



Grupo de Trabajo de Alto  
Nivel sobre las Relaciones  
entre Estados Unidos y  
Ecuador

---

Los derechos de los  
Pueblos Indígenas y  
las relaciones  
comerciales: una  
perspectiva histórica



agosto del 2021

## INTRODUCCIÓN

Estados Unidos y Ecuador han mantenido sus relaciones internacionales a lo largo de varios años. Los dos países establecieron relaciones diplomáticas en la década de 1820, poco después de que ambos se independizaran de Europa. En las décadas siguientes, Estados Unidos y Ecuador profundizaron dichas relaciones a partir de valores consagrados en el Sistema Interamericano, como la democracia, el estado de derecho y los derechos humanos. Ya sea cultural o económicamente, los hilos que unen a los países son muchos.

Los lazos económicos, en particular, han contribuido a la prosperidad compartida para las personas de Estados Unidos y Ecuador. Actualmente, Estados Unidos es el principal socio comercial del Ecuador, convirtiendo a este último en uno de los tres únicos países de América del Sur en los que el comercio con el país del norte supera al comercio con China.<sup>1</sup> Las principales exportaciones de Estados Unidos a Ecuador incluyen petróleo, maquinaria, computadoras, fertilizantes y cereales y granos. A cambio, Ecuador le envía petróleo crudo, mariscos, plátanos, cacao y flores.<sup>2</sup>

Si bien Ecuador y Estados Unidos buscaron profundizar sus relaciones comerciales a principios de la década de 2000, las amplias negociaciones terminaron en medio de una agitación política y social durante el 2006. Los dos gobiernos no reanudaron las discusiones sobre comercio e inversión hasta la administración del presidente Lenín Moreno (2017-2021). Su sucesor, el presidente Guillermo Lasso, ha enfatizado la necesidad de que Ecuador profundice las relaciones comerciales con Estados Unidos, con un enfoque particular en los derechos laborales, la propiedad intelectual, la igualdad de género y la sustentabilidad ambiental. De hecho, los desarrollos recientes en ambos países, incluidas las elecciones de nuevos mandatarios, ofrece un escenario único para discutir cómo estos países podrían trabajar juntos para combatir la pandemia de COVID-19, impulsar el crecimiento económico y perseguir otras prioridades.

El 4 de junio del 2021, Global Americans anunció la formación de un Grupo de Trabajo de Alto Nivel, compuesto por políticos, profesionales del servicio exterior, líderes empresariales y académicos experimentados. En colaboración con el equipo de Global Americans, el Grupo de Trabajo ha elaborado una serie de documentos de investigación que cubren una amplia gama de temas fundamentales para la relación entre Estados Unidos y Ecuador y, en particular, fundamentales para cualquier discusión sobre la profundización de las relaciones comerciales y económicas entre los ambos países. El Grupo de Trabajo de Alto Nivel ha servido como foro para el análisis de expertos no partidistas y transregionales, lo que ha dado como resultado una serie de recomendaciones sobre el futuro de las relaciones entre EE. UU. y Ecuador.

---

<sup>1</sup> *Joe Biden is Determined That China Should Not Displace America*, THE ECONOMIST (17 de julio del 2021), <https://www.economist.com/briefing/2021/07/17/joe-biden-is-determined-that-china-should-not-displace-america>.

<sup>2</sup> Relaciones de EE. UU. con Ecuador: Hoja de datos sobre relaciones bilaterales U.S. State Department, Bureau of Western Hemisphere Affairs (19 de enero del 2021), <https://www.state.gov/u-s-relations-with-ecuador>.

## RESUMEN EJECUTIVO

Estados Unidos y Ecuador han intentado profundizar su relación económica en el pasado, sin embargo, desde que se llevaron a cabo las primeras negociaciones a principios de la década de 2000, los acuerdos comerciales y de inversión han resultado difíciles de concluir. Una de las principales razones del fracaso durante las pasadas negociaciones se debió a la oposición de los Pueblos Indígenas en Ecuador, quienes sintieron que no estaban debidamente representados en las decisiones y que sus intereses no estaban adecuadamente protegidos. No obstante, en años recientes, Estados Unidos y Ecuador reiniciaron las discusiones sobre un acuerdo comercial, y tanto las leyes, los tratados internacionales y las políticas locales han evolucionado para incorporar, de mejor manera, a los Pueblos Indígenas en el proceso de negociaciones de dichos acuerdos.

Los pueblos indígenas comprenden el ocho por ciento de la población de América Latina, pero representan el 14 por ciento de las clases pobres y el 17 por ciento de los grupos extremadamente pobres de la región.<sup>3</sup> Durante décadas, las comunidades indígenas han mantenido una relación distante con el comercio y la inversión, y a su vez, los encargados de negociar acuerdos comerciales no han sabido integrar a las comunidades indígenas. Durante las rondas de negociación comerciales, los Pueblos Indígenas buscan, generalmente, maximizar sus beneficios de la integración económica al mismo tiempo que luchan por establecer excepciones para proteger sus prácticas culturales.<sup>4</sup> La resistencia de los pueblos indígenas a los acuerdos de libre comercio a menudo tiene sus raíces no necesariamente en el comercio, sino en la inversión. Sobre 300 capítulos de inversión de acuerdos comerciales bilaterales y regionales, solo unos pocos estipulan e incluyen algún tipo de protección para las comunidades indígenas, las prácticas indígenas y las tierras indígenas.<sup>5</sup> El caso Lago Agrio, en el cual Texaco (más tarde Chevron) y Petroecuador enfrentaron acusaciones de contaminación en una comunidad indígena ecuatoriana, sigue siendo un poderoso ejemplo utilizado por las comunidades indígenas para remarcar los peligros de la inversión sin restricciones ni controles.<sup>6</sup>

En Ecuador, específicamente, las comunidades indígenas se han manifestado históricamente contra los intentos del gobierno de negociar un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos. Las principales organizaciones indígenas como la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) se ha opuesto históricamente a los TLC mediante la organización de protestas y la movilización de masas. Hoy en día estos movimientos

<sup>3</sup> WORLD BANK, INDIGENOUS LATIN AM. IN THE TWENTY-FIRST CENTURY, THE FIRST DECADE 10, 12 (2015), <https://www.worldbank.org/en/region/lac/brief/indigenous-latin-america-in-the-twenty-first-century-brief-report-page>.

<sup>4</sup> Julio Lacarte Muró, *The History and Future of the World Trade Org. by Craig Van Grastek World Trade Org. and Cambridge U. Press, 2013*, 13 WORLD TRADE REV. 728–733 (2014) (reseña de libro).

<sup>5</sup> Ver Hum. Rts. Council, Report of the Special Rapporteur on the Rts. of Indigenous Peoples, U.N. DOC A/HRC/33/42 (2016) [hereinafter 2016 UNHRC Special Rapporteur Report], *citando*, U.N. CONF. ON TRADE AND DEV., RECENT TRENDS IN IIAS AND ISDS, Int'l Inv. Agreement Issues Note, UNCTAD/WEB/DIAE/PCB/2015/1 (febrero del 2015).

<sup>6</sup> Sara Randazzo, *Litigation Without End: Chevron Battles On in 28-Year-old Ecuador Lawsuit*, WALL STREET JOURNAL (2 de mayo del 2021), <https://www.wsj.com/articles/litigation-without-end-chevron-battles-on-in-28-year-old-ecuador-lawsuit-11619975500>.

presentan aún más fuerzas. En las elecciones de 2021, Pachakutik, un partido político liderado por indígenas ganó el segundo bloque de votantes más grande en la Asamblea Nacional de Ecuador.

A medida que los Pueblos Indígenas en Ecuador y en otros lugares se han movilizado para defender sus intereses, el derecho internacional ha comenzado a reconocer sus derechos y ha resaltado la importancia de aquellos que son relevantes para las negociaciones comerciales internacionales. Estos derechos forman la base para la participación de los pueblos indígenas en el proceso de negociaciones comerciales.

Cuando los pueblos indígenas son excluidos del proceso de negociaciones, se incrementa la probabilidad de que estos recurran a manifestaciones masivas y se resistan a la integración económica. Por lo tanto, la pregunta no es si involucrar a los pueblos indígenas durante las negociaciones, sino más bien, cómo involucrarlos. La consulta, que exige la Convención Organización Internacional del Trabajo 169, es la más sencilla forma de participación, lo que requiere a los Estados involucrar a los pueblos indígenas en las decisiones que afectan a sus medios de vida.

Un nivel de participación más exigente es el consentimiento libre, previo e informado (FPCI, por sus siglas en inglés). En virtud de la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (UNDRIP, por sus siglas en inglés) y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, se espera que desde los Estados se lleven a cabo negociaciones con el objetivo de obtener el consentimiento de los pueblos indígenas en proyectos de inversión o legislación que pudiera afectar a su bienestar. Aunque los académicos aún no logran acordar en cómo el FPCI se diferencia de la consulta, Ecuador ha incorporado la UNDRIP en su Constitución de 2008, y la Corte Constitucional ha considerado casos en los que las consultas previas no cumplieron con los requisitos del consentimiento libre, previo e informado.

Más allá de las cuestiones de procedimiento, los acuerdos comerciales recientes—específicamente la Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP) y el Acuerdo Estados Unidos-México-Canadá (USMCA)—han hecho todo lo posible para incorporar los intereses sustantivos de los pueblos indígenas. Tanto en el CPTPP como en el USMCA, los negociadores otorgaron excepciones a las comunidades indígenas sobre aquellas disposiciones que las habrían afectado de manera desproporcionada. En el USMCA en particular, el gobierno de Canadá abrió el camino para maximizar los beneficios que obtendrían las comunidades indígenas de la integración comercial al conectar a los empresarios indígenas con los mercados internacionales.

## RECOMENDACIONES

El Relator Especial de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas ha manifestado que “es posible desarrollar un sistema de derecho internacional de las inversiones que respete y considere los derechos de los pueblos indígenas, sirva para beneficiarlos a ellos y al Estado y, mismo tiempo, brinde una mayor seguridad de inversión a los inversionistas extranjeros”.<sup>7</sup> La actividad comercial puede ser compatible con los derechos de los pueblos indígenas, siempre y cuando las futuras negociaciones comerciales tengan en cuenta a las comunidades indígenas tanto en el proceso de negociación como durante la ejecución del acuerdo.

De acuerdo con la investigación realizada para este trabajo, se pueden sugerir las siguientes recomendaciones:

1. Los gobiernos deben involucrar a las comunidades indígenas locales desde el comienzo del desarrollo de un acuerdo comercial. Esto legitimará el acuerdo y generará adhesión por parte de las comunidades indígenas involucradas.
2. Las negociaciones comerciales deben considerar a los intereses territoriales y culturales indígenas como un asunto primordial en las negociaciones comerciales. Los negociadores deben entender la percepción histórica de que los acuerdos comerciales han priorizado los derechos de inversionistas y corporaciones por encima de los derechos de las comunidades indígenas.
3. Las comunidades indígenas deben ser incluidas en las negociaciones a través de procesos de participación transparentes y confiables que aborden sus necesidades y aspiraciones. La participación indígena en las negociaciones no solo evitará conflictos, sino que también fortalecerá las relaciones entre los representantes indígenas y los representantes del sector empresarial, cimentando una base inclusiva que perdurará después de finalizadas las negociaciones comerciales.
4. Durante las primeras etapas de las negociaciones, las partes deben determinar si el principal interés para Ecuador y Estados Unidos es el comercio o la inversión, o si ambos son igualmente importantes. Si el comercio es la prioridad, entonces los negociadores pueden considerar disociar el comercio de la inversión. Esta decisión permitiría a Ecuador y Estados Unidos avanzar primero en un acuerdo comercial independiente, evitando la razón principal de oposición indígena y tratando el tema más controversial de la inversión después.
5. La fuerte presencia política de Pachakutik en la Asamblea Nacional de Ecuador probablemente influya en el proceso de negociación y la esencia de un acuerdo comercial. Por lo tanto, los

---

<sup>7</sup> Informe del Relator Especial de la CIDH del 2016, *supra* nota 5. En general, los avances recientes de los derechos indígenas y el reconocimiento que los Estados ahora les otorgan han allanado el camino para una nueva era de acuerdos comerciales. Las comunidades indígenas ahora pueden beneficiarse siendo parte interesada en los acuerdos comerciales, defendiendo sus intereses y al mismo tiempo asegurando los beneficios de participar en una vasta red comercial global libre de aranceles o barreras.

negociadores deben considerar el papel de Pachakutik y otras organizaciones indígenas como CONAIE.

6. Las partes deberían considerar, al momento de celebrar un acuerdo comercial, agregar un capítulo específico que aborde los derechos de los pueblos indígenas.
7. Las partes involucradas en las negociaciones de los acuerdos comerciales deben evaluar la integración de los productos indígenas locales al comercio internacional mediante la asignación de una cuota predefinida para los productos indígenas o la incorporación de cláusulas que ofrezcan contratos preferenciales a las empresas indígenas.
8. Las partes deben implementar medidas de políticas públicas, prácticas y factibles. Dichas políticas deben desarrollar capacidades productivas para fortalecer la actividad económica en las comunidades indígenas permitiendo que se conviertan en entidades productivas exportadoras.