

El *baguazo* y la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos recaída en el caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*

Francisco MORALES SARAVIDA**

En el presente artículo se analizará el baguazo y su relación con el caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, que mereció una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Apreciaremos que una misma problemática (la extracción de recursos naturales en territorios donde habitan los pueblos indígenas amazónicos) puede tener soluciones y consecuencias diferentes y trágicas si no se aplican los estándares de la jurisprudencia de la mencionada Corte sobre los derechos de los pueblos indígenas.

RESUMEN

► PALABRAS CLAVE

Baguazo / Corte Interamericana de Derechos Humanos / Pueblos indígenas / Derecho a la consulta previa / Convenio 169 OIT / Conflicto social

Recibido: 02/05/2016

Aprobado: 09/05/2016

I. EL CASO “BAGUAZO” DEL PERÚ¹

El 5 de junio de 2009, en la provincia de Bagua, región Amazonas, frontera con Ecuador, la Policía Nacional del Perú desbloqueó, por la fuerza, la “curva del diablo” en la carretera Fernando Belaunde en Bagua, que había sido tomada por integrantes de varios pueblos indígenas amazónicos por más de 50 días. En estos enfrentamientos, inicialmente, murieron

* The Great Spirit is in all things; he is in the air we breathe. The Great Spirit is our Father, but the earth is our mother. She nourishes us; that which we put into the ground she returns to us (...) - Big Thunder Bedagi Wabanaki Algonquin (late 19th century).

** Profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de San Martín de Porres y en la Academia de la Magistratura. Máster en Justicia Constitucional, Tutela Judicial y Derechos Fundamentales por la Universidad Ramón Llull.

1 En noviembre de 2013 se presentó en el Perú el Documental, “La espera - Historias del Baguazo” dirigido por Fernando Vilchez. Disponible en: <<https://www.youtube.com/watch?v=cHZcVIVuBqw>> (consulta: 19/04/2016).

5 miembros de pueblos indígenas y 5 habitantes de Bagua. En represalia o en venganza por estos hechos, conforme a las costumbres de los Awajun, cerca 1000 indígenas, (que tenían cercada con anterioridad una estación de Petroperú a tres horas de Bagua), tomaron prisioneros a 23 policías que custodiaban la estación petrolera y los ejecutaron.

Esta tragedia, que sin duda fue la más grave de la primera década del Siglo XXI en el Perú, tuvo su origen en la expedición, por parte del gobierno de entonces, de varios decretos legislativos que tenían por objeto facilitar la implementación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, que se había firmado en el año 2007. A mediados de 2008, en virtud de la delegación de facultades del Congreso de la República, el Poder Ejecutivo expidió unos decretos legislativos que flexibilizaban los mecanismos para que las comunidades nativas pudieran vender parte de sus territorios con fines de explotación forestal y de hidrocarburos.

La expedición de tales normas generó la protesta de prácticamente todas las organizaciones indígenas amazónicas, lideradas por la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva peruana (en adelante, Aidesep) y durante varios meses se produjeron protestas y negociaciones entre los dirigentes indígenas, el Gobierno y el Congreso de la República a fin de derogar las normas que afectaban, según Aidesep, los derechos de los pueblos amazónicos.

Como pocas veces en la historia de la República, se produjo una ola de protestas de los pueblos amazónicos. Por primera vez en las

“**Cuando se produjo la protesta por parte de los pueblos amazónicos, que viven en esos territorios desde hace siglos, Perú y Ecuador intervinieron para restablecer el orden y reprimirlos.**”

últimas décadas, la población de la costa y de la capital del Perú supo que más de medio millón de peruanos indígenas amazónicos existían y tenían derechos. Lamentablemente, todas estas protestas terminaron el 5 de junio de 2009 con la tragedia del *baguazo* y hoy, siete años después, continúan los juicios para determinar a los responsables materiales de las muertes.

II. LA SENTENCIA DE LA CORTE IDH EN EL CASO PUEBLO INDÍGENA KICHWA DE SARAYAKU VS. ECUADOR²

Para comprender mejor los hechos del caso y la relevancia de la sentencia que lo resolvió, es necesario saber que el Ecuador “(...) ocupa el quinto lugar como productor de petróleo, y el cuarto como exportador, entre los países de América Latina. De acuerdo a cifras del Ministerio de Energía y Minas de Ecuador, para el año 2005 las ventas de crudo generaban aproximadamente un cuarto del Producto Interno Bruto (PIB) del país y los ingresos por petróleo solventaban cerca del 40 % del presupuesto nacional” (fundamento 60 de la sentencia).

En mayo del año 1992, el Estado ecuatoriano adjudicó territorios al pueblo Kichwa de Sarayaku y a otras comunidades del Río Bobonaza (más de 200,000 hectáreas). En junio del año 1995, el Estado ecuatoriano, a través de una licitación internacional para la explotación y explotación del Bloque 23 de la provincia de Pastaza, en la región amazónica del Ecuador, otorgó la concesión a una empresa petrolera privada para dicha actividad. En junio del año 1996, a través de Petroecuador,

2 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, sentencia del 27 de junio de 2012 (Fondo y Reparaciones).

Ecuador suscribió el respectivo contrato con la Compañía General de Combustibles S.A. (CGC) y la petrolera argentina San Jorge S.A.

Debe destacarse que los territorios otorgados para la concesión petrolera también comprendían los territorios ocupados por el pueblo Kichwa de Sarayaku. La fase de exploración duraría cuatro años, con posibilidad de una prórroga de dos años, y de veinte para la explotación con posibilidad de prórroga. Es decir, el Estado Ecuatoriano primero otorgó territorios a los pueblos indígenas y después entregó esos mismos territorios a una empresa para su explotación petrolífera por cerca de 26 años.

Durante los siguientes años, de 1997 a 2009 (año en que el Estado ecuatoriano puso fin al contrato de concesión de la Compañía), se sucedieron una serie de hechos centrados en la oposición y lucha del pueblo Kichwa de Sarayaku para impedir la exploración. Por su parte, la Empresa y el Estado Ecuatoriano hicieron todo lo necesario para iniciar las exploraciones.

Así, un primer hecho relevante se dio en el año 2001, cuando la Compañía inició una campaña para dividir a las comunidades, próximas al área de exploración, a través de “sobornos” o “apoyos económicos” para desarrollar proyectos productivos de infraestructura, capacitación laboral, salud y educación. En noviembre del año 2002, los afectados a través de su organización representativa presentaron un recurso de amparo ante el Juzgado Civil de Pastaza a fin de suspender las actividades de la Compañía. Entre el 2002 y 2003 se iniciaron los trabajos petrolíferos y 467 pozos fueron cargados con 1433 kilogramos de explosivo pentolita, devastando zonas importantes para la comunidad Kichwa.

El pueblo Kichwa se declaró en emergencia y comenzó su lucha y oposición en la zona de exploración, llegando incluso a ser agredido por miembros de otro pueblo favorable a la petrolera. Las Fuerzas Armadas del Ecuador prestaron su protección a la compañía por orden del Estado. En diciembre de 2003 la Asociación del Pueblo Kichwa acudió a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) aduciendo que se violaron el derecho a la consulta previa y el derecho a la propiedad comunal indígena, entre otros derechos.

La CIDH llevó el caso a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en abril de 2009. En abril de 2012 el Estado ecuatoriano se allanó a la demanda. Este hecho no fue obstáculo para que la Corte IDH se pronunciara sobre el fondo de la controversia y, además, lo hiciera de una forma rigurosa, prolija y muy bien fundamentada. En efecto, esta sentencia constituye un hito en la evolución de la jurisprudencia de la Corte IDH sobre los derechos colectivos de los pueblos indígenas que habitan en los países del continente americano en materia de derecho a la consulta y propiedad comunal, entre otros derechos³.

En esta sentencia la Corte IDH perfila las condiciones que debe cumplir un adecuado ejercicio del derecho a la consulta, a saber⁴:

- a) La consulta debe ser realizada con carácter previo.
- b) La consulta debe ser efectuada de buena fe y su finalidad es llegar a un acuerdo.
- c) La consulta debe ser adecuada y accesible.
- d) Deben existir estudios de impacto ambiental.
- e) La consulta debe ser informada.

3 La primera sentencia de Corte IDH sobre la materia fue la del caso Comunidad Mayagna (Sumo) Awás Tingni vs. Nicaragua, del 31 de agosto de 2001. Con posterioridad han sido resueltos varios casos más.

4 Fundamentos 177 a 211 de la sentencia bajo comentario.

El criterio jurisprudencial de la Corte IDH amplía conceptualmente los alcances del derecho a la consulta regulado en el Convenio N° 169 de la OIT y servirá de parámetro interpretativo para las legislaciones internas, así como para los jueces nacionales cuando resuelvan casos sobre derecho a la consulta. Del mismo modo estos criterios constituyen un referente internacional para otros países fuera del sistema interamericano.

Otro criterio jurisprudencial importante que la Corte IDH desarrolla en este caso es el concepto de *sociedad democrática*. Ha sido el Tribunal Europeo de Derechos Humanos quien en su jurisprudencia incorporó dicho concepto en el criterio de necesidad cuando aplica el test de proporcionalidad. Sin embargo, el concepto de la Corte IDH es más completo, pues se refiere a una *sociedad multicultural, pluralista y democrática*, lo cual refleja mejor la realidad social y poblacional del continente americano.

Merece destacarse que en este caso la Corte IDH, al momento de construir su razonamiento del caso, utiliza abundante jurisprudencia de los tribunales constitucionales y cortes supremas del continente americano en casos referidos a pueblos indígenas, con lo cual genera un diálogo jurisprudencial fructífero en una relación ida y vuelta con las cortes nacionales para definir el mejor estándar de protección de los derechos reconocidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos a los pueblos indígenas.

Finalmente, la Corte IDH declaró la responsabilidad internacional del Estado ecuatoriano por violaciones a los derechos de consulta previa, de propiedad comunal, identidad cultural, a poner en grave riesgo la vida y la integridad personal en relación con el derecho

“El gobierno enarboló la bandera del progreso y la inversión privada y utilizó la fuerza pública para terminar con las protestas y, los pueblos amazónicos, la protección de la Amazonía y su firme negativa a la aplicación de las normas del gobierno.”

a la propiedad comunal, y por violación de los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial.

III. REFLEXIONES SOBRE EL “BAGUAZO” Y SU RELACIÓN CON LA SENTENCIA DE LA CORTE IDH EN EL CASO PUEBLO INDÍGENA KICHWA DE SARAYACU

Si bien la sentencia de la Corte IDH fue posterior a

los hechos del *baguazo*, los hechos del caso pueblo indígena Kichwa son anteriores a los acontecimientos del 5 de junio de 2009. Los dos casos nos permiten comprobar algunas similitudes y diferencias. Se trata de hechos acaecidos en la región amazónica, donde comparten frontera Ecuador y Perú. En ambos casos los gobiernos toman medidas administrativas o legales para facilitar o entregar territorios a empresas extranjeras para que exploten los recursos naturales de la Amazonía, sin tomar en cuenta a los pueblos indígenas amazónicos. Muy por el contrario, cuando se produce la protesta por parte de estos últimos los gobiernos intervienen para restablecer el orden y reprimir a los pueblos indígenas amazónicos que viven en esos territorios desde hace siglos.

En el caso Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, las víctimas acudieron al Sistema Interamericano de Derechos Humanos y se obtuvo una respuesta protectora, después de casi nueve años de litigio internacional. Por el contrario, en el Perú las posiciones se radicalizaron y terminaron en tragedia. De un lado, el gobierno enarbolando la bandera del progreso y la inversión privada en la Amazonía y decidiendo utilizar la fuerza pública para terminar con las protestas y, de otro, los dirigentes de los pueblos amazónicos que enarbolaban la protección de la Amazonía y su firme negativa a la aplicación de las normas del gobierno.

A pesar de que el Perú era signatario del Convenio 169 de la OIT desde el año 1994 y que para el año 2008, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ya había expedido varias sentencias sobre casos de pueblos indígenas⁵, el Gobierno peruano decidió dictar sus decretos legislativos obviando el derecho a la consulta previa. Estos hechos de violencia fueron los que determinaron que en agosto de 2011, apenas instalado un nuevo gobierno, el Congreso de la República aprobara, por unanimidad, la Ley de la Consulta Previa, que desarrolla el mandato del Convenio N° 169 de la OIT.

En el caso de Ecuador se pudo acudir inmediatamente al Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, en cambio, en el caso del Perú el nivel de radicalización de ambas partes determinó que la confrontación terminara en tragedia con 33 muertos y un desaparecido. No obstante, el Estado peruano tenía el deber de buscar siempre una solución pacífica que hubiese impedido la tragedia.

La solución dictada por la Corte IDH, en el caso Kichwa de Sarayaku, comprueba la eficacia de los mecanismos protectores del Sistema Interamericano de Derechos Humanos ante los abusos del Estado, y si bien, las reparaciones pecuniarias dispuestas por la Corte IDH no compensarán totalmente el sufrimiento y penurias del pueblo Kichwa, sí constituyen un reconocimiento mínimo del Sistema. Del mismo modo, en este caso, el Estado Ecuatoriano reconoció su responsabilidad en la violación del derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas, así como la violación de otros derechos. Sin embargo, conforme informan los demandantes del caso el Estado ecuatoriano no muestra interés en

debatir una nueva normativa sobre el derecho a la consulta previa⁶.

En el caso peruano, después de los hechos descritos, se expidió la Ley de la Consulta Previa en el año 2011 y su Reglamento en el año 2012. Sin embargo, los pueblos indígenas amazónicos del Perú siguen excluidos de los beneficios del crecimiento económico de los últimos años. Nadie podrá traer de vuelta a los muertos y nadie podrá consolar a los familiares de las víctimas de ambos lados. Todo esto se hubiera evitado si quienes diseñaron las normas cuestionadas por los pueblos indígenas hubieran respetado el Convenio N° 169 de la OIT y las decisiones de la Corte IDH que reconocían el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua, del 31 de agosto de 2001.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Comunidad Moiwana vs. Surinam, del 15 de junio de 2005.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay, del 17 de junio de 2005.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay, del 29 de marzo de 2006.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam, del 28 de noviembre de 2007.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, sentencia del 27 de junio de 2012 (Fondo y Reparaciones).

5 Caso Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua, del 31 de agosto de 2001; caso Comunidad Moiwana vs. Surinam, del 15 de junio de 2005; caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay, del 17 de junio de 2005; caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay, del 29 de marzo de 2006; caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam, del 28 de noviembre de 2007.

6 Ver: <<https://www.cejil.org/es/pueblo-kichwa-sarayaku-muestra-preocupacion-frente-al-segundo-aniversario-sentencia-emitida-corte>> (consulta: 19/04/2016).