

ANÁLISIS JURÍDICO DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN EN LA PROVINCIA DE MORONA SANTIAGO EN RELACIÓN A LOS ENFRENTAMIENTOS ENTRE MIEMBROS DEL PUEBLO SHUAR Y LA POLICÍA NACIONAL

Quito, 18 de diciembre de 2016

Felipe Castro y Mario Melo [1]

Antecedentes

El pasado lunes 21 de noviembre de 2016, un grupo de personas pertenecientes al Pueblo Shuar se habrían tomado un campamento minero en la comunidad de Nankints[2], ubicada en la parroquia Santiago de Pananza, cantón San Juan Bosco, Provincia de Morona Santiago.

De acuerdo a un comunicado realizado por miembros del Pueblo Shuar en Nankints, esta acción se debió a que en el mes de agosto de 2016 la fuerza pública desalojó y destruyó las viviendas de los pobladores de Nankints para dar paso a la explotación minera en el proyecto San Carlos Pananza por parte de la empresa china Ecuacorriente (ECSA). El martes 22 de noviembre, miembros de las fuerzas de seguridad del Estado tomaron el control del campamento minero e informaron la existencia de policías heridos. No se tiene información respecto a la situación de los indígenas shuar.

El miércoles 14 de diciembre se dio a conocer el fallecimiento de un policía y varios heridos tras un nuevo enfrentamiento entre la fuerza pública y comuneros[3] en Nankints. Producto de esta situación, el Presidente de la República, mediante Decreto Ejecutivo 1276 declaró el estado de excepción.

Profundamente preocupados por el devenir de estos acontecimientos y convencidos de que la conflictividad socioambiental debe canalizarse a través de los mecanismos que ofrecen el Estado de Derechos y de Justicia y la cultura de paz proclamados por la Constitución, compartimos el siguiente análisis.

Análisis jurídico del Decreto Ejecutivo 1276 que declara estado de excepción

El estado de excepción es un mecanismo que la Constitución otorga al Presidente de la República para hacer frente a una situación o circunstancia extraordinaria que afecte el normal funcionamiento del estado o la sociedad. De acuerdo al Profesor Hernán Salgado Pesantes, "significa una seria limitación al Estado de Derecho, pues implica la existencia de graves alteraciones en el convivir nacional que no pueden ser solucionadas por el ordenamiento constitucional normal, por eso hay que acudir a medidas extraordinarias, que vale decir extremas"[4].

De conformidad con el artículo 164 de la Constitución, "el Presidente de la República podrá decretar el estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de él en caso de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad"

Esto quiere decir que, por circunstancias extraordinarias, el Presidente de la República puede adoptar medidas que, orientadas a la solución del conflicto o situación, impliquen la limitación de ciertos derechos que en circunstancias normales no se pueden limitar. Debido a que constituyen una restricción del estado de derecho, la declaratoria de estado de excepción requiere, por una parte, cumplir con ciertos requisitos formales y por otra, su contenido debe cumplir materialmente los parámetros establecidos en la Constitución.

Requisitos formales

Según lo determinado por el artículo 164 de la Constitución, "El decreto que establezca el estado de excepción contendrá la determinación de la causal y su motivación, ámbito territorial de aplicación, el periodo de duración, las medidas que deberán aplicarse, los derechos que podrán suspenderse o limitarse y las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los tratados internacionales"

En primer lugar, el acto por medio del cuál se puede declarar el estado de excepción es un decreto ejecutivo, cuya emisión es potestad exclusiva del Presidente de la República. En el caso bajo análisis, la declaratoria de estado de excepción fue realizada por medio del Decreto Ejecutivo 1276 firmado por el Presidente el día miércoles 14 de diciembre de 2016.

Según el artículo 1 del Decreto Ejecutivo 1276, la declaratoria del estado de excepción se origina en las agresiones realizadas en contra de miembros de la Policía Nacional y Fuerzas Armadas, en la Provincia de Morona Santiago (cantones San Juan Bosco y Limón Indaza) por parte "grupos ilegalmente armados", que han generado grave conmoción interna.

En ese sentido, la aplicación del estado de excepción se refiere al territorio de la Provincia de Morona Santiago y por el lapso de 30 días de acuerdo a los artículos 1 y 4 del decreto.

Entre las medidas que incluye el estado de excepción está la movilización del personal de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas, así como la suspensión de los derechos a la libertad de expresión y opinión, el derecho a asociarse y reunirse, el derecho a transitar libremente, y el derecho a la inviolabilidad del domicilio, en virtud de los artículos 2 y 3 del decreto.

Finalmente, señala el artículo 5 que se realizará la notificación de la declaratoria a la Asamblea Nacional, a la Corte Constitucional, a la Organización de Estados Americanos, y a la Organización de Naciones Unidas.

En base a lo expuesto, se puede encontrar que, desde el punto de vista formal, la declaratoria de estado de excepción por medio del Decreto Ejecutivo 1276 cumple con la Constitución.

Análisis sobre el cumplimiento de requisitos materiales

Los requisitos materiales se refieren a los parámetros sustanciales que debe cumplir el estado de excepción. Estos son, que las razones y fundamentos que motivaron su declaratoria, tengan una base real para que el Estado pueda actuar con mecanismos excepcionales, pero de forma legítima.

Sobre estos requisitos, el mismo artículo 164 de la Constitución determina: "El estado de excepción observará los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad".

La Corte Constitucional ha establecido que el principio de proporcionalidad: "permite la existencia de una relación adecuada entre los medios y las finalidades perseguidas por el Estado, con la aplicación de normas a las que se les puede considerar idóneas, necesarias y proporcionales en estricto sentido, logrando un equilibrio entre los beneficios que su implementación representa y los perjuicios que podría producir"[5]. Esto quiere decir que mediante el análisis de los medios que emplea el estado de excepción en relación al fin que persigue, se puede comprobar los principios de necesidad y razonabilidad.

En este contexto, la Corte Constitucional ha señalado sobre el principio de necesidad que: "implica la verificación de si la medida adoptada es la menos restrictiva para los derechos de las personas"[6]. Al respecto, se superará el examen de necesidad si "si se comprueba que no existe otra medida que, siendo también idónea, sea menos lesiva para los derechos de las personas"[7].

Los considerandos del Decreto Ejecutivo 1276, señalan que la razón que fundamenta la declaratoria del estado de excepción, es la identificación del grupo o grupos de personas ilegalmente armadas que se han reunido para generar los actos de agresión, con el fin de evitar futuros hechos de violencia que comprometan los derechos de los ciudadanos. Este puede considerarse un fin constitucional válido si se tiene como fundamento el artículo 3.8 de la Constitución que contempla como deber primordial del Estado, garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática; o el artículo 66.3 que reconoce el derecho a la integridad personal, que incluye una vida libre de violencia en los ámbitos público y privado.

Sin embargo, es oportuno mencionar la existencia de medidas menos lesivas que pueden cumplir este fin constitucionalmente válido. Al respecto, es necesario señalar que de acuerdo al artículo 443.1 del Código Orgánico Integral Penal, el Fiscal es la autoridad competente para organizar y dirigir el sistema especializado integral de investigación, de medicina legal y ciencias forenses. Es decir, frente a cualquier hecho considerado delictivo, la Fiscalía tiene competencia legal para llevar adelante una investigación que de como resultado el esclarecimiento de los hechos y el señalamiento de los responsables.

En este caso está en camino una investigación previa signada con el número 140801816110006 en la Fiscalía de Gualaquiza sobre una tentativa de asesinato producto de los hechos ocurridos los días 21 y 22 de noviembre. Del mismo modo, sobre la muerte del policía, de acuerdo al artículo 461 del Código Orgánico Integral Penal, el Fiscal competente debe realizar las investigaciones respectivas para determinar los responsables del hecho.

El Decreto en contexto

Como se mencionó en los antecedentes, el conflicto se origina en el ingreso de una compañía minera a los territorios ancestrales del Pueblo Shuar, que ha dado como resultado el desalojo de una comunidad para dar paso a actividades extractivas. La CONAIE ha declarado que antes de ser desalojada, la comunidad de Nankints se encontraba en diálogos con diferentes instancias gubernamentales para llegar a un acuerdo y la posibilidad de efectuar una consulta previa, libre e informada que hasta el momento no se ha realizado[8]. Incluso, dentro del pronunciamiento que emitió la comunidad de Nankints por el desalojo, menciona entre una de las razones de sus medidas la falta de consulta libre, previa e informada.

El mantenimiento de la paz y encontrar salidas políticas y jurídicas para solucionar los conflictos que se originan por diferentes proyectos extractivos y de desarrollo en territorio de comunidades locales, es un imperativo tanto para el Estado como para la sociedad civil.

En ese sentido, entablar una mesa de diálogo entre las autoridades y el Pueblo Shuar que conduzca al cumplimiento de los derechos de participación y los derechos colectivos de los pueblos indígenas es una medida idónea, y que persigue el mismo fin que busca el estado de excepción, esto es, impedir que se realicen nuevos hechos de violencia que comprometan los derechos de los ciudadanos.

Hasta el momento se han podido escuchar varios pedidos de diálogo por parte de los pueblos indígenas para buscar una solución eficaz del conflicto[9]. Pese al aumento de las tensiones en la zona como resultado de la muerte de un miembro de la Policía y la declaratoria de estado de excepción, los pedidos de diálogo se mantienen. Incluso, la CONAIE ha solicitado mediación a la Organización de Naciones Unidas, a la Organización de Estados Americanos y a la Iglesia[10]. Sin embargo, no se ha podido encontrar apertura por parte del Estado sobre esta oportunidad de diálogo.

En este contexto, la movilización del personal de seguridad del Estado, junto con la suspensión de los derechos puede generar mayores conflictos de los que busca solucionar.

Conclusiones

En base a las consideraciones expuestas, se puede concluir que existen mecanismos institucionales en marcha para la identificación del grupo o grupos de personas que se mencionan en el decreto ejecutivo que declara el estado de emergencia. Este mecanismo, a través de la investigación penal de los hechos, es menos lesivo que el estado de excepción puesto que se fundamenta en disposiciones legales y se desenvuelve en circunstancias normales en la vida del Estado y la sociedad que no requieren suspensión de las garantías y derechos. Al contrario, la limitación de derechos y la movilización del personal de Fuerzas Armadas y Policía Nacional en el marco del estado de excepción es una medida más lesiva que, además, puede contribuir al agravamiento de la situación de inseguridad que se pretende solucionar.

Por otro lado, los hechos de violencia que motivan la declaratoria de estado de excepción tiene como antecedente mediato el emprendimiento de actividades mineras en el territorio tradicional del Pueblo Shuar, omitiendo la obligación estatal de realizar una consulta previa, libre, e informada para garantizar el cumplimiento de la Constitución. Por estos motivos, urge la apertura de espacios de diálogo entre las autoridades y miembros del Pueblo Shuar para la resolución del conflicto.

Pretender solucionar los conflictos socioambientales por medios violentos es una práctica que debe ser repudiada, tanto si proviene del Estado como si es adoptada por personas civiles. Su erradicación pasa por el establecimiento de canales de diálogo permanentes y eficaces y el cumplimiento de los derechos constitucionales.

Por estos motivos, al comprobarse la existencia de medidas y mecanismos menos lesivos de derechos, como son la investigación y el establecimiento de un proceso penal idóneo, y la apertura de canales de diálogo, la declaratoria de estado de excepción determinada en el Decreto Ejecutivo 1276 incumple con los principios de proporcionalidad, necesidad, y razonabilidad establecidos en el artículo 164 de la Constitución.

- [1] Abogados de Derechos Humanos
- [2] Diario El Comercio. Los comuneros Shuar se tomaron el campamento minero en Nankints. Disponible en: <http://www.elcomercio.com/actualidad/comuneros-shuar-campamentominero-moronasantiago-mineria.html>
- [3] Diario El Comercio. Un fallecido y varios heridos tras enfrentamientos entre comuneros y militares en Panantza. Disponible en: <http://www.elcomercio.com/actualidad/fallecido-heridos-enfrentamientos-panantza-mineria.html>.
- [4] Hernán Salgado Pesantes. Guardianes o sepulteros de la Constitución 2008? Artículo publicado en Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, N° 17-2013. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2013. Diponible en: http://hernansalgadopesantes.com/index.php?option=com_content&view=article&id=40:guardianes-o-sepultureros-de-la-constitucion-2008&catid=2:articulos&Itemid=3.
- [5] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia: N° 010-15-SIN-CC, del 31 de Marzo de 2015, MP: DR. Principales ATRG Alfredo Tirso Ruiz Guzmán, Registro Oficial N° 504 Suplemento, 20 de Mayo de 2015.
- [6] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia: N° 008-15-DTI-CC, del 21 de Octubre de 2015, MP: DR. Principales MCMS María del Carmen Madonado Sánchez, Registro Oficial N° 654 Suplemento, 22 de Diciembre de 2015
- [7] *Ibíd.*.
- [8] La República. CONAIE da su versión del ataque shuar al campamento minero chino. Disponible en: <http://www.larepublica.ec/blog/politica/2016/12/14/conaie-da-su-version-del-ataque-shuar-a-campamento-minero-chino/>.
- [9] Ecuavisa. Comunidad shuar pide dialogar para acabar con el conflicto minero. Disponible en: <http://www.ecuavisa.com/articulo/noticias/actualidad/213256-comunidad-shuar-pide-dialogar-acabar-conflicto-campo-minero>.
- [10] Diario El Comercio. Indígenas piden mediación de la OEA y ONU en conflicto minero. Disponible en: <http://www.elcomercio.com/actualidad/indigenas-oea-onu-iglesia-moronasantiago.html>.