas

²³ Los otros seis países son Bolivia, Brasil, Colombia, Paraguay, Perú y Venezuela.

²⁴ Directrices de Protección para los Pueblos Indígenas en Aislamiento y en Contacto Inicial de la Región Amazónica, el Gran Chaco y la Región Oriental de Paraguay. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Ginebra, 2012. Párr. 40. (En adelante, Directrices de Naciones Unidas.)



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

de los Estados en relación con los pueblos en aislamiento voluntario, en los siguientes términos:

“Teniendo en cuenta la extremada vulnerabilidad de los pueblos en aislamiento voluntario y en contacto inicial y las irreparables consecuencias que sufren estos pueblos cuando son afectados por violaciones de sus derechos humanos, los Estados deben establecer marcos normativos de protección a estos pueblos incorporando un criterio de precaución, que constituye garantía para la supervivencia física y cultural de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial. A través de este principio de precaución los Estados deben comprometerse a desarrollar políticas públicas preventivas y de cautela para garantizar en todo momento la supervivencia de estos pueblos”²⁵.

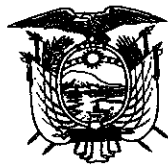
En el marco de estas directrices, queda claro que todo contacto que no haya partido de la iniciativa de los pueblos en aislamiento voluntario constituye, por el solo hecho de suceder, una violación de sus derechos, o incluso el delito de etnocidio. El uso del condicional en el texto de las directrices de Naciones Unidas (“podría”) advierte de la necesidad de probar, dentro de un proceso judicial con las debidas garantías, la responsabilidad penal de una persona por la comisión de tan grave delito²⁶.

Las directrices de Naciones Unidas establecen “una doble relación del tipo de tierras que deben gozar de especial protección”: por un lado, los llamados territorios intangibles, en los que “debe establecerse una prohibición de entrada así como de realizar cualquier tipo de acto”; por otro, las llamadas “tierras de amortiguamiento”, en las que se “deben establecer medidas específicas de protección” que limiten las posibilidades de contacto²⁷.

²⁵ Directrices de Naciones Unidas, Párr. 44.

²⁶ Directrices de Naciones Unidas, Párr. 47.

²⁷ Directrices de Naciones Unidas, Párr. 53.



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

La Comisión Especializada Permanente de la Biodiversidad y Recursos Naturales es consciente de la potestad excepcional de explotar recursos en zonas intangibles que autoriza el artículo 407 de la Constitución de la República, analizado en un acápite anterior. Sin embargo, la Comisión también reconoce la necesidad de adoptar medidas para proteger a los pueblos en aislamiento voluntario y de las recomendaciones realizadas por la Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio²⁸ y de la Comisión Especializada Permanente de los Derechos Colectivos Comunitarios y la Interculturalidad²⁹, en las que se exhortó a no explotar la zona intangible Tagaeri-Taromenane. Esta decisión, más allá de las consideraciones jurídicas, constituye un imperativo ético para preservar la vida y cultura de los pueblos en aislamiento voluntario.

Esta Comisión acoge las recomendaciones realizadas por sus homólogas de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio y de Derechos Colectivos, Comunitarios y la Interculturalidad, en razón de lo cual considera que si la explotación en los Bloques 31 y 43 se llega a concretar, ésta deberá realizarse por fuera de la zona intangible Tagaeri-Taromenane.

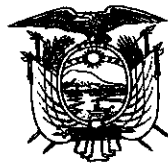
1.3. La necesidad de la decisión

"La pobreza es la peor forma de contaminación."

Indira Gandhi

²⁸ Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autonomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio, Informe presentado ante la Comisión Especializada Permanente de la Biodiversidad y Recursos Naturales, Pág. 5. (En adelante, "Informe de la Comisión de Gobiernos Autónomos")

²⁹ Comisión Especializada Permanente de Derechos Colectivos Comunitarios y la Interculturalidad, Informe presentado ante la Comisión Especializada Permanente de la Biodiversidad y Recursos Naturales, Pág. 15. (En adelante, "Informe de la Comisión de Derechos Colectivos")



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

La decisión de explotar los recursos naturales no renovables situados en los Bloques 31 y 43, dentro del Parque Nacional Yasuní, satisface el criterio de necesidad: *primero*, porque producirá un incremento extraordinario en la inversión social; *segundo*, porque será elemento clave para la redistribución equitativa de los recursos, en particular, para los habitantes de la región amazónica; *tercero*, porque promoverá el desarrollo sustentable.

1.3.1. Contexto histórico

El ex Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas, Kofi Annan, hoy parte de Africa Progress Panel (Panel Africano para el Progreso), en una sesión del Consejo de Seguridad, expresó:

“Los recursos naturales no son ni una maldición ni una bendición; sino sencillamente una fuente de oportunidades. Se pueden utilizar para hacer un bien inmenso o se pueden despilfarrar”³⁰

La producción hidrocarburífera del Ecuador, hasta la llegada de la Revolución Ciudadana, ha sido una historia de despilfarro y del beneficio para unos pocos. Esa es la realidad actual de muchos otros países en el mundo, pero ya no es la nuestra. En Ecuador, el panorama es diferente, la explotación se realiza con el cumplimiento de estrictas normas ambientales y el respeto a los derechos colectivos de comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas; con una distribución de riqueza en el territorio y con una adecuada utilización de los recursos, que ha permitido avanzar en indicadores sociales.

³⁰ Annan Kofi, discurso ante la sesión 6982 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, sobre la Prevención de los conflictos y los recursos naturales, celebrado el miércoles 19 de junio de 2013 en Nueva York. Página 4.



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

En 1878 se otorgó la primera concesión petrolera a M.G. Mier, para la extracción de hidrocarburos en la Península de Santa Elena;³¹ posteriormente, desde 1925 hasta 1971 se extendió la perforación a nivel nacional alcanzando un total de 2.708 pozos petroleros.³² Sin embargo, el boom petrolero inicia “durante la primera década 1972-1982, la explotación petrolera tuvo un enorme impacto sobre la economía nacional conduciendo casi a la duplicidad del ingreso por habitante”.³³

Paradójicamente, los recursos obtenidos en las tres décadas de explotación poco contribuyeron a la mejora sostenida de las condiciones de vida para la mayoría de la población. La pobreza que afectaba al 56% de la población nacional ascendió al 60% en el 2003, y la pobreza extrema del 20% al 33% (Fontaine, 2006). Actualmente el panorama es diferente, Ecuador ha experimentado un fuerte progreso en los indicadores claves económicos y sociales desde el 2007. A pesar de la caída del 2009, debido a la recesión mundial, Ecuador se ha mantenido con una economía sólida y estable con una alta inversión interna y externa, caracterizada por apoyar la ejecución de grandes proyectos de inversión focalizada en las áreas de salud, educación, vialidad y sectores estratégicos.

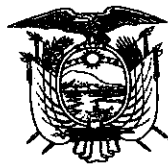
Los siguientes datos son argumentos que demuestran la estabilidad de la economía ecuatoriana y sobre todo los avances en la reducción de la pobreza³⁴: La pobreza por ingresos se ha reducido 13 puntos.

³¹ Historia del Petróleo en Ecuador, obtenido en línea el 26 de septiembre de 2013, disponible en: http://www.efemerides.ec/1/marzo/h_petroleo.htm.

³² Estadística petrolera, Ministerio de Industrias, Comercio y de Recursos Naturales y Turismo, tomado del libro Las falacias del estatismo, el caso del petróleo de Hugo Carrillo. Página 62.

³³ Guillaume Fontaine; Petróleo y desarrollo sostenible en el Ecuador. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Ecuador) – ILDIS – PETROBRAS; 2006. Página 58.

³⁴ Senplades, 100 logros de la Revolución Ciudadana



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

La inversión social por persona en salud, educación, cultura, seguridad, medio ambiente, se incrementó en USD \$299, entre 2006 y 2011, llegando casi a USD \$450 por persona. Se logró bajar a 7 puntos la desigualdad de ingresos de las y los ecuatorianos entre el 2006 y 2011. La relación de ingresos entre los más ricos y más pobres cayó 10 puntos entre 2006 y 2011. La extrema pobreza se redujo a un dígito. Entre 2007 y 2011, el Ecuador subió 6 puestos en el ranking del Índice de Desarrollo Humano (IDH) de las Naciones Unidas.

1.3.2. Fundamento jurídico

Argumento primero: la explotación de los Bloques 31 y 43 como fundamento para incrementar de forma extraordinaria la inversión social

Los artículos 3 numeral 5 y 286 de la Constitución de la República, disponen lo siguiente:

Art. 3.- Son deberes primordiales del Estado:

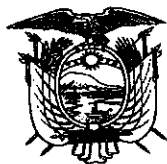
[...]

5. Planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir”.

Art. 286.- Las finanzas públicas, en todos los niveles de gobiernos, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente y procurarán la estabilidad económica. Los egresos permanentes se financiarán con ingresos permanentes.

Los egresos permanentes para salud, educación y justicia serán prioritarios y, de manera excepcional, podrán ser financiados con ingresos no permanentes.

Que la pobreza es “la peor forma de contaminación” proclamó la líder india Indira Gandhi en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

Medio Ambiente, celebrada en Estocolmo el año 1972. El corolario de tal afirmación es que la erradicación de la pobreza, deber primordial del Estado, es una de las mejoras formas de protección del ambiente. Hay que tomar en consideración que, en materia de saneamiento ambiental, la situación de los municipios del Ecuador es grave. Gobiernos anteriores permitieron la mezquindad en las asignaciones de recursos, lo que se tradujo en un reparto inequitativo en el territorio. Según la información aportada por la Asociación de Municipalidades del Ecuador (en adelante, "AME") en su presentación ante la Comisión de Gobiernos Autónomos:

- "a) Solo el 71.9% de viviendas tienen cobertura de agua potable y 52 cantones (de 221) un porcentaje menor al 40%.
- b) El 53.6% de viviendas en el país tienen alcantarillado con 140 cantones que no superan el 40% de atención.
- c) El 76.9% de las viviendas tienen acceso a la recolección de residuos con 54 cantones con porcentajes menores al 40%."³⁵

La representante de la AME en la sesión de la Comisión de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio informó que "para alcanzar una cobertura universal de agua potable y alcantarillado se necesita una inversión de USD \$2.300 millones hasta el 2017 y para la construcción de rellenos sanitarios en todos los cantones hasta el 2014 un monto de USD \$793 millones."³⁶

³⁵ Informe de la Comisión de Gobiernos Autónomos, Pág. 5. En su presentación en la sesión, los representantes de AME se mostraron de acuerdo con "la transferencia de recursos económicos a los Municipios de los que proviene la explotación petrolera de los Bloques 31 y 43 observando el cuidado que para el efecto se debe mantener, con respecto a la afectación de la naturaleza y la abstención de la explotación petrolera en la Zona Intangible".

³⁶ Informe de la Comisión de Gobiernos Autónomos, Pág. 5. Es competencia exclusiva de los municipios, de acuerdo con el artículo 264 numeral cuatro de la Constitución, "prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley". El derecho a la ciudad, consagrado en el artículo 31 de la Constitución, "se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía".



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

La explotación responsable y planificada de los recursos naturales no renovables en los Bloques 31 y 43 puede contribuir en gran medida a la erradicación de la pobreza, a la promoción del desarrollo sustentable y a la redistribución de los recursos y de la riqueza, como es deber primordial del Estado de conformidad con el artículo 3 numeral 5 de la Constitución de la República.

El Ministerio Coordinador de la Política Económica presentó el informe titulado "Impacto macroeconómico de la explotación petrolera en el 0.1% del Parque Nacional Yasuni" en el que destacó el proceso experimentado durante el gobierno de la Revolución Ciudadana en materia de inversión social:

"Las inversiones, canalizadas hacia los sectores sociales, en niveles nunca antes registrados, han permitido dar importantes saltos en términos de la reducción de la pobreza y la desigualdad, mejorando indicadores sociales y colocando además al país en una posición envidiable en la región en términos de infraestructura para generación de competitividad y crecimiento. Mientras en América Latina la relación inversión pública/PIB es en promedio el 4.2% a nivel del Gobierno Central, Ecuador ocupa el primer lugar en América Latina y el Caribe con un porcentaje del 10.3%, lo que ha permitido recuperar décadas de postergación en proyectos estratégicos para el país"³⁷.

El gobierno de la Revolución Ciudadana ha sido responsable y eficaz en la generación de recursos adicionales para satisfacer los deberes primordiales del Estado. Ha generado esos recursos a través de la renegociación de los contratos petroleros, "gracias a la cual el Ecuador ha ganado hasta el momento USD 3.300 millones adicionales para su inversión"³⁸ y la renegociación de la deuda pública externa, "que

³⁷ Ministerio Coordinador de la Política Económica. Informe "Impacto Macroeconómico de la extracción petrolera en el 0.1% del Parque Nacional Yasuni", Pág. 1 (En adelante, Informe del Ministerio Coordinador de la Política Económica).

³⁸ Ibid.



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

sumada al cambio de prioridades permitió revertir una oprobiosa relación histórica donde, antes del Gobierno del Presidente Correa, se destinaban por cada USD 3 para deuda USD 1 para inversión social, por una situación actual donde se destinan USD 1 para deuda por cada 3 para inversión social³⁹. También lo ha hecho a través de una mejora ostensible en la recaudación tributaria, “gracias a la cual el Gobierno Central en el año 2012 recaudó 2.9 veces lo que en 2006”⁴⁰.

La generación de recursos adicionales es una condición *sine qua non* para acelerar la continuación del proceso experimentado por el país durante el gobierno de la Revolución Ciudadana en materia de inversión social. Según los datos aportados por el Ministerio Coordinador de la Política Económica, el volumen de extracción previsto por la explotación de los Bloques 31 y 43 “alcanzaría aproximadamente 1006.3 millones de barriles, en un horizonte que abarcaría 23 años”⁴¹, con base en lo cual se calcula que a un precio promedio de 70 dólares por barril se “generarían ingresos corrientes netos por alrededor de USD 50.060,7 millones”⁴² lo que calculado a valor presente “representa un valor de USD 22.260,9 millones”⁴³. Si el precio del barril para el cálculo es de 91.7, “los ingresos petroleros ascenderían a USD 71.897,3 millones”⁴⁴ lo que representa “un valor presente de USD 32.780,9 millones”⁴⁵. En el siguiente cuadro se reflejan las cifras expresadas:

	Escenario 1 USD 70 el barril de petróleo.	Escenario 2 USD 91,7 el barril de petróleo
Ingresos corrientes netos	50.060,1 MM	71.897,3 MM
Bloque 43 (ITT)	41.769,5 MM	59.946,2 MM
Bloque 31 (Obe-Nashiño y Minta)	8.290,6 MM	11.951,1 MM

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Informe del Ministerio Coordinador de la Política Económica, Pág. 4.

⁴² Informe del Ministerio Coordinador de la Política Económica, Pág. 5.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Ibid.



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

Valor Presente Neto	22.260,9 MM	32.780,9 MM
Bloque 43 (ITI)	18.292,9 MM	26.931,3 MM
Bloque 31 (Obe-Nashío y Minta)	3.968,0 MM	5.849,6 MM

Fuente: Ministerio Coordinador de la Política Económica

En el informe se afirma que la explotación del petróleo “es esencial para disponer de los recursos que permitirán impulsar proyectos de carácter social así como el cambio de la matriz productiva del Ecuador”⁴⁶ y que solo la explotación del Bloque 43 a valor de USD \$70 por barril produciría “ingresos adicionales que equivalen al total de recursos que se requieren para: cerrar el déficit habitacional en el Ecuador, más entregar agua potable, alcantarillado, manejo de residuos sólidos al 95% de la población, más construir todas las escuelas que necesita el país, más todas las mega-obras viables en superautopistas”⁴⁷.

Este ingreso extraordinario de dólares a la economía no puede destinarse al gasto corriente por disposición del artículo 286 de la Constitución de la República. Esta masa monetaria proveniente de la explotación petrolera deberá destinarse a la inversión social y lograr con mayor celeridad y eficacia los objetivos y metas del Plan Nacional del Buen Vivir. Para alcanzar esos propósitos, ésta Comisión considera que la explotación petrolera en los Bloques 31 y 43 es necesaria.

Argumento segundo: la explotación de los Bloques 31 y 43 como fundamento para redistribuir de forma equitativa los recursos y la riqueza, en particular, para los habitantes de la Región Amazónica

Los artículos 3 numeral 5, 271 primer inciso y 274 de la Constitución de la República, disponen la necesidad de planificar

⁴⁶ Informe del Ministerio Coordinador de la Política Económica, Pág. 8.

⁴⁷ Informe del Ministerio Coordinador de la Política Económica, Pág. 12.



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

el desarrollo, erradicar la pobreza y la redistribución. Así mismo señalan que, un mecanismo para realizar esta redistribución consiste en la asignación de recursos a los Gobiernos Autónomos Descentralizados. De acuerdo con el artículo 271 de la Constitución de la República, los Gobiernos Autónomos Descentralizados deben recibir un monto no inferior al cinco por ciento de los ingresos no permanentes provenientes de la explotación de los Bloques 31 y 43.

La legislación secundaria desarrolla los beneficios económicos que recibirían los gobiernos autónomos descentralizados si se explotan los Bloques 31 y 43. El artículo 192 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) amplió la participación de los gobiernos autónomos descentralizados y la establece “del veintiuno por ciento (21%) de ingresos permanentes y del diez por ciento (10%) de ingresos no permanentes del presupuesto general del Estado”. Pertenecen a este 10% de ingresos no permanentes los recursos provenientes de la explotación petrolera. El artículo 198 del mismo Código impone la obligación de destinar los ingresos no permanentes a egresos no permanentes, lo que según señala el informe de la Comisión de Gobiernos Autónomos, “impide el destino a gasto corriente; por lo que es razonable que estos se destinen a atender las demandas de agua potable, alcantarillado, vivienda, que permitirían mejorar las condiciones de vida de la población”⁴¹. El artículo 1 de la Ley del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico y de Fortalecimiento de sus Organismos Seccionales (Ley 010) creó un Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico financiado con “los ingresos provenientes del impuesto de un dólar de los Estados Unidos de América (USD 1.00), por cada barril de petróleo que se extraiga en la Región Amazónica”. El artículo 94 de la Ley de Hidrocarburos, por su parte, establece que los trabajadores vinculados a la actividad hidrocarburífera recibirán el 3% de las utilidades y el restante 12% se pagará al Estado y a los gobiernos autónomos descentralizados y se destinarán a proyectos de inversión social y de desarrollo territorial en las áreas donde se realice la



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

actividad extractiva. Esta norma, reformada en el 2011, establece la inversión en los territorios de donde se extrae el recurso no renovable, en cumplimiento de la disposición constitucional del artículo 274 y “con el objetivo de cambiar la historia de inequidad en la asignación de recursos por parte del Estado”⁴².

Según los datos presentados por el Ministerio Coordinador de la Política Económica, los Gobiernos Autónomos Descentralizados “recibirían ingresos adicionales, en términos de valor presente neto, por USD \$1.908,1 millones”³⁸. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados de la Amazonía, continúa el Informe, “recibirían en este escenario proyectos por aproximadamente USD \$2.289,7 millones”³⁹, adicionales a su parte correspondiente de los USD \$1.908,1 millones antes mencionados, así como “aproximadamente USD \$257,8 millones adicionales por la Ley 010”⁴⁰.

Se requiere un verdadero pacto territorial para impedir que se repita lo que sucedió en el pasado, es decir, que se extraigan recursos de la Región Amazónica para cumplir con compromisos internacionales, sin satisfacer las necesidades fundamentales de la región en la que se explotaban dichos recursos.

La Constitución de la República y jurisprudencia internacional nos señalan con claridad la obligación de retribuir la riqueza a los territorios que aportan al desarrollo nacional y por ello consideramos que deben ser elementos sustanciales de dicho pacto: En primer lugar atender a las comunidades y pueblos indígenas de la región amazónica y de manera particular, los que se encuentran alrededor de la zona de explotación; a los Gobiernos Autónomos Descentralizados a fin de que con estos recursos extraordinarios se pueda dar respuesta a las necesidades básicas insatisfechas, de acuerdo a la competencia de cada uno de los GADs; adicionalmente, al ser estos recursos patrimonio del pueblo ecuatoriano, deben servirnos para que hasta el 2017 logremos que el 95% de la población este dotada de agua potable, alcantarillado y saneamiento básico.



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

También parte de este pacto tiene que ser la concreción de la circunscripción especial amazónica, que permita el cumplimiento de los objetivos iniciales de la propuesta de Emisiones Netas Evitadas, como por ejemplo, detención de la frontera agrícola, reforestación y sobre todo poner freno a la tala ilegal de bosques.

Para alcanzar este propósito de redistribución de los recursos y de beneficio prioritario a la Región Amazónica es necesaria la explotación de los Bloques 31 y 43.

Argumento tercero: la explotación de los Bloques 31 y 43 como fundamento para la promoción del desarrollo sustentable

Art. 3.- Son deberes primordiales del Estado:

[...]

5. Planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al Buen Vivir”.

Art. 14.- Se reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el Buen Vivir, Sumak Kawsay. Se declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados.

Art. 259.- Con la finalidad de precautelar la biodiversidad del ecosistema amazónico, el Estado Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados adoptarán políticas de desarrollo sustentable que, adicionalmente, compensen las inequidades de su desarrollo y consoliden la soberanía.



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

Art. 276.- El régimen de desarrollo tendrá los siguientes objetivos:

[...]

4. Recuperar y conservar la naturaleza y mantener un ambiente sano y sustentable que garantice a las personas y colectividades el acceso equitativo, permanente y de calidad al agua, aire y suelo, y a los beneficios de los recursos del subsuelo y del patrimonio natural.

La promoción del desarrollo sustentable es un deber primordial del Estado, de acuerdo con el artículo 3 numeral 5. El régimen de desarrollo comprende entre sus objetivos la conservación y la recuperación de la naturaleza para garantizar a las personas y colectividades su derecho a un “ambiente sano y ecológicamente equilibrado”, consagrado como un derecho del buen vivir de la población en general, en el artículo 14 de la Constitución. El régimen de desarrollo busca garantizar el acceso equitativo y permanente al agua, aire y suelo, así como a los beneficios que se obtengan por la explotación de los recursos naturales no renovables, con el propósito de alcanzar los objetivos de sustentabilidad ambiental, rentabilidad económica y responsabilidad social.

La promoción del desarrollo sustentable es relevante en especial para la región amazónica, de acuerdo con la Constitución de la República. El artículo 259 establece la responsabilidad del Estado central y de los Gobiernos Autónomos Descentralizados de la Región Amazónica en la promoción del desarrollo sustentable con el propósito de consolidar la soberanía en el territorio y compensar las inequidades.

El desarrollo sustentable procura equilibrar la satisfacción de los derechos del buen vivir de las personas y colectividades con la conservación y recuperación de la naturaleza. Para alcanzar este objetivo, la explotación de los Bloques 31 y 43, en función del incremento extraordinario en la inversión social (visto en el argumento



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

primero) y la redistribución asociada al mismo (visto en el argumento segundo), resulta necesaria.

El cambio de la matriz productiva conlleva a que los procesos productivos sean incluyentes, redistributivos, no dependientes de la explotación de recursos naturales, altamente tecnificados y ambientalmente responsables donde las relaciones sociales que provengan de estos procesos, sean solidarios.

Por lo expuesto, es criterio de esta Comisión que resulta imprescindible declarar de Interés Nacional la explotación de los Bloques 31 y 43, enmarcado dentro del modelo de desarrollo sustentable contemplado en la Constitución de la República.

1.4. La proporcionalidad de la decisión

La decisión de explotar los recursos naturales no renovables situados en los Bloques 31 y 43, dentro del Parque Nacional Yasuní, satisface el criterio de proporcionalidad: *primero*, porque garantiza el derecho a la participación efectiva de las las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas; *segundo*, porque garantiza el derecho de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas a los beneficios de la explotación; *tercero*, porque protege de manera adecuada a los pueblos en aislamiento voluntario; *cuarto*, porque garantiza la realización de un estudio previo de impacto social y ambiental y ofrece garantías ambientales suficientes; y *quinto*, porque satisface las garantías ambientales.

1.4.1. El contexto histórico

La Constitución de la República ha reconocido los derechos colectivos de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, así como los derechos de la naturaleza y al ambiente sano (como un derecho del buen vivir, perteneciente a todas las personas). El marco jurídico de protección para desarrollar la proporcionalidad en este apartado



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

abarca normas constitucionales, de derecho internacional y legislación secundaria.

1.4.2. Fundamento jurídico

Argumento primero: el derecho a la participación efectiva de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas

El artículo 57 numerales 7 y 17, dispone lo siguiente:

Art. 57.- Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos:

7. La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen. La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria y oportuna. Si no se obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y la ley.

17. Ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos.

Los numerales 7 y 17 del artículo 57 establecen derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades a ser consultados. El caso del numeral 17 se refiere a la consulta prelegislativa; el del numeral 7 a la consulta previa a la explotación de recursos naturales no renovables.



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

Estos dos preceptos se diferencian de la consulta ambiental, que es relativa a aquel asunto específico⁴⁸, así como a la consulta popular, que es de carácter general⁴⁹. Las consultas del artículo 57 se deben hacer a las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas de manera específica, como parte de sus derechos colectivos.

La Corte Constitucional, en sentencia dictada en un caso relativo a la expedición de la Ley de Minería y resuelto en abril de 2010, explicitó que para los casos de explotación que vayan a iniciarse en territorio de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, dicha actividad “deberá someterse al proceso de consulta previa establecido en el artículo 57, numeral 7 de la Constitución”⁵⁰. La Corte advierte que “ninguna autoridad o persona natural o jurídica, podrá efectuar o aplicar una interpretación distinta a la citada en el numeral precedente”⁵¹.

El informe de la Comisión de Justicia y Estructura del Estado presentado ante esta Comisión de la Biodiversidad y Recursos Naturales coincide con lo expuesto por la Corte Constitucional en su sentencia sobre la Ley de Minería y explicita las razones por las cuales para la aprobación de esta Resolución Especial que debe adoptar la Asamblea Nacional no es necesario aplicar la consulta prelegislativa del artículo 57 numeral 17:

“No es necesaria una consulta prelegislativa en resoluciones de origen parlamentario como lo es la Declaratoria de Interés Nacional de actividades extractivas en áreas protegidas y zonas intangibles en el marco del artículo 407 de la Constitución; ya

⁴⁸ Constitución de la República, artículo 398.

⁴⁹ Constitución de la República, artículo 104.

⁵⁰ Corte Constitucional, Sentencia No 001-10-SIN-CC, punto resolutivo 3 literal b). Publicada en el Suplemento del R. O. No 176 del 21 de abril del 2010, Pág. 25. (CC, Sentencia No 001-10-SIN-CC.)

⁵¹[51] *Ibid.*, punto resolutivo 4.



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

que, la Declaratoria de Interés Nacional no es ni formal ni materialmente una ley. Formalmente no es una ley, pues no se acomoda al procedimiento legislativo, establecido desde el artículo 132 al 140 de la Constitución de la República. Tampoco es materialmente una ley, ya que no es una norma general y abstracta de interés común, sino una resolución de origen parlamentario sobre un asunto particular”⁵². (El resaltado es del original.)

Es importante destacar que la Resolución Especial que adoptaría el Pleno de la Asamblea Nacional es respetuosa de lo dispuesto en la Constitución de la República y en los instrumentos internacionales aplicables.

Esta Comisión de la Biodiversidad y Recursos Naturales coincide con la argumentación desarrollada por su homóloga de Justicia y Estructura del Estado, por lo que reafirma que la realización de una consulta prelegislativa no resulta necesaria porque existe una consulta específica y adecuada para los casos de explotación de recursos naturales en los territorios de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos en la ya citada jurisprudencia *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam* consideró como una garantía para la explotación de los recursos naturales en territorios de comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas el que se consulte a estas y se cuente con su efectiva participación. Este deber requiere, según explicitó la Corte Interamericana:

“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. Asimismo,

⁵² Informe de la Comisión de Justicia, Pág. 18.



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

se debe consultar con el pueblo [indígena], de conformidad con sus tradiciones, en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si éste fuera el caso. El Estado, asimismo, debe asegurarse que los miembros del pueblo [indígena] tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluido los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto con conocimiento y de forma voluntaria. Por último, la consulta debería tener en cuenta los métodos tradicionales del pueblo [indígena] para la toma de decisiones”⁵³.

Estas consideraciones de la Corte Interamericana han sido implícitamente acogidas por la Corte Constitucional ecuatoriana en su Sentencia No 001-10-SIN-CC, cuando en ella explicita los parámetros específicos a desarrollarse en la consulta previa. La Corte Constitucional determina, en atención a lo dispuesto en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, que los parámetros por tomar en consideración cuando se realice la consulta previa como derecho colectivo, son: el carácter flexible del procedimiento; el carácter previo de la consulta; el carácter público e informado de la consulta; el reconocimiento de que la consulta no se agota con la mera información o difusión pública de la medida; la obligación de actuar de buena fe ; el deber de difusión pública; la definición previa y concertada del procedimiento; la definición previa y concertada de los sujetos de la consulta ; el respeto a la estructura social y a los sistemas de autoridad y representación de los pueblos consultados; y el carácter sistemático y formalizado de la consulta⁵⁴. En cuanto al alcance de la consulta, el máximo órgano de interpretación constitucional determinó que,

⁵³ Corte IDH, Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam, *supra* nota 1. Párr. 133.

⁵⁴ CC, Sentencia No 001-10-SIN-CC, Págs. 22-23.



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

“su resultado no es vinculante para el Estado y sus instituciones. La opinión de los pueblos consultados sí tiene una connotación jurídica especial (cercana a aquella que tiene el soft law en el derecho internacional de los derechos humanos), sin que eso implique la imposición de la voluntad de los pueblos indígenas sobre el Estado”⁵⁵.

En conclusión, previa a la explotación de los recursos naturales existentes en los Bloques 31 y 43 en los que habitan comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, el Estado, a través de las autoridades competentes, tiene la obligación de realizar una consulta previa en los términos y condiciones explicitados en este argumento primero.

Argumento segundo: el derecho de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas a los beneficios de la explotación

El artículo 57 numeral 7 de la Constitución dispone lo siguiente:

Art. 57.- Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos:

7. La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; *participar en los beneficios que esos proyectos reporten* y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen. La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria y oportuna.

⁵⁵ Ibid., Pág. 23.



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

Si no se obtiene el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme con la Constitución y la ley. (El resaltado no es del original.)

Art. 21. Derecho a la propiedad privada.

[...]

2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley.

[...]

La Constitución de Montecristi reconoce expresamente en el numeral 7 del artículo 57 como derecho de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas el ser consultados de manera previa a los procesos de prospección, exploración y explotación de los recursos naturales; y además, el que estas reciban una participación en los beneficios que reporten los proyectos de explotación que se realicen en sus tierras. Esta disposición satisface lo dispuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el ya citado *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*, en el que la Corte consideró como una garantía necesaria para la legitimidad de la explotación de los recursos naturales el “compartir, razonablemente, los beneficios del proyecto”⁵⁶. En opinión de la Corte, este concepto de compartir beneficios, “es inherente al derecho de indemnización reconocido en el artículo 21.2 de la Convención”⁵⁷.

En conclusión, el Estado tiene la obligación de garantizar que de los beneficios de la explotación en sus tierras y territorios sean partícipes las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas.

⁵⁶ Corte IDH, *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*, *supra* nota 1. Párr. 138. V, el argumento segundo en el análisis de legalidad y la nota 16.

⁵⁷ *Ibíd.*, Párr. 139.



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

Argumento tercero: la protección adecuada a los pueblos en aislamiento voluntario

El artículo 57 inciso segundo de la Constitución de la República, dispone lo siguiente:

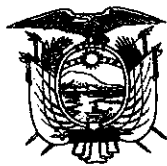
Art. 57 inciso segundo.- Los territorios de los pueblos en aislamiento voluntario son de posesión ancestral irreductible e intangible, y en ellos estará vedada todo tipo de actividad extractiva. El Estado adoptará medidas para garantizar sus vidas, hacer respetar su autodeterminación y voluntad de permanecer en aislamiento, y precautelar la observancia de sus derechos. La violación de estos derechos constituirá delito de etnocidio, que será tipificado por la ley.

En el análisis del criterio de legalidad⁵⁸ se estableció que el Estado tiene la obligación de “desarrollar políticas públicas preventivas y de cautela” para la protección de los derechos de los pueblos en aislamiento voluntario, en los términos de las *Directrices de Protección para los Pueblos Indígenas en Aislamiento y en Contacto Inicial de la Región Amazónica, el Gran Chaco y la Región Oriental de Paraguay*⁵⁹, elaboradas por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y publicados en Ginebra en mayo del 2012.

Años antes de la adopción de estas Directrices de Protección, en mayo del 2007, el Estado ya había implementado una *Política Nacional de los Pueblos en Situación de Aislamiento Voluntario*, en la que se reconoció “como reto formular un conjunto de políticas y normas concertadas que garanticen la integridad física y cultural de los

⁵⁸ V. apartado 4.1, argumento tercero.

⁵⁹ Directrices de Naciones Unidas, Párr. 44. V. El argumento tercero en el análisis de legalidad.



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

Tagaeri-Taromenane y otros que se encuentren en situación de aislamiento voluntario”⁶⁰. Los retos específicos de esta política son:

- “- que se respete su derecho a la autodeterminación como pueblos y su voluntad de permanecer aislados;
- que se respeten sus derechos fundamentales;
- que se garantice su vida, integridad física y cultural;
- que se garantice la posesión ancestral de los territorios que habitan y usan para sus actividades de subsistencia y la intangibilidad de los mismos;
- que se garantice su movilidad de acuerdo a sus patrones culturales;
- que se denuncie, identifique y se establezcan responsabilidades por las posibles violaciones a sus derechos;
- que su cultura sea considerada como un patrimonio sociocultural tangible e intangible;
- que se reconozca que su interdependencia con sus territorios les asegura la integridad de la biodiversidad;
- que se comprenda que la presencia de los Tagaeri, Taromenane y otros que se encuentren en situación de aislamiento voluntario asegura que vastas porciones del Parque Nacional Yasuní se encuentren en buen estado de conservación;
- que el manejo responsable de nuestro patrimonio cultural e histórico, aumente la confianza, la colaboración y el respeto hacia el Ecuador por parte de los organismos internacionales y gobiernos del mundo;
- que su exterminio no sea jamás considerado como un medio para facilitar las actividades extractivas en la Amazonía, ni como un resultado colateral inevitable;
- que toda la población logre un conocimiento cabal sobre los pueblos en situación de aislamiento voluntario;

⁶⁰ Política Nacional de los Pueblos en Aislamiento Voluntario, documento de consulta. Abril del 2007. Disponible en la ciberpágina www.sosyasuni.org/en/files/politica_nacional_pav_versinfinal.pdf [Última visita: 16 de septiembre del 2013.]



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

- que la coordinación y cooperación institucional garanticen la aplicación adecuada de esta política.”⁶¹

Los principios que se establecieron en la *Política Nacional de los Pueblos en Situación de Aislamiento Voluntario* fueron recogidos en el artículo 2 del *Código de Conducta a Empresas Públicas y Privadas Hidrocarburíferas*⁶². Allí constan los principios de diversidad cultural, intangibilidad, autodeterminación, pro-homine, no contacto, precaución, igualdad y respeto a la dignidad humana.

Es de resaltar que el *Código de Conducta a Empresas Públicas y Privadas Hidrocarburíferas* contiene y desarrolla el principio de precaución, en sintonía con lo dispuesto en las *Directrices de Protección para los Pueblos Indígenas en Aislamiento y en Contacto Inicial de la Región Amazónica, el Gran Chaco y la Región Oriental de Paraguay*, en las que se consideró al principio de precaución “garantía para la supervivencia física y cultural de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial”⁶³. Según se dispone en el *Código de Conducta*, el principio de precaución “exige tomar medidas preventivas en caso de incertidumbres o dudas sobre acciones políticas o actividades que puedan llegar a afectar la vida, integridad física, cultural o territorial de los pueblos en situación de aislamiento voluntario”⁶⁴.

Esta Comisión Especializada Permanente de la Biodiversidad y Recursos Naturales reitera su postura de no explotar los recursos naturales en las zonas declaradas como intangibles a favor de los pueblos Tagaeri-Taromenane, manifestada en un apartado anterior de esta argumentación⁶⁵. Esta decisión, de acuerdo con información

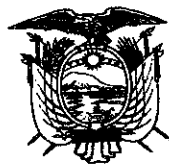
⁶¹ *Ibíd.*, Págs. 6-7.

⁶² *Código de Conducta a Empresas Públicas y Privadas Hidrocarburíferas*. Acuerdo Ministerial No 120, publicado en el R. O. No 315 del 14 de abril del 2008. (En adelante, *Código de Conducta*)

⁶³ *Directrices de Naciones Unidas*, Párr. 44.

⁶⁴ *Código de Conducta*, artículo 2.

⁶⁵ V. Argumento tercero del análisis de legalidad, *in fine*.



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

proporcionada por Petroamazonas E.P. a esta Comisión de la Biodiversidad y Recursos Naturales, implica mantener bajo tierra un total de 48.4 millones de barriles de petróleo en el campo Ishpingo y 6.6 millones en el campo Obe, lo que representa no extraer reservas por un total de USD \$2.729 millones (USD \$2.400 millones y USD \$329 millones, respectivamente)⁶⁶. Adicionalmente, expresa su concordancia con las opiniones de los expertos que fueron llamados a esta Comisión, en cuanto a la necesidad de construir políticas de protección a dichos pueblos en base a una investigación más profunda de su realidad y de la dinámica de su distribución geográfica.

En conclusión, el Estado tiene la obligación de no explotar la zona intangible y de, por fuera de ella, adoptar las políticas públicas preventivas y de cautela para precautelar sus derechos a la vida y a la autodeterminación.

Argumento cuarto: las garantías en la evaluación de impacto ambiental

Los artículos 71 primer inciso y 395 numeral 1 de la Constitución de la República, disponen lo siguiente:

Art. 71.- La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos.

Art. 395.- La Constitución reconoce los siguientes principios ambientales:

1. El Estado garantizará un modelo sustentable de desarrollo, ambientalmente equilibrado y respetuoso de la diversidad cultural, que conserve la biodiversidad y la capacidad de regeneración

⁶⁶[66] Presentación de Petroamazonas E. P. ante la Comisión Especializada Permanente de Biodiversidad y Recursos Naturales. Documento Viabilidad técnica para la explotación petrolera en el Parque Nacional Yasuní, Pág. 14.

Q



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

natural de los ecosistemas, y asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras.

La normativa constitucional desarrolla en el Régimen del Buen Vivir un capítulo de Biodiversidad y Recursos Naturales, ante la comprensión de que la naturaleza “donde se reproduce y realiza la vida” requiere protección, para su propio sustento y el sustento de las actividades humanas. Sobre la base de esto, la Constitución establece una serie de principios ambientales contenidos en el artículo 395, que son de obligatorio cumplimiento.

El modelo sustentable de desarrollo involucra aspectos económicos, sociales y ambientales. Desde las recomendaciones del Informe Brundtland de 1987 se reconoce que la planificación estatal del desarrollo debe equilibrar lo social, lo económico y lo ambiental mediante el desarrollo sustentable.. Entre otras medidas, para garantizar este equilibrio el Estado debe aplicar instrumentos de prevención y precaución, así como la Evaluación de Impacto Ambiental.

Dado que toda actividad humana y económica produce impactos ambientales la transversalidad de la gestión ambiental obliga a que se incorporen las políticas ambientales en todos los niveles de gobierno y por parte de todas las personas naturales y jurídicas públicas y privadas, lo cual se apoya en la garantía estatal de participación en la gestión ambiental mediante las consultas previas establecidas en los artículos 398, 57 numeral 7 de la Constitución de la República y artículo 28 de la Ley de Gestión Ambiental. El bloque de principios ambientales establecidos en el artículo 395 de la Constitución favorece además a la naturaleza, dirimiendo a su favor cualquier conflicto en materia jurídica.

Principio de Modelo Sustentable



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

El art. 395 numeral 1 obliga a que las actividades extractivas se acojan a unos parámetros de prevención de impactos ambientales y manejo de riesgos que permitan mantener al ecosistema en niveles de sustentabilidad, para garantizar el mantenimiento y regeneración de los ciclos vitales, la estructura, las funciones y los procesos evolutivos.

En la práctica, este mandato se traduce en la legislación secundaria que, a nivel operativo, ejecuta los principios ambientales y hace efectivo el ejercicio de los derechos. Así, el Ministerio del Ambiente, conforme lo dispuesto en los artículos 20 y 21 de la Ley de Gestión Ambiental, es la entidad encargada de otorgar la respectiva licencia ambiental previa al inicio de toda actividad que suponga riesgo o impacto:

“Art. 21.- Los sistemas de manejo ambiental incluirán estudio de línea base; evaluación del impacto ambiental; evaluación de riesgos; planes de manejo; planes de manejo de riesgo, sistemas de monitoreo; planes de contingencia y mitigación; auditorías ambientales y planes de abandono. Una vez cumplidos estos requisitos y de conformidad con la calificación de las mismas, el Ministerio del ramo [Ministerio del Ambiente] podrá otorgar o negar la licencia correspondiente.”

Como se observa en esta normativa secundaria, cualquier actividad económica a realizarse debe cumplir con parámetros técnicos que garanticen el modelo de sustentabilidad ambiental en las diferentes etapas de la actividad. En consideración de la sensibilidad de la zona en cuestión, los referidos estudios deberán prestar especial atención a la caracterización ecológica de los suelos, bosques y cursos de agua con enfoque ecosistémico, y al establecimiento de un sistema de monitoreo ambiental integral y permanente del área de intervención. Para el efecto y conforme a la ley, el Ministerio del Ambiente será el encargado de velar por el cumplimiento de los principios y las normas ambientales.

ℓ



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

Se recomienda, además, la aplicación de una Evaluación Ambiental Estratégica con el objeto de medir y prevenir los efectos acumulativos, directos o indirectos que pudieran derivarse de las actividades petroleras en los Bloques 31 y 43 del Parque Nacional Yasuní.

Recomendaciones específicas en materia ambiental

Sin perjuicio de lo establecido en el *Reglamento Ambiental de Actividades Hidrocarburíferas*⁶⁷ y lo dispuesto en el libro VI del Texto Unificado de la Legislación Ambiental Secundaria⁶⁸ (TULAS), para el caso de la obtención de licencia ambiental dentro del Parque Nacional Yasuní y de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley de Gestión Ambiental, se recomienda la observancia de los siguientes parámetros técnicos especiales:

En la etapa de Exploración

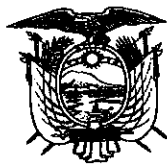
Antes de iniciar la etapa de exploración y estudios sísmicos, se debe realizar una caracterización ecológica total de las zonas a ser exploradas. Esta caracterización debe como mínimo contar con los siguientes elementos:

Caracterización ecológica de los suelos

Los suelos de las zonas a ser exploradas deben ser caracterizados desde el punto de vista físico (taxonomía de suelos), químico (composición química básica de suelos y distribución, que permita tener un mapa de suelos de las zonas que podrían ser afectadas) y biológico. Esta última caracterización debe ser realizada mediante

⁶⁷ *Reglamento Ambiental de Actividades Hidrocarburíferas*, Decreto Ejecutivo 2015 publicado en el R. O. 265 del 13 de febrero del 2001.

⁶⁸ *Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria*, Decreto Ejecutivo 3516 publicado en el Suplemento del R. O. No 2 del 31 de marzo del 2003.



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

análisis de biodiversidad de suelos que arrojen datos estadísticos mínimos como los índices de biodiversidad de Shannon e índices de equitatividad o distribución de la biodiversidad. La caracterización de las poblaciones de invertebrados del suelo debe realizarse a nivel de morfoespecies, debido a que es imposible determinar a corto plazo las especies que viven en el suelo analizado. Esto permite conocer la composición normal de la biota del suelo y será de gran utilidad al momento de realizar futuros monitoreos de biodiversidad, así como en la etapa de regeneración de la foresta Amazónica.

Caracterización ecológica a nivel del bosque

Es necesario contar con perfiles de vegetación lo más precisos posibles que nos den una idea de la estructura de la vegetación en las áreas de potencial afectación. Se deben calcular los índices de biodiversidad arbórea en cuadrantes que consideren poblaciones significativas para obtener datos estadísticos precisos (igualmente índices de biodiversidad que puedan servirnos de parámetro de comparación al momento de realizar un monitoreo ambiental o una auditoría ambiental al momento de proceder a verificar la regeneración del bosque). Sin estas herramientas resulta imposible el monitorear y auditar la biodiversidad y el cumplimiento de las exigencias ambientales que son necesarias en este caso.

Debe crearse un banco de semillas y otros mecanismos para resguardar las fuentes genéticas necesarias para la regeneración posterior de la zona. La regeneración de los lugares afectados es posible en la medida de que contemos con dicho material.

Adicionalmente, deben realizarse colecciones botánicas taxonómicas con la finalidad de poseer un muestrario permanente de la biodiversidad florística de la zona. De igual manera, debe realizarse una caracterización de la fauna del bosque en los diversos estratos vegetales, desde el sotobosque hacia el dosel superior. Se debe prestar especial atención a los componentes más abundantes de la

De



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

biodiversidad y que constituyen la mayor riqueza en términos estadísticos de la biodiversidad, los invertebrados. Estos grupos nos dan la posibilidad de realizar monitoreos y auditorías ambientales de mayor precisión.

Es de suma importancia el estudio de los mamíferos superiores, aves y otros vertebrados, dado que constituyen la base no solo de importantes procesos ecológicos, sino que sus factores de distribución están estrechamente ligados a los "cotos de caza" utilizados por las poblaciones que se asientan en el Parque Nacional Yasuní y sus alrededores. Pueblos que dependen de su distribución, como los Tagaeri y Taromenane, determinan sus migraciones y patrones de caza en función de la distribución de dichos animales. Es necesario, por lo tanto, el definir los patrones que determinan la distribución de los vertebrados en la zona.

Caracterización ecológica de los cursos de agua

Es necesario contar con una caracterización completa de los cursos de agua desde el punto de vista físico (caudales ecológicos y otros que sean necesarios), químico (composición de diversos aspectos como ácidos, sales, nitratos, fosfatos y metales tóxicos) y biológico (especialmente análisis de fauna bentónica, limnología y composición botánica). Todos los valores que se obtengan deberán ser precisos debido a que servirán como parámetros de comparación al momento de hacer un monitoreo ambiental o una auditoría ambiental. Los análisis deben incluir las zonas de tierras inundadas (moretales), inundables o estacionales.

En la etapa de explotación

Durante la etapa de explotación deben instalarse en las áreas a ser afectadas estaciones de monitoreo ambiental debidamente equipadas para llevar adelante monitoreos permanentes de las variables físicas, químicas y biológicas de la operación con la finalidad de monitorear la



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

afectación y servir de sistemas de alerta temprana en caso de superar valores que puedan atentar contra la capacidad de regeneración del ecosistema. Se deben como mínimo realizar los siguientes monitores *in situ* y *ex situ*:

1. Análisis de biodiversidad de suelos;
2. Análisis de integridad físico – química de suelos;
3. Monitoreo de migración de elementos tóxicos a través de escorrentía en los suelos;
4. Monitoreo de la vegetación circundante, que permita medir la afectación en un radio significativo desde la operación hacia fuera, en los bosques circundantes;
5. Análisis de la presencia, ausencia y magnitud de éstos fenómenos, en poblaciones de vertebrados; y,
6. Análisis de composición biótica, física y química de las aguas potencialmente afectadas, así mismo en un radio que contenga los posibles efectos de la escorrentía (especial atención debe prestarse a las áreas inundadas, inundables o estacionales).

Debe existir una estación de monitoreo ambiental permanente, con personal que debe estar entrenado en las labores de análisis pertinentes. Esta estación debe registrar y estudiar en forma permanente la composición de la biodiversidad de los bosques aledaños, incluyendo aquellos estudios de taxonomía y ecología de poblaciones. En caso de darse una alerta biológica o química que indique que se rebasan los límites permisibles en las variables que se toman en cuenta para permitir la regeneración del ecosistema, las operaciones deben suspenderse, puesto que aquello impediría que la biodiversidad pueda recuperarse al final de las operaciones y pondría en riesgo la regeneración del bosque.

Al cierre de operaciones

Una vez que se hayan agotado las reservas y se cierran las operaciones, se debe iniciar la etapa de recuperación del bosque. Este



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

proceso debe, así mismo, ser permanentemente monitoreado y controlado por medio de la estación de monitoreo ambiental. Cómo mínimo debe exigirse que se realicen los siguientes procesos:

Recuperación biológica y química de suelos. Es necesario realizar las operaciones adecuadas para devolver al suelo sus ciclos biológicos. Para ellos se debe recuperar su composición química y biológica, mediante procesos de sucesión de suelos inducidos. Se debe presentar un modelo de recuperación biótica de suelos que siga los procesos naturales de regeneración biológica normales de los ecosistemas de la zona. En esta etapa, plantas colonizadoras pueden aportar el material orgánico que permita el crecimiento de poblaciones de invertebrados del suelo capaces de regenerar los ciclos biológicos del suelo que sostengan las etapas serales por las que posteriormente pasará el crecimiento del bosque.

Sucesión vegetal. Una vez que los suelos han sido recuperados mediante las tecnologías apropiadas, se debe inducir a la sucesión vegetal, utilizando la vegetación circundante y los bancos de semillas (o material vegetativo) que se formaron al inicio de las actividades de exploración. Se deberán seguir los procesos naturales de sucesión vegetal (etapas serales).

Monitoreo de la recuperación de la composición ecológica de los bosques. Si las actividades se realizan de la forma adecuada, entonces se habrá inducido a una recuperación gradual de la foresta que, en un momento dado, llevará a la recuperación de los grandes grupos que inicialmente componían el bosque. Estos procesos generalmente no requieren de intervención una vez iniciados, siempre y cuando esté intacta la capacidad de regeneración del bosque. Este proceso, sin embargo, debe ser correctamente monitoreado para garantizar una recuperación significativa de la composición del bosque y su biota.

Evaluación Estratégica Ambiental



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

Además, de las Evaluaciones de Impacto Ambiental se requiere un análisis exhaustivo de los impactos a largo plazo, acumulativos y sinérgicos de los múltiples proyectos petroleros en el Parque Nacional Yasuní, de acuerdo con una Evaluación Ambiental Estratégica (en adelante, "EAE"). La EAE permitirá realizar un análisis de los impactos acumulativos e impactos a largo plazo para lograr una planificación estratégica enfocada hacia la protección de la biodiversidad y la protección de los pueblos indígenas a largo plazo.

Argumento quinto: las garantías ambientales

Los artículos 395 y 396 de la Constitución de la República, disponen lo siguiente:

Art. 395.- La Constitución reconoce los siguientes principios ambientales:

1. El Estado garantizará un modelo sustentable de desarrollo, ambientalmente equilibrado y respetuoso de la diversidad cultural, que conserve la biodiversidad y la capacidad de regeneración natural de los ecosistemas, y asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras.
2. Las políticas de gestión ambiental se aplicarán de manera transversal y serán de obligatorio cumplimiento por parte del Estado en todos sus niveles y por todas las personas naturales o jurídicas en el territorio nacional.
3. El Estado garantizará la participación activa y permanente de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades afectadas, en la planificación, ejecución y control de toda actividad que genere impactos ambientales.
4. En caso de dudas sobre el alcance de las disposiciones legales en materia ambiental, éstas se aplicarán en el sentido más favorable a la protección de la naturaleza.



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

Art. 396.- 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.

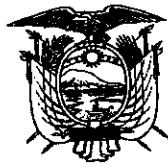
La responsabilidad por daños ambientales es objetiva. Todo daño al ambiente, además de las sanciones correspondientes, implicará también la obligación de restaurar integralmente los ecosistemas e indemnizar a las personas y comunidades afectadas.

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.

Las acciones legales para perseguir y sancionar por daños ambientales serán imprescriptibles.

La Constitución de la República prevé (en el artículo 395-1) que el Estado garantizará un modelo de desarrollo ambientalmente equilibrado y respetuoso de la diversidad cultural, que conserve la biodiversidad y la capacidad de regeneración natural de los ecosistemas y asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras. Ello significa que la actividad petrolera deberá respetar la capacidad de regeneración de los ecosistemas y no ponerlos en peligro, como sería el caso de la actividad petrolera en el Parque Nacional Yasuní.

La ponderación de derechos entre derechos de la naturaleza y el derecho a vivir en un ambiente sano frente al desarrollo económico deberá hacerse en la medida en que se precautele el interés público de conservación de la biodiversidad en el Parque Nacional Yasuní. Además tomando en cuenta la importancia mundial del Parque Nacional Yasuní, dada su condición de Reserva de la Biosfera, toda



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

medida de prevención y precaución del daño ambiental deberá ser más estricta que las establecidas en las normas generales.

Principio de Transversalidad y Participación Ciudadana

Constitucionalmente queda claro que el ambiente es un patrimonio común a la nación y que, en relación con él, existen una serie de derechos y de obligaciones conexas. Tratándose de derechos difusos, es criterio de esta Comisión de la Biodiversidad y Recursos Naturales que sobre la planificación, ejecución y control de las actividades que generen impacto ambiental, existen competencias concurrentes.

En este sentido se observa como una necesidad el que la ciudadanía organizada participe en los mecanismos de control, conforme al numeral 3 del artículo 395 de la Constitución de la República y mediante observatorios, conforme al artículo 79 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, en el que se determina que:

“Los observatorios se constituyen por grupos de personas u organizaciones ciudadanas que no tengan conflicto de intereses con el objeto observado. Tendrán como objetivo elaborar diagnósticos, informes y reportes con independencia y criterios técnicos, con el objeto de impulsar, evaluar, monitorear y vigilar el cumplimiento de las políticas públicas.”

Bajo el mismo razonamiento y en función del numeral 2 del referido artículo 395, la transversalidad que es “de obligatorio cumplimiento por parte del Estado en todos sus niveles”, obliga a la Asamblea Nacional a ser partícipe del control de los proyectos hidrocarburíferos en los Bloques 31 y 43. Para el efecto y considerando el numeral 9 del artículo 120 de la Constitución, el Pleno una vez aprobada la Declaratoria de Interés Nacional deberá designar una Comisión que se encargue de verificar que la ejecución del proyecto en cuestión se realice conforme a los parámetros especificados en esta resolución.



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

Principios de Prevención y Precaución

En toda actividad humana existen diferentes niveles de riesgo. El cálculo del riesgo de las diferentes actividades, incluidas las extractivas, está sujeto a grados de incertidumbre sobre las acciones llevadas a cabo. La certidumbre que se pueda tener sobre cualquier acción nunca puede establecerse en parámetros absolutos, asunto que inclusive es aplicable a las llamadas ciencias exactas. Por lo que para la determinación de riesgos o consecuencias - de las que se entienden no se pueden evaluar su alcance último- se debe recurrir a una racionalidad de cautela.

El artículo 396 de la Constitución de la República incluye los principios de prevención y precaución en su redacción. Como se observa, la Constitución de Montecristi reconoce la posibilidad de provocar impacto ambiental dentro de un rango de legalidad, con la condición de que se implementen 'medidas oportunas que eviten los impactos ambientales negativos' en caso de certidumbre del daño. Es decir, se reconoce la existencia de un impacto autorizado y por tanto lícito que se contrapone a aquel ilícito que sería injustificado y producto de la negligencia o la actuación sin un criterio de prevención suficiente.

Dicho esto, el principio preventivo o de prevención constituye la obligación que tiene el Estado y los operadores públicos o privados, de adoptar las políticas y medidas oportunas que eviten los impactos ambientales negativos, cuando exista certidumbre de daño; mientras que el principio precautorio o de precaución es la obligación que tiene el Estado de adoptar medidas protectoras eficaces y oportunas en caso de duda sobre el impacto ambiental de alguna acción u omisión aunque no exista evidencia científica del daño. La precaución en otras palabras es un principio de cautela extrema dada la incertidumbre inherente a los problemas ambientales.

Handwritten signature



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

La prevención en origen establece que cualquier actividad, en particular las extractivas-, debe llevarse a cabo mediante la implementación de la mejor tecnología disponible en el momento de la explotación. Es decir, la tecnología más limpia que produzca menos residuos y menor impacto sin esperar a que una vez producidas las emisiones se reparen los perjuicios ocasionados, cuando no sea posible prevenir o evitar el daño. Esto, con el objeto de anticipar el daño ambiental e iniciar una corrección temprana.

En las áreas protegidas, especialmente aquellas de particular relevancia y sensibilidad en términos de biodiversidad, se debe ejercer una cautela ampliada. Esto no solo por las obligaciones de carácter ambiental que determinan que la biodiversidad es un patrimonio común de la humanidad, sino especialmente debido a una lógica pragmática que considera a la biodiversidad como un valor intrínseco pero también potencialmente utilitario.

Responsabilidad Objetiva por el Daño Ambiental

El artículo 396 de la Constitución establece la responsabilidad objetiva sobre el daño ambiental de manera explícita.

El artículo 397 señala, además, que “en caso de daños ambientales el Estado actuará de manera inmediata y subsidiaria para garantizar la salud y la restauración de los ecosistemas” y que “además de la sanción correspondiente, el Estado repetirá contra el operador de la actividad que produjera el daño las obligaciones que conlleve la reparación integral, en las condiciones y con los procedimientos que la ley establezca. La responsabilidad también recaerá sobre las servidoras o servidores responsables de realizar el control ambiental”. Lo expuesto es congruente con lo contenido en los artículos 71 y 72 de la Constitución de la República, sobre derechos de la naturaleza.

La Constitución de la República establece un régimen de responsabilidad objetiva para todos los daños ambientales



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

garantizando que los costos ambientales de las actividades económicas que impliquen riesgos ambientales no sean trasladados a la sociedad sino que sea el gestor de la actividad económica el que asuma la responsabilidad de internalizar dichos costos y de prevenir cualquier daño al ambiente. Por lo tanto, la responsabilidad objetiva obliga al gestor de la actividad a hacerse cargo del daño aunque no exista culpa o negligencia y aunque se cumplan con todas las autorizaciones administrativas.

Es importante anotar que el principio de quien contamina paga y la obligación de internalizar las externalidades ambientales, se refleja en el tercer inciso del artículo 396 de la Constitución de la República.

Principio de *In dubio Pro Natura*

Como corolario de los principios anteriormente mencionados, el numeral cuatro del artículo 395 establece una interpretación favorable a los derechos de la naturaleza y los principios ambientales. Esta presunción tiene como objeto evidente efectivizar los principios de precaución, prevención y daño objetivo a fin garantizar el efectivo ejercicio de los derechos a través del control constitucional y la función judicial.

1.5. El objetivo legítimo en una sociedad democrática

El artículo 3 numerales 1, 5 y 7 de la Constitución disponen lo siguiente:

Artículo 3. Son deberes primordiales del Estado:

1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes.

[...]



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

5. Planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir”.

[...]

7. Proteger el patrimonio natural y cultural del país.

1.5.1. De la “maldición de los recursos” a la garantía de los derechos

La Comisión Especializada Permanente de la Biodiversidad y Recursos Naturales fundamenta este Proyecto de Resolución Especial de Declaratoria de Interés Nacional en los deberes primordiales del Estado que se establecen en el artículo 3 de la Constitución de la República. La satisfacción de los deberes primordiales a los que se ha comprometido la sociedad ecuatoriana en su pacto fundacional, aprobado por la voluntad popular, es un objetivo legítimo que debe lograrse y es materia de Interés Nacional.

Uno de los propósitos que persigue esta Declaratoria de Interés Nacional es la aceleración del proceso de desarrollo del Ecuador. La planificación del desarrollo nacional es deber del Estado, como también lo es que dicha planificación sirva para los objetivos de erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, con una finalidad última: alcanzar el buen vivir o *sumak kawsay*.

Un hecho innegable, en los años en que Ecuador ha experimentado el proceso político de la Revolución Ciudadana, es el rescate de la planificación. El Estado ecuatoriano se obliga a planificar el desarrollo con orientaciones claras: para la garantía de los derechos, para la consecución de los objetivos del régimen del desarrollo y para la aplicación de los principios consagrados en la Constitución de la República.⁶⁹

⁶⁹ Constitución de la República, artículo 275 inciso segundo.



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

El régimen de desarrollo comprende uno de los nueve títulos constitucionales y se lo define 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*”⁷⁰; el primero de los deberes que tiene el Estado para su realización es “garantizar los derechos de las personas, las colectividades y la naturaleza”.⁷¹ Dicha garantía no sucederá por generación espontánea: es, y solo puede ser, un resultado de la planificación.

La planificación de la explotación de nuestros recursos naturales orientada hacia el desarrollo es lo que permitirá a la sociedad ecuatoriana superar lo que se ha dado en llamar “la maldición de los recursos”. En una sesión reciente del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, celebrada el 19 de junio de 2013, se trató el tema de la explotación de los recursos naturales y su relación con la prevención de conflictos. En las palabras del actual Vicesecretario General de las Naciones Unidas, Jan Eliasson:

“... en demasiados países la existencia de abundantes riquezas naturales, como madera, petróleo, carbón, diamantes y metales preciosos, no se ha traducido en riqueza para el pueblo. Por el contrario, las comunidades y las personas pagan un terrible precio en términos de corrupción, abuso de derechos humanos y daños a la ecología. Solo unos pocos poderosos se benefician. El resultado de esa desigualdad, de esa injusticia, es amargura, desconfianza y alienación. Esos sentimientos son los precursores de los conflictos. Esa es la llamada maldición de los recursos.”

⁷⁰ Ibid., artículo 275 primer inciso.

⁷¹ Ibid., artículo 277 numeral primero.



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

En su discurso ante el Consejo de Seguridad, el actual Vicesecretario General de la ONU hizo afirmaciones de la mayor relevancia, que sirven de base para esta Declaratoria de Interés Nacional:

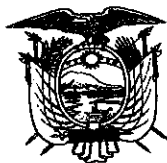
“si se administran correctamente, los recursos minerales pueden y deben ser la base del desarrollo sostenible y la paz duradera” (para) “transformar la maldición de los recursos en una bendición, en el mejor de los casos”.

El objetivo legítimo de esta Declaratoria de Interés Nacional debe ser el administrar correctamente los recursos producto de la explotación hidrocarburífera en los Bloques 31 y 43 para la transformación de la “maldición de los recursos” en su opuesto diametral: la garantía de los derechos. Es un hecho cierto que la explotación de hidrocarburos en la Amazonía, a lo largo de la historia nacional, ha contribuido al enriquecimiento de unos pocos poderosos y producido un desarrollo del país de resultados paupérrimos e inequitativos. Pero también es cierto que no estamos condenados a repetir la historia.

1.5.2. La explotación de recursos naturales y el desarrollo en el contexto global

Se pueden explotar de forma responsable los recursos naturales y desarrollarnos como país de una forma planificada, equitativa y sustentable. La confianza de alcanzar estos objetivos nos distingue de manera sobresaliente en el contexto de las discusiones sobre desarrollo y explotación de recursos naturales que se llevan a cabo en gran parte de los países del mundo, como se demostró en la sesión de debate del Consejo de Seguridad sobre “Recursos naturales y prevención de conflictos”, celebrada en junio pasado.

Mientras que en muchas partes del planeta se discute sobre violencia y corrupción en la explotación de recursos naturales, en nuestro país se debate la explotación de recursos naturales y la planificación del desarrollo vinculado a esta explotación, con el objetivo de garantizar



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

de manera más rápida y eficaz los derechos de todas y todos los ecuatorianos, en el marco de un modelo planificado, equitativo y sustentable, con aplicación de las más altas garantías de protección ambiental.

Se puede explotar de forma responsable los recursos naturales, porque no existe ningún falso dilema asociado a su explotación, en el sentido de que la no explotación sea buena y la explotación sea mala *per se*. Lo ha dicho de manera rotunda el más alto órgano de derechos humanos de la región americana, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su sentencia de fondo en el *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*, donde no sostuvo como legítima una interpretación del derecho “que impida al Estado emitir cualquier tipo de concesión para la exploración o extracción de recursos naturales”⁷². En estricta materia ambiental, las dos conferencias mundiales sobre asuntos ambientales organizadas por la Organización de las Naciones Unidas han sido elocuentes: las dos declaraciones internacionales que fueron su resultado, la Declaración de Estocolmo de 1972 y la Declaración de Río de 1992, coinciden en reconocer expresamente la posibilidad estatal de explotar los recursos naturales en su territorio: en la Declaración de Estocolmo de 1972, se reconoce claramente el derecho soberano de los Estados “de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental”⁷³; en la Declaración de Río de 1992, se reitera que “los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo”⁷⁴.

1.5.3. El modelo ecuatoriano de desarrollo

El desarrollo en el Ecuador, por disposición constitucional, se debe gestionar de forma obligatoria a partir de una planificación orientada

⁷² Corte IDH, *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*. Párr. 127.

⁷³ *Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano*, Principio 21.

⁷⁴ *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, Principio 2.



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

al desarrollo específicamente de carácter sustentable. Este concepto de desarrollo sustentable es clave en el texto constitucional: es parte integrante de los deberes primordiales del Estado⁷⁵, de sus deberes para la satisfacción de las garantías constitucionales de protección ambiental en la ejecución de cualquier gestión o política pública (extractiva o de cualquier otra índole)⁷⁶ y una obligación concreta del Estado para con el territorio amazónico el adoptar “políticas de desarrollo sustentable” orientadas a “compensar las inequidades de su desarrollo”.⁷⁷

El desarrollo en el Ecuador debe orientarse, por mandato constitucional, a la erradicación de la pobreza, que se ha constituido en una de las dos estrategias nacionales contenidas en el Plan Nacional del Buen Vivir, “al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados”.⁷⁸

En el modelo de desarrollo que el Estado ecuatoriano ha adoptado constitucionalmente, los recursos provenientes de la explotación petrolera se deben redistribuir de forma equitativa en el territorio. En los últimos años, durante el proceso político de la Revolución Ciudadana, la redistribución ha dejado de ser una promesa o un mero enunciado y se ha traducido en legislación concreta y en políticas públicas orientadas a la satisfacción de las necesidades básicas insatisfechas, a nivel nacional y especialmente en la Región Amazónica. La aprobación de las normas distributivas en el artículo 192 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) ha incrementado las rentas anuales de

⁷⁵ Artículo 3 de la Constitución de la República.

⁷⁶ Desarrollados específicamente en el capítulo sobre “Derechos de la naturaleza”, consagrados en los artículos 71-74 de la Constitución.

⁷⁷ Artículo 259 de la Constitución de la República.

⁷⁸ Artículo 280 de la Constitución de la República.



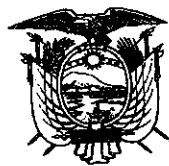
REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

los Gobiernos Autónomos Descentralizados y ha permitido el incremento proporcional de las rentas para los GADs de la Región Amazónica.

La aprobación de la Ley 010 y las reformas a la Ley de Hidrocarburos, por la cual los beneficios de la explotación petrolera en la Región Amazónica se revierten en inversión social en dicho territorio. Toda esta nueva legislación evidencia un cambio en la dirección política, en la institucionalidad estatal y en la orientación de las políticas públicas: donde antes existió inequidad y profunda mezquindad en la redistribución de la riqueza, ahora este proceso político de la Revolución Ciudadana ha consolidado institucionalidad y legislación orientada a la redistribución equitativa de la riqueza y a cumplir con el principio de solidaridad.

Por todo lo antes expuesto, la explotación de recursos naturales ubicados en los Bloques 31 y 43 dentro del Parque Nacional Yasuní es una valiosa e insustituible oportunidad para cumplir con el deber primordial de planificar el desarrollo sustentable, redistribuir equitativamente los recursos y erradicar la pobreza. El horizonte político de esta Resolución Especial es acceder al Buen Vivir. Pero este acceso al Buen Vivir requiere de generar ingresos adicionales y redistribuirlos de manera equitativa para poder realizarse. La obtención de los ingresos provenientes de la explotación hidrocarburífera no es un escenario posible con ninguna de las alternativas que se han presentado como críticas a la petición fundamentada de Declaratoria de Interés Nacional.

Existe la posibilidad real de acelerar el proceso de desarrollo nacional y la consecuente posibilidad de ejecutar con una mayor celeridad el primer deber primordial del Estado, que es garantizar los derechos de la población (en particular, sus derechos del Buen Vivir) a través de la satisfacción de sus necesidades básicas insatisfechas, por la inversión social producto de los nuevos ingresos, con especial dedicatoria para la Región Amazónica, tradicionalmente postergada a lo largo de la



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

historia. La concreción de estas posibilidades en un futuro cercano, resultado de la planificación y de la participación ciudadana, es razón suficiente de interés nacional para que el Pleno de la Asamblea Nacional así lo declare en su Resolución Especial.

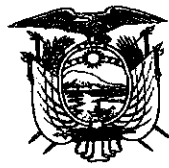
1.5.4. Conclusión

La Declaratoria de Interés Nacional de la explotación de los Bloques 31 y 43 se sostiene en el firme propósito de alcanzar el Buen Vivir, o *Sumak Kawsay*.

Del análisis realizado por esta Comisión Especializada Permanente de la Biodiversidad y Recursos Naturales se concluye que los ingresos que se obtengan por una explotación responsable de los recursos naturales existentes en los Bloques 31 y 43 del Parque Nacional Yasuní, se destinarán a la satisfacción de los derechos del Buen Vivir de la población ecuatoriana en general, por la enorme inversión que se realizará en salud, educación, vivienda, vialidad y saneamiento ambiental, entre otros rubros de importancia; a la satisfacción de los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, por el cumplimiento de sus derechos colectivos reconocidos en el artículo 57 de la Constitución de la República y en instrumentos internacionales; y, específicamente de los derechos colectivos de los pueblos indígenas Tagaeri y Taromenane a la vida y a la autodeterminación; a la satisfacción de los derechos de la naturaleza y al ambiente sano y ecológicamente equilibrado, por el cumplimiento de las garantías ambientales dispuestas en nuestra Constitución, que contiene muy altos estándares de protección en esta materia.

La explotación de los Bloques 31 y 43 dentro del Parque Nacional Yasuní es un asunto de indudable interés nacional, por la valiosa e insustituible oportunidad que representa para la aceleración del proceso de desarrollo nacional y garantizar, de manera más rápida y eficaz, los derechos de todos y cada uno de los ecuatorianos, en su diversidad y en armonía con la naturaleza, como se lo propone con la

4



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

planificación del Buen Vivir, puesta de manifiesto en la legislación y en la políticas públicas implementadas durante el gobierno de la Revolución Ciudadana.

Esta es la exposición de motivos que presenta la Comisión Especializada Permanente de la Biodiversidad y Recursos Naturales para que el Pleno de la Asamblea Nacional fundamente su Resolución Especial de Declaratoria de Interés Nacional, de conformidad con el artículo 407 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 8, 49 y demás pertinentes de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

CONSIDERANDO:

- Que,** el artículo 407 de la Constitución de la República y los artículos 8, 49 y demás pertinentes de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, establecen el procedimiento de excepción para que la Asamblea Nacional declare de interés nacional la explotación de recursos naturales no renovables en áreas protegidas y en zonas declaradas como intangibles;
- Que,** la Presidencia de la República envió a la Asamblea Nacional, conforme al artículo 407 de la Constitución de la República, la Petición Fundamentada de Declaratoria de Interés Nacional para la explotación petrolera de los Bloques 31 y 43, en un área no mayor al uno por mil del Parque Nacional Yasuní;
- Que,** la Asamblea Nacional, a través de las Comisiones Especializadas Permanentes de: Justicia y Estructura del Estado; Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa; Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio; Derechos Colectivos Comunitarios



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

y la Interculturalidad; y, la Biodiversidad y Recursos Naturales, ha procedido a la aplicación de los derechos y mecanismos de participación social y ciudadana, mediante la atención en comisiones generales a los representantes de las diversas organizaciones y sectores de la sociedad, que han expresado en forma verbal y escrita sus opiniones respecto de esta Petición Fundamentada de Declaratoria de Interés Nacional;

Que, la potestad de convocar a consulta popular para la autorización de actividades extractivas en áreas protegidas y en zonas intangibles, establecida en el artículo 407 de la Constitución de la República, es facultativa de la Asamblea Nacional;

Que, el Estado ecuatoriano tiene como deber primordial conforme al artículo 3 numeral 1 de la Constitución de la República, garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos constitucionales y de los establecidos en instrumentos internacionales;

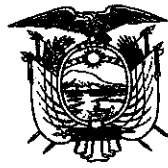
Que, los artículos 275 y 276 de la Constitución de la República, disponen que para garantizar el Buen Vivir, el régimen de desarrollo tiene entre sus objetivos: mejorar la calidad y esperanza de vida, aumentar las capacidades y potencialidades de la población; construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible, basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo y de los medios de producción; recuperar, conservar la naturaleza, mantener un ambiente sano y sustentable; garantizar la Soberanía Nacional; promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo; y, proteger la diversidad cultural, con respeto a sus espacios de reproducción e intercambio;



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

- Que,** conforme a los artículos 313, 315 y 405 de la Constitución de la República, los recursos naturales no renovables, la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético son sectores estratégicos cuyo derecho de administración, regulación, control y gestión se reserva al Estado, que actuará de acuerdo con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia; por tanto, las personas naturales o jurídicas extranjeras no podrán adquirir a ningún título tierras o concesiones en áreas de seguridad nacional ni en áreas protegidas;
- Que,** los ingresos extraordinarios provenientes de la explotación de petróleo de los Bloques 31 y 43, en el marco de un modelo de desarrollo planificado, equitativo y sustentable, contribuirán al cambio de la matriz productiva, a la transformación de la matriz energética, la construcción de la sociedad del conocimiento, la constitución de un pacto territorial nacional y el cumplimiento de los objetivos que motivaron la Iniciativa Yasuní ITT;
- Que,** los recursos provenientes de la explotación de los Bloques 31 y 43, permitirán alcanzar el Buen Vivir, reduciendo la economía extractivista y orientándose hacia un sistema económico solidario y sostenible, impulsando la revolución agraria;
- Que,** para superar la desigualdad y el desequilibrio territorial se requiere de un Pacto Territorial enfocado a la atención prioritaria a la Amazonía y al Sistema Nacional de Áreas Protegidas;
- Que,** para proteger los derechos de los pueblos en condiciones de aislamiento, el Estado ecuatoriano tiene el compromiso de respetar sus obligaciones constitucionales e internacionales a fin de garantizar sus derechos a la vida y a la autodeterminación;

Q



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

- Que,** para proteger los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas y superar su exclusión histórica, el Estado garantizará su participación en los beneficios que reporten las actividades extractivas, conforme a los artículos 57 numeral 7 y 74 de la Constitución de la República;
- Que,** para la protección de los derechos colectivos, el Estado tiene el deber de realizar una consulta previa, libre e informada a las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas conforme a lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 57; esta consulta y la consulta ambiental prevista en el artículo 398 de la Constitución de la República, se realizarán con anterioridad a las actividades hidrocarburíferas en los Bloques 31 y 43 del Parque Nacional Yasuní; a diferencia de la consulta pre legislativa establecida en el numeral 17 del artículo 57 de la Constitución de la República, que solo procede en caso de proyectos de ley, tal como lo estableció la Corte Constitucional para el período de transición, en la Sentencia número 001-10-SIN-CC expedida el 18 de marzo de 2010, publicada en el Suplemento del Registro Oficial número 176 de 21 de abril de 2010;
- Que,** para garantizar los derechos a la participación de los ciudadanos, según los artículos 95 y 395 numeral 3 de la Constitución, el Estado deberá implementar mecanismos de democracia representativa, directa y comunitaria en la planificación, ejecución y control que genere impacto ambiental en la zona de influencia de la actividad extractiva;
- Que,** para la garantía de los derechos de la naturaleza, el Estado aplicará en la actividad hidrocarburífera las medidas de prevención, precaución, restricción y restauración integral, conforme a lo establecido en la Constitución de la República en sus artículos 72, 73 y 396; en consecuencia de ello, el Estado



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

deberá garantizar la aplicación de la mejor tecnología disponible y las prácticas y normas técnicas más estrictas en materia de impacto ambiental;

Que, la Asamblea Nacional, para declarar de Interés Nacional la explotación petrolera de los Bloques 31 y 43 en el Parque Nacional Yasuní, solo encuentra justificación si la necesaria afectación a la naturaleza se realiza de manera preventiva, precautoria y controlada y siempre que el objetivo legítimo que se persigue con esta, sea superior a dicha afectación; esto es, que las inversiones de los ingresos extraordinarios sirvan para el cumplimiento de objetivos de largo plazo, que estén más allá del presente período de gobierno; es decir, que sean asumidos por el país como políticas de Estado y cuyos resultados redunden en beneficio de las presentes y futuras generaciones.

En uso de sus atribuciones constitucionales y legales,

RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar de Interés Nacional la explotación de los Bloques 31 y 43, en una extensión no mayor al uno por mil (1/1000) de la superficie actual del Parque Nacional Yasuní, con el propósito de cumplir con los deberes primordiales del Estado; garantizar los derechos de las personas, las colectividades y la naturaleza, para alcanzar el Buen Vivir o Sumak Kawsay. En el proceso de la actividad extractiva de los Bloques 31 y 43 la Función Ejecutiva deberá:

- 1.- Instaurar un sistema de monitoreo integral de las actividades extractivas autorizadas en los Bloques 31 y 43 dentro del Parque Nacional Yasuní, para precautelar los derechos de las personas, los derechos de las comunidades,



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

pueblos y nacionalidades indígenas, especialmente los derechos de los pueblos en aislamiento voluntario; los derechos de la naturaleza y la conservación y uso sustentable de la biodiversidad;

2.- Implementar con la participación de centros de investigación y académicos, nacionales e internacionales, un programa de investigación sobre el patrimonio cultural y natural existente en el Parque Nacional Yasuní;

3.- Garantizar que el titular y responsable de la operación de los Bloques 31 y 43 sea la empresa pública nacional de petróleos (actualmente Petroamazonas EP), la que deberá asegurar el cumplimiento de los máximos estándares sociales, tecnológicos y ambientales; así como los objetivos de desarrollo sustentable que motivan esta Declaratoria de Interés Nacional;

4.- Facilitar las condiciones para la constitución de observatorios y veedurías ciudadanas amparadas en el marco de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, que realicen un seguimiento a la exploración, explotación y transporte de hidrocarburos; al destino de los recursos; al cumplimiento de las medidas cautelares y en general a todos los lineamientos establecidos en la presente Declaratoria de Interés Nacional;

5.- Fortalecer la inversión del Plan de Manejo del Parque Nacional Yasuní, con el fin de actualizar los programas de control y vigilancia, comunicación y educación ambiental, investigación y turismo, conservación del patrimonio natural y cultural del Parque;

6.- Impulsar una política de industrialización y procesamiento del crudo, propendiendo a que no se lo exporte, sin ser procesado;



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

7.- Cumplir, en el marco de los derechos colectivos de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, con el procedimiento de consulta previa, libre e informada sobre los planes y programas de exploración y explotación de los recursos naturales no renovables materia de esta Declaratoria de Interés Nacional;

8.- Informar semestralmente a la Asamblea Nacional sobre el cumplimiento de esta Declaratoria de Interés Nacional en los ámbitos económico, técnico, social, ambiental y de protección a los pueblos indígenas en aislamiento voluntario. La Asamblea Nacional, a través de la comisión o comisiones que se designen para este efecto, dará seguimiento a su cumplimiento efectivo.

SEGUNDO.- Excluir de esta Declaratoria de Interés Nacional, la realización de actividades extractivas en la Zona Intangible Tagaeri-Taromenane, delimitada mediante Decreto Ejecutivo No. 2187, publicado en el Registro Oficial 01 de 16 de enero de 2007.

En cumplimiento de los principios de aplicación de los derechos garantizados en la Constitución, la Función Ejecutiva, en el caso de avistamiento de personas de pueblos en aislamiento voluntario, suspenderá las actividades hasta la aplicación de las políticas, protocolos y códigos de conducta que precautelen los derechos a la vida y la autodeterminación de los pueblos.

TERCERO.- Garantizar que los recursos que se obtengan por la explotación de los Bloques 31 y 43, se destinen a:

1. La transformación de la matriz productiva, que nos permita superar las debilidades de nuestra economía primaria exportadora; y por ende, utilizar los recursos provenientes del extractivismo para salir del extractivismo. Esto implica, la diversificación productiva basada en el desarrollo de industrias, el incremento del valor agregado en la producción



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

existente, la sustitución selectiva de importaciones con bienes y servicios que ya producimos y el fomento a las exportaciones de productos nuevos; y la construcción de estructuras más equitativas de generación y distribución de la riqueza;

2. La transformación de la matriz energética en el marco del Plan Nacional de Desarrollo; bajo criterios de inclusión, calidad, soberanía y sustentabilidad, y mediante la generación de capacidades y conocimientos para la transferencia y desarrollo propio de tecnologías de energía renovable;

3. La construcción de la sociedad del conocimiento; lo que implica que los recursos se prioricen en educación, investigación, ciencia y tecnología, bioconocimiento y biotecnología;

4. Un Pacto Territorial Nacional para la atención prioritaria a la Amazonía, orientando recursos presupuestarios para las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, en función de sus planes de vida y de sus derechos colectivos; para los Gobiernos autónomos descentralizados y los territorios con mayores brechas de necesidades básicas insatisfechas, con el propósito de cumplir con el compromiso de dotar de agua potable, alcantarillado y saneamiento básico al 95 % de la población a nivel nacional.

En este Pacto Territorial, los gobiernos autónomos descentralizados, en el marco de sus respectivas competencias, priorizarán la inversión en los servicios básicos y saneamiento ambiental; fomento de actividades productivas; desarrollo de la vialidad rural y la erradicación de la pobreza en los territorios;

5. El cumplimiento de los objetivos que motivaron la Iniciativa Yasuní ITT, reafirmando nuestro compromiso con el planeta, la conservación de la vida y la biodiversidad; reducir



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

las emisiones que causan el cambio climático; proteger nuestro patrimonio forestal de parques nacionales, áreas protegidas, reservas naturales y de mitigación de la contaminación de los ríos a través de la implementación efectiva de la “Estrategia Nacional de Cambio Climático” y la “Estrategia Nacional de Biodiversidad”;

6. La revolución agraria, que implica la modificación de la estructura productiva y el cumplimiento del derecho constitucional a la soberanía alimentaria, y el abastecimiento de productos primarios para impulsar el desarrollo industrial y de servicios a fin de incentivar la producción nacional y productividad sostenibles de los sectores de la agricultura familiar a través del acceso a la tierra, riego, semillas e insumos, condiciones financieras favorables y asistencia técnica, así como asegurar una comercialización segura y favorable.

CUARTO.- Instar a la Función Ejecutiva para que, de manera prioritaria, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 135 y 250 de la Constitución de la República, presente en el actual período legislativo el proyecto de ley de régimen especial para la Amazonía. La Asamblea Nacional se compromete a tramitar y aprobar dicho proyecto de ley, así como el Código Ambiental.

QUINTO.- Acoger la propuesta de la Función Ejecutiva de que el procesamiento final del crudo extraído de los Bloques 31 y 43 se realice fuera del área del Parque Nacional Yasuní y que se cumpla con los máximos estándares ambientales en los procesos de exploración, explotación y fase de abandono.

SEXTO.- Instar a la Función Ejecutiva para que promueva una política regional encaminada a la protección de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y en contacto inicial.



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

Dado y suscrito en la Sede de la Asamblea Nacional, ubicada en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha a los 3 días del mes de octubre de 2013. f) **GABRIELA RIVADENEIRA BURBANO, Presidenta.** f) **DRA. LIBIA RIVAS ORDÓÑEZ, Secretaria.**

En mi calidad de Secretaria General de la Asamblea Nacional certifico que el presente documento es fiel copia del original que reposa en los archivos de la Secretaría General.

Quito, 4 de octubre de 2013


DRA. LIBIA RIVAS ORDÓÑEZ
SECRETARIA GENERAL