



*Análisis de la consulta previa libre e informada en el proceso extractivista petrolero*

*Analysis of free and informed prior consultation in the oil extractive process*

*Análise de consulta prévia gratuita e informada no processo extrativo de petróleo*

Ana Ludy Pérez-Samboni <sup>I</sup>

[pana@indoamerica.edu.ec](mailto:pana@indoamerica.edu.ec)

<https://orcid.org/0009-0004-4450-4670>

Fernando Andrés Montalvo-Ramos <sup>II</sup>

[fmontalvo@indoamerica.edu.ec](mailto:fmontalvo@indoamerica.edu.ec)

<https://orcid.org/0000-0002-9126-3257>

**Correspondencia:** [pana@indoamerica.edu.ec](mailto:pana@indoamerica.edu.ec)

Ciencias Técnicas y Aplicadas

Artículo de Investigación

\* **Recibido:** 11 de enero de 2024 \* **Aceptado:** 28 de febrero de 2024 \* **Publicado:** 03 de marzo de 2024

- I. Estudiante de Octavo Semestre Carrera de Derecho, Universidad Indoamerica, Ecuador.
- II. Abogado Litigante, Mediador Certificado, Magíster en Derecho Procesal y Litigación Oral, Magíster en Derechos de la Naturaleza y Justicia Intercultural, PhD en Derecho, Actualmente Profesor-Investigador en la Universidad Tecnológica Indoamérica., Ecuador.

## Resumen

La consulta previa a comunidades indígenas constituye un derecho fundamental reconocido internacionalmente como salvaguarda ante posibles afectaciones a pueblos originarios por iniciativas de desarrollo, los estados enfrentan el dilema de impulsar la productividad energética sin conculcar derechos colectivos a la autodeterminación territorial y desarrollo propio de grupos étnicos nativos. En el contexto del proceso extractivista petrolero, la consulta previa libre e informada es un mecanismo fundamental para garantizar el respeto a los derechos de los pueblos indígenas, la consulta previa ha demostrado tener profundos impactos tanto positivos como negativos en la vida de las comunidades nativas consultadas, los defensores de la consulta previa argumentan que este proceso permite llegar a consensos respecto a la ejecución de proyectos extractivistas, protegiendo el territorio y la cultura de las comunidades étnicas. En Ecuador, la consulta previa a comunidades indígenas está consagrada en la Constitución antes de cualquier explotación de recursos no renovables en sus territorios. Pero persisten vacíos sobre quiénes son sujetos de consulta y en qué etapas realizarla respecto a proyectos petroleros. El éxito de la Consulta Previa, Libre e Informada (CPLI) depende, en gran medida de la capacidad de los actores involucrados para establecer un diálogo intercultural efectivo. Esto implica un proceso de armonización del lenguaje para lograr una comunicación y aprendizaje mutuo que permita comprender las diferentes perspectivas y preocupaciones, necesidades y buscar puntos de encuentro y acuerdos que beneficien a todas las partes.

**Palabras clave:** Consulta previa; Pueblos indígenas; Extractivismo.

## Abstract

Prior consultation with indigenous communities constitutes a fundamental right recognized internationally as a safeguard against possible effects on indigenous peoples due to development initiatives. States face the dilemma of promoting energy productivity without violating collective rights to territorial self-determination and self-development of native ethnic groups. In the context of the oil extractive process, free and informed prior consultation is a fundamental mechanism to guarantee respect for the rights of indigenous peoples. Prior consultation has proven to have profound impacts, both positive and negative, on the lives of the native communities consulted., defenders of prior consultation argue that this process allows reaching consensus regarding the execution of extractive projects, protecting the territory and culture of ethnic communities. In

Ecuador, prior consultation with indigenous communities is enshrined in the Constitution before any exploitation of non-renewable resources in their territories. But gaps persist regarding who is subject to consultation and at what stages it should be carried out regarding oil projects. The success of Free, Prior and Informed Consultation (FPIC) depends, to a large extent, on the capacity of the actors involved to establish effective intercultural dialogue. This implies a process of language harmonization to achieve communication and mutual learning that allows understanding different perspectives and concerns, needs and seeking meeting points and agreements that benefit all parties.

**Keywords:** Prior consultation; Indigenous villages; Extractivism.

### **Resumo**

A consulta prévia às comunidades indígenas constitui um direito fundamental reconhecido internacionalmente como uma salvaguarda contra possíveis efeitos sobre os povos indígenas devido a iniciativas de desenvolvimento. Os Estados enfrentam o dilema de promover a produtividade energética sem violar os direitos coletivos à autodeterminação territorial e ao autodesenvolvimento dos grupos étnicos nativos. No contexto do processo de extração de petróleo, a consulta prévia livre e informada é um mecanismo fundamental para garantir o respeito aos direitos dos povos indígenas. A consulta prévia provou ter impactos profundos, tanto positivos como negativos, na vida das comunidades nativas consultadas, os defensores da consulta prévia defendem que este processo permite chegar a consensos relativamente à execução de projectos extractivos, protegendo o território e a cultura das comunidades étnicas. No Equador, a consulta prévia às comunidades indígenas está consagrada na Constituição antes de qualquer exploração de recursos não renováveis nos seus territórios. Mas persistem lacunas relativamente a quem está sujeito à consulta e em que fases esta deve ser realizada em relação aos projectos petrolíferos. O sucesso da Consulta Livre, Prévia e Informada (CLPI) depende, em grande medida, da capacidade dos actores envolvidos para estabelecer um diálogo intercultural eficaz. Isto implica um processo de harmonização linguística para alcançar uma comunicação e uma aprendizagem mútua que permita compreender diferentes perspectivas e preocupações, necessidades e procurar pontos de encontro e acordos que beneficiem todas as partes.

**Palavras-chave:** Consulta prévia; Povos indígenas; Extrativismo.

## Introducción

La consulta previa a comunidades indígenas compone un derecho fundamental reconocido internacionalmente como salvaguarda ante posibles afectaciones a pueblos originarios por iniciativas de desarrollo (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2020). A través de procedimientos sistemáticos de participación, los pueblos ancestrales pueden evaluar, comentar y contribuir a definir la viabilidad y condiciones de proyectos extractivos planificados en sus territorios.

La consulta previa libre e informada es un derecho fundamental de los pueblos indígenas, reconocido por la Constitución de la República del Ecuador, en el artículo 57, numeral 17 (Maldonado Ruiz, 2018). Este derecho establece que los pueblos indígenas tienen todo el derecho de ser consultados de manera previa, libre e informada sobre todo tipo de proyecto que se vaya a desarrollar y pueda afectar los derechos de sus colectivos.

En el extractivismo, la consulta previa adquiere complejidad debido a los profundos impactos sociales y ecológicos vinculados a las operaciones (Rodríguez, 2020). Si bien la explotación de hidrocarburos representa una fuente primordial de recursos económicos, su implementación en hábitats indígenas resulta altamente controversial. Preocupaciones se centran en la contaminación, déficit hídrico, inflación, militarización de zonas remotas y desintegración cultural por los masivos campamentos laborales transitorios lo que conduce a desplazamientos y despojo de los territorios y afectación a la naturaleza.

Los estados enfrentan el dilema de impulsar la productividad energética sin conculcar derechos colectivos a la autodeterminación territorial y desarrollo propio de grupos étnicos nativos (Comisión Internacional de Derechos Humanos, 2021). Los reconocidos sociólogos argumentan que las consultas impuestas por los gobiernos son superficiales, con fechas límites apremiantes y resultados pre-configurados que soslayan el consentimiento indígena.

El Estado ecuatoriano tiene varias obligaciones en el proceso de Consulta Previa Libre e Informada (CPLI) aplicado a proyectos extractivistas petroleros, entre las principales se encuentran:

- El Convenio 169 de la OIT determina que, con anterioridad al inicio de proyectos, planes o disposiciones administrativas que sean susceptibles de afectar a poblaciones indígenas o afro descendientes, es obligatorio efectuar un procedimiento de consulta con estas comunidades.

- Se debe proporcionar a los pueblos consultados datos íntegros, verídicos, puntuales y comprensibles sobre todos los elementos del plan extractivo, incorporando las consecuencias ecológicas y sociales.
- Previo al inicio del proyecto extractivo, se requiere conseguir la aprobación voluntaria, con anterioridad y en pleno conocimiento de causa de las comunidades implicadas. Dicha aprobación debe ser conferida a través de las entidades representativas de los pueblos consultados, luego de que estas hayan sido informadas de manera completa y fidedigna sobre todos los pormenores de la actividad planeada
- Respetar derechos se deben respetar y garantizar de todos colectivos de las comunidades consultadas sobre las tierras y territorios que han poseído tradicionalmente.
- Establecer mecanismos apropiados para una participación equitativa teniendo la participación completa de todos los miembros de la comunidad.
- Llegar a acuerdos vinculantes con las comunidades consultadas y cumplir lo acordado durante la CPLI.

En definitiva, el Estado debe garantizar una consulta previa, libre e informada, que demuestre buena fe, dentro de plazos razonables y con mecanismos culturalmente apropiados en todas las etapas del proyecto extractivista petrolero.

Se requiere mayor sincronización entre directrices de consulta y estándares internacionales que enfatizan el consentimiento activo, diálogo continuo y distribución equitativa de beneficios en planes extractivos de gran escala (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2020). En el contexto del proceso extractivista petrolero, la consulta previa libre e informada es un mecanismo fundamental para garantizar el respeto a los derechos de los pueblos indígenas (Mendoza, 2020). Este mecanismo permite a las comunidades indígenas participar en actos de toma de decisiones sobre los proyectos extractivistas, y expresar sus opiniones y preocupaciones sobre los potenciales impactos de estos proyectos.

## **Desarrollo**

### **La implementación de la consulta previa**

La consulta previa, libre e informada es el mecanismo de participación ciudadana que tienen las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afro ecuatoriano y montubio

a ser consultados sobre la implementación de planes, programas, proyectos u obras de prospección, explotación y comercialización que afecten sus derechos colectivos y que se realicen en sus territorios ancestrales (Gobierno Municipal de Quito, 2020). La consulta previa de los pueblos indígenas, reconocido por la Constitución de la República del Ecuador, en el artículo 57, numeral 17 (Maldonado, 2018).

De acuerdo al autor Quintanilla (2020) la consulta previa es:

**“Un mecanismo fundamental para garantizar el respeto a los derechos de los pueblos indígenas, ya que les permite participar en la toma de decisiones sobre los proyectos que pueden afectar sus territorios, recursos naturales y formas de vida” (pág. 15).**

La implementación de la consulta previa en Ecuador ha sido un proceso complejo y desafiante lleno de fisuras y encabezado por el interés económico antes que por el respeto de los derechos de los afectados. A partir de la Constitución de Montecristi, y de la incorporación de los pronunciamientos de las Altas Cortes, Interamericana y Constitucional, se han dado avances importantes en la regulación y aplicación de este derecho, pero aún existen desafíos que deben ser abordados.

Sin embargo, la implementación práctica de este derecho ha enfrentado una serie de retos. El primer obstáculo ha sido falta de voluntad política y por ende de una legislación que regule el procedimiento de consulta hasta mayo de 2022, cuando se promulgó la Ley de Consulta Previa basada en el convenio 169 de la OIT (Quintanilla, 2020). Adicionalmente, las consultas realizadas previas a actividades extractivas han recibido cuestionamientos sobre la omisión del consentimiento, los plazos breves o la falta de información adecuada, falta, poca o nula participación; el idioma en que se socializa el proyecto; el planteamiento de los perjuicios o beneficios; la afectación a terceros que no forman parte de la consulta.

Ante esto, la Corte Constitucional dictó varias sentencias durante la última década precisando los estándares de legalidad, validez y legitimidad de la consulta, incluyendo carácter previo e informado, diálogo intercultural de buena fe entre Estados y pueblos, aplicación de sus propios procedimientos de toma de decisión, entre otros principios.

Si bien la adopción de una ley de consulta representa un avance en 2022, los expertos advierten que su calidad regulatoria y cumplimiento determinarán la protección real de los derechos colectivos sobre territorios ancestrales, además se requerirá un cambio estructural que supere

enfoques extractivistas por un modelo de desarrollo alternativo eco-sostenible (Calderón y otros, 2022).

El Decreto Ejecutivo No 1247 establece un procedimiento de consulta previa a poblaciones indígenas antes de los procesos de licitación o asignación de áreas petroleras. El objetivo es garantizar los derechos de estas comunidades a participar y acceder a información relevante. La autoridad designada para llevar a cabo dichas consultas es la Secretaría de Hidrocarburos, con el apoyo de otras entidades gubernamentales en aspectos ambientales y sociales. Este decreto busca asegurar que las comunidades afectadas puedan ser escuchadas e incorporar sus perspectivas de manera significativa.

Dentro de este Decreto se establece el proceso para realizar la convocatoria, los mecanismos de participación ciudadana, la metodología para socializar información y recibir criterios de la población, así como la sistematización y análisis de esta retroalimentación para incorporarla en la planificación. Además, se prevé que puedan establecerse acuerdos y consensos formalizados sobre lineamientos de intervención para el desarrollo sostenible de las comunidades, que las empresas contratistas deben cumplir.

Este Decreto busca reglamentar el derecho constitucional a la consulta previa a pueblos indígenas sobre actividades extractivas que les puedan afectar, precisando el procedimiento para que se lleve a cabo de forma adecuada en el sector hidrocarburífero. Otro hito trascendental en materia de derechos de los pueblos indígenas y el derecho a la consulta previa en Latinoamérica, reafirmando estándares fundamentales para prevenir futuras afectaciones, es el caso del Pueblo Indígena Kichwa De Sarayaku Vs. Ecuador que se origina en 1996 cuando el Estado ecuatoriano suscribió un contrato con la compañía petrolera CGC para realizar actividades de exploración sísmica dentro del territorio del Pueblo Originario Kichwa de Sarayaku en la Amazonía, sin realizar una consulta previa.

Durante 1997, la empresa petrolera ingresó al territorio con helicópteros y personal de seguridad para hacer las explosiones sísmicas, generando graves afectaciones culturales y de movilidad a la población indígena que no había sido consultada. Ante esto, el Pueblo de Sarayaku acudió a instancias internas sin obtener una reparación adecuada, por lo que en 2003 presentaron una demanda contra Ecuador ante la CIDH por violar varios derechos:

- Derecho a la consulta previa
- Derecho a la propiedad comunal

- Derecho a la identidad cultural
- Derecho a la libertad de tránsito
- Derechos políticos

En 2012, la Corte IDH emitió una sentencia histórica que condenaba al Estado ecuatoriano por estas violaciones. Se ordenaron medidas de reparación integral, incluyendo indemnizaciones económicas y la obligación de retirar del territorio todo el material explosivo que había dejado la petrolera. Asimismo, se ordenó medidas de no repetición como implementar programas de formación en derechos humanos para funcionarios públicos e integrar un módulo especial sobre el caso en la malla curricular de las escuelas. El fallo reconoce la gravedad de las violaciones cometidas contra el Pueblo Originario Kichwa de Sarayaku por la falta de consulta previa y dispone la reparación integral estas afectaciones, estableciendo pautas fundamentales para que casos similares no se repitan en el futuro en Ecuador y la región.

### **Los impactos de la consulta previa**

La consulta previa ha demostrado tener profundos impactos tanto positivos como negativos en la vida de las comunidades nativas consultadas (Poveda, 2021). Implementada adecuadamente según estándares de derechos humanos, la consulta constituye una oportunidad para que pueblos históricamente excluidos puedan ser protagonistas de decisiones en sus territorios, ejerciendo autodeterminación sobre prioridades de desarrollo propias.

Diálogos interculturales bien conducidos permitirían llegar a consensos sobre participación justa en actividades extractivas, inversión social, protección del entorno y cosmogonía indígena (Poveda, 2021). Sin embargo, frecuentemente los estados realizan consultas como un mero trámite para validar intereses económicos y geoestratégicos, sin poder de decisión real para los pueblos consultados.

Ello profundiza la afectación socio ambiental y la percepción de exclusión entre nacionalidades originarias. Incluso la desinformación y las asimetrías de poder han manipulado a aceptar acuerdos lesivos confundidos con los términos legales (Bermeo, 2020). Es decir, el cumplimiento sustantivo de la consulta previa, más allá de formalidades, resulta indispensable para construir estados interculturales, plurales y equitativos en la región.

En el marco de la Constitución de 2008, el Ecuador ha adoptado una serie de medidas para garantizar la implementación de la consulta previa. De acuerdo López (2018) en su publicación menciona que los impactos positivos de la consulta previa son:

- La aprobación de la Ley de Consulta Previa, Libre e Informada, en 2009. Esta ley establece los principios, derechos y procedimientos que deben regir la consulta previa en el Ecuador.
- La creación del Consejo Nacional de Pueblos y Nacionalidades Indígenas, Afroecuatorianas, Montubias y Originarias, en 2009. Este consejo tiene como función velar por el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas, incluyendo el derecho a la consulta previa.
- Estos avances han permitido que la consulta previa se lleve a cabo en un mayor número de proyectos, y que los pueblos indígenas tengan una mayor participación en la toma de decisiones.

La implementación efectiva de la consulta previa es fundamental para garantizar el respeto a los derechos de los pueblos indígenas en Ecuador, el Estado debe adoptar las medidas necesarias para superar los desafíos que enfrenta la consulta previa, y garantizar que este mecanismo sea un instrumento efectivo para proteger los derechos de los pueblos indígenas (Grueso, 2023).

Es preciso mencionar la Sentencia 1325-15-EP/22, la cual es un caso en el que el Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica otorgó una concesión minera a una empresa privada en territorio ancestral del Pueblo Shuar, el Pueblo Shuar argumentó que la concesión minera se otorgó sin que se realizara una consulta previa, libre e informada, en violación de su derecho constitucional. (Montes de Oca, 2021).

La Corte Constitucional, en su sentencia, reconoció que el Pueblo Shuar tiene derecho a ser consultado sobre cualquier proyecto que pueda afectar sus derechos colectivos, incluyendo los derechos a la tierra, el territorio y los recursos naturales, la Corte también reconoció que la consulta previa debe ser un proceso libre e informado, en el que el Pueblo Shuar pueda participar de manera efectiva (Coraggio, 2022).

En base a estos argumentos, la Corte Constitucional declaró la vulneración del derecho colectivo a la consulta previa del Pueblo Shuar. La Corte también ordenó al Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica que realice una consulta previa, libre e informada al Pueblo Shuar sobre la concesión minera.

La Sentencia 1325-15-EP/22 sentó un precedente relevante en Ecuador al proteger el derecho colectivo a la consulta previa de las comunidades indígenas. Dicho fallo reconoció que este derecho a ser consultados de forma previa a medidas que puedan afectarles es un derecho fundamental que el Estado debe respetar. Esta sentencia sienta así un antecedente legal importante que refuerza las garantías de participación y toma en cuenta la perspectiva de estas poblaciones antes de tomar decisiones que puedan repercutir sobre sus vidas o territorios.

La sentencia también tiene implicaciones prácticas importantes. La orden de la Corte al Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica de realizar una consulta previa al Pueblo Shuar sobre la concesión minera, obliga al Estado a respetar el derecho del Pueblo Shuar a participar en la toma de decisiones sobre proyectos que puedan afectar sus derechos colectivos.

La Sentencia 1325-15-EP/22 es positiva para los pueblos indígenas del Ecuador, ya que reconoce el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados sobre proyectos que puedan afectar sus derechos colectivos, y obliga al Estado a respetar este derecho.

En 2015, la población Shuar de Nankints entabló un recurso de protección en contra del Estado ecuatoriano, alegando que no se realizó una consulta previa respecto al otorgamiento de una licencia para actividad minera dentro de su hábitat ancestral. La comunidad expuso que dichos trabajos extractivos dañarían sus derechos a la existencia, bienestar, provisión de agua, entorno natural y preservación cultural. Esta acción se originó porque las autoridades concedieron permisos de explotación minera en territorios Shuar sin informar apropiadamente ni obtener el consentimiento de los moradores sobre las labores planificadas. (Vilela, 2021).

El tribunal máximo constitucional de Ecuador dictaminó que el Estado quebrantó los derechos de la etnia Shuar de San Juan Bosco en Morona Santiago al no realizar una consulta previa apropiada antes de otorgar una licencia minera en su hábitat originario. La Corte determinó que el procedimiento establecido para conceder la licencia de explotación y exploración aurífera a la firma Ecuacorriente S.A. (ECSA) de capitales chinos fue inapropiado, ya que el gobierno no efectuó un proceso de diálogo previo con la población Shuar, tal como ordena la Carta Magna para proteger los derechos colectivos de los grupos nativos. Así, el Estado infringió derechos constitucionales y normas internacionales sobre pueblos indígenas que Ecuador ha suscrito.

Como compensación para la comunidad Shuar, la Corte Constitucional dictó el cese inmediato de la licencia minera que se había conferido a Ecuacorriente S.A para operar en el territorio de San Juan Bosco. Además, determinó que previo a cualquier resolución legal o administrativa que pueda

afectar a esta población y su hábitat ancestral, el Estado tiene que ejecutar una nueva consulta previa con la etnia, de forma libre e informada, apegada a las directrices constitucionales e internacionales vigentes. Este trascendental veredicto sienta un precedente de gran relevancia para defender los derechos de consulta y consentimiento de los grupos originarios frente a labores extractivas dentro de sus dominios atávicos; así, se reivindica su derecho a ser consultados, otorgar o negar su aprobación a dichas actividades

La Sentencia 1325-15-EP/22 de la Corte Constitucional de Ecuador representa un avance jurisprudencial en la protección de los derechos colectivos de los pueblos originarios. En el caso presentado por la comunidad Shuar Arutam, el fallo exige al Estado realizar una consulta previa, libre e informada a dichos pueblos antes de autorizar proyectos extractivos o de desarrollo que impacten sus territorios. De esta forma, se refuerza el derecho a la participación y consentimiento que tienen las nacionalidades indígenas sobre medidas que puedan repercutirles. La sentencia marca un precedente al establecer estándares más altos de protección para estas comunidades y su relación especial con las tierras ancestrales.

El fallo ha sido ampliamente elogiado por líderes de nacionalidades indígenas de Ecuador y organizaciones que defienden los derechos humanos, por su aporte durante la lucha histórica para hacer realidad los derechos de consentimiento, participación y autodeterminación de los pueblos originarios frente a planes o proyectos que impacten sus tierras y culturas.

No obstante, el gobierno nacional ha recibido críticas de representantes indígenas por la lentitud mostrada hasta el momento en acatar integralmente esta sentencia histórica, especialmente en lo relativo a suspender definitivamente la licencia minera en territorio Shuar Arutam y convocar a una nueva ronda de consultas acorde a estándares de Naciones Unidas. Los expertos concuerdan en que la completa implementación de esta sentencia constituirá un precedente de enorme trascendencia para garantizar en Ecuador los derechos de consulta y aprobación previa de todas las nacionalidades y comunidades establecidos en la Constitución y pactos internacionales que ha ratificado el país.

En septiembre de 2023, la Corte Constitucional de Ecuador emitió una resolución expresando su honda preocupación ante la falta de cumplimiento por parte del Estado ecuatoriano de la histórica Sentencia 1325-15-EP/22 dictada en favor de la comunidad Shuar Arutam de Nankints. Mediante este nuevo pronunciamiento, el alto tribunal constitucional exhortó enfáticamente al gobierno

nacional del presidente Guillermo Lasso a que presente en el plazo de 30 días un informe detallado sobre las acciones concretas que ha ejecutado hasta ahora para acatar integralmente esta sentencia. Asimismo, la Corte Constitucional advirtió que evaluará iniciar un proceso de incumplimiento si en los próximos meses no se evidencia avances sustantivos para suspender definitivamente la licencia minera en Nankints y convocar a una consulta previa con los estándares requeridos. El emblemático caso de la comunidad Shuar Arutam se ha consolidado como un referente de la lucha de los pueblos indígenas de Ecuador por hacer realidad sus derechos de consentimiento previo, consulta pre legislativa y participación garantizados constitucional e internacionalmente.

La histórica Sentencia 1325 se ha convertido en un precedente judicial que abre el camino para que otras nacionalidades y pueblos originarios puedan también defender sus derechos colectivos sobre sus territorios ancestrales ante actividades extractivas o de desarrollo impulsadas por el Estado o empresas privadas.

### **Comparación de la legislación ecuatoriana con las legislaciones de Perú, Bolivia y Brasil**

La consulta previa libre e informada a comunidades indígenas y tribales es un derecho reconocido internacionalmente, incluyendo en la legislación ecuatoriana, dentro de procesos extractivistas y de desarrollo.

En comparación con otras legislaciones, algunos aspectos clave:

**Perú:** La Ley de Consulta Previa exige la consulta antes del inicio de cualquier proyecto que afecte directamente los derechos colectivos de pueblos indígenas. Cobertura más amplia que Ecuador. Ecuador y Perú comparten similitudes en sus marcos normativos sobre el derecho a la consulta previa indígena, pero existen algunas diferencias importantes:

- **Cobertura:** La Ley de Consulta Previa de Perú tiene mayor alcance en cuanto a los proyectos y medidas que requieren consulta obligatoria. Incluye todo proyecto o actividad dentro del territorio indígena o con impactos directos en sus derechos colectivos. En Ecuador la exigencia de consulta se limita más.
- **Oportunidad:** En Perú la consulta debe realizarse siempre antes de aprobar o iniciar la implementación de las medidas legislativas o administrativas que les afecten. En Ecuador no siempre se cumple con el carácter previo de la consulta.

- **Institucionalidad:** Perú cuenta con una Viceministerio de Interculturalidad dedicado específicamente a temas indígenas y una Base de Datos Oficial sobre Pueblos Indígenas que es referente técnico obligatorio. Ecuador no tiene una institucionalidad equivalente.
- **Seguimiento:** La ley peruana ordena acciones de monitoreo e incentivos por cumplir con los procesos de consulta. También sanciones por incumplimientos. En la práctica ecuatoriana falta mayor seguimiento y exigibilidad.
- **Contexto político y social:** Si bien ambos países tienen conflictos socios ambientales vinculados a industrias extractivas, en Perú han tenido mayor resonancia pública, presionando avances normativos.

**Bolivia:** La Carta Magna contempla el derecho de las comunidades indígenas a ser consultadas ante la explotación de recursos naturales no renovables en sus hábitats. Sin embargo, la normativa que regula procedimientos concretos de consulta es aún deficiente.

- **Constitucional:** A diferencia de la Constitución de Bolivia, que eleva a rango constitucional la consulta previa a pueblos indígenas sobre actividades extractivas en sus tierras, la Carta Magna de Ecuador no detalla tanto este derecho. Si bien la legislación ecuatoriana contempla la consulta previa a estas comunidades, no existe la misma especificidad que en el país vecino en cuanto a making consultas obligatorias ante explotación de recursos naturales no renovables que puedan afectarles.
- **Legislación secundaria:** Bolivia carece de una ley específica que reglamente el derecho a la consulta previa. En Ecuador existe desde 2010 la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, con lineamientos sobre consulta pre legislativo y previo.
- **Institucionalidad:** Bolivia tiene una instancia estatal sobre pueblos indígenas (Viceministerio de Descolonización), pero débil para impulsar consultas. Ecuador creó el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.
- **Contenidos:** En Bolivia los procesos reales de consulta adolecen de deficiencias en: información completa y oportuna a indígenas; comunicación intercultural; buena fe; y consentimiento libre e informado. Ecuador tiene problemas iguales.
- **Conflictividad:** La ausencia de consultas o las deficiencias en sus procesos han estado en la raíz de graves conflictos socio ambiental tanto en Ecuador como en Bolivia, con movilizaciones y represión violenta.

En síntesis, pese a ciertos avances formales, tanto Ecuador y Bolivia tienen aún como tarea pendiente implementar los principios de consulta previa del Convenio 169 OIT para prevenir confrontaciones alrededor de actividades extractivas en territorios indígenas.

**Brasil:** No existe una ley específica de consulta previa. Pero la Constitución protege derechos de pueblos indígenas a participar en decisiones y hay jurisprudencia exigiendo consulta en proyectos extractivistas.

- **Constitucional:** Las constituciones de Brasil y Ecuador reconocen derechos colectivos de las comunidades indígenas sobre sus tierras ancestrales. Pero solo Ecuador especifica el derecho a consulta previa.
- **Jurisprudencia:** Ante la ausencia de ley de consulta, las cortes brasileñas han emitido sentencias exigiendo la realización de procesos de consulta ante proyectos que impacten a pueblos indígenas, basándose en tratados internacionales.
- **Participación:** La Constitución de Brasil establece mecanismos de participación indígena en políticas y programas que les afectan. En Ecuador esta participación no está tan bien definida legalmente.
- **Institucionalidad:** Brasil tiene una Fundación Nacional del indio, ente estatal que debería institucionalizar los procesos de consulta previa a indígenas sobre medidas administrativas. Ecuador no tiene equivalente.
- **Conflictividad:** En ambos países, actividades extractivas como minería y explotación petrolera en territorios indígenas han desencadenado fuertes conflictos socioambientales ante la falta de consulta previa y consentimiento.

### **Retos en la participación, negociación y búsqueda de consenso en consultas de proyectos extractivistas**

Los proyectos extractivistas, como la minería o la explotación de hidrocarburos, generan tensiones y conflictos con las comunidades locales donde se pretende llevarlos a cabo. Uno de los principales retos es lograr una participación amplia y efectiva de estas comunidades en las consultas previas que por ley deben realizarse. Sin embargo, en la práctica se presentan muchos obstáculos (Gobierno Municipal de Quito, 2020).

Las brechas educativas, técnicas y culturales dificultan que la población comprenda y evalúe adecuadamente los impactos de los proyectos. Sus intereses y visiones del desarrollo pueden diferir

enormemente de los del gobierno y las empresas, también hay problemas de representatividad y legitimidad de ciertos voceros locales. La consulta previa a comunidades étnicas sobre iniciativas extractivas constituye un reto complejo debido a intereses diversos, asimetrías de poder y vacíos o falta de claridad procedimental (Ministerio del Ambiente, 2019).

Uno de los principales obstáculos es asegurar una participación informada y decisoria de todos los grupos indígenas potencialmente afectados. Sus visiones sobre el desarrollo y relación con la naturaleza pueden diferir sustancialmente de las empresas y el Estado, se requiere entonces voluntad política para conformar de manera representativa e incluyente la contraparte que dialogará con el inversionista y las autoridades (González y otros, 2022).

De igual forma, en un contexto de acelerada expansión extractivista hacia territorios indígenas previamente intactos, resulta cada vez más complejo armonizar y encontrar consensos entre posturas confrontadas. Sin embargo, un diálogo transparente, intercultural y de buena fe sobre diferentes visiones de progreso, a la luz de los derechos colectivos, puede construir soluciones superadoras para un aprovechamiento sostenible de los recursos

Las consultas previas, libres e informadas (CPLI) son un mecanismo de participación ciudadana establecido en la legislación de muchos países para garantizar que los pueblos indígenas y las comunidades locales sean consultados sobre los proyectos que puedan afectar sus derechos. En el caso de los proyectos extractivistas, las CPLC representan una oportunidad para que las comunidades afectadas puedan participar en las decisiones sobre estos proyectos, y para que sus intereses sean considerados; sin embargo, la participación, negociación y búsqueda de consenso en las consultas de proyectos extractivistas puede enfrentar una serie de retos (Orellana & Laurence, 2021).

Uno de los principales retos es la falta de información y conocimiento de las comunidades afectadas sobre los proyectos extractivistas. En muchos casos, las comunidades no reciben información suficiente sobre los proyectos, sus impactos potenciales, y sus alternativas (Mendoza, 2020). Esto dificulta que las comunidades puedan participar de manera informada en las consultas. Otro reto es la falta de capacidad de las comunidades afectadas para participar en las consultas. En muchos casos, las comunidades no tienen los recursos o las habilidades necesarias para participar de manera efectiva en las consultas. Esto puede deberse a la falta de formación, de acceso a la tecnología, o de recursos financieros.

Un tercer reto es la asimetría de poder entre las comunidades afectadas y las empresas extractivas y el Estado. Las empresas extractivas suelen tener más recursos y poder que las comunidades afectadas. Esto dificulta que las comunidades puedan negociar de manera equitativa con las empresas (Poveda, 2021). Por ello, los procesos de negociación entre comunidades, empresas y gobierno son complejos, las asimetrías de información y limitan enormemente la capacidad de las comunidades para defender sus derechos e intereses.

Se requieren mecanismos efectivos para equilibrar estas condiciones y construir acuerdos legítimos. Pero incluso con reglas claras, los consensos son esquivos. No siempre hay una solución óptima que armonice derechos, intereses y visiones encontradas entre múltiples actores con grandes diferencias de poder. Sortear estos dilemas requiere voluntad política, liderazgos locales sólidos y un intenso trabajo de mediación intercultural, son retos mayúsculos, pero indispensables de enfrentar para encauzar la gobernanza de industrias tan controvertidas (Rodríguez, 2020).

### **Punto de discusión**

La realización práctica del derecho a la consulta previa, libre e informada que asiste a las comunidades indígenas en Ecuador ha tropezado históricamente con enormes limitaciones, debido a la falta de voluntad política de los diversos gobiernos por garantizar su aplicación efectiva. Aunque este derecho está vigente en la Constitución de 2008 y en los principales pactos internacionales de derechos humanos ratificados por el país, las escasas experiencias de consulta desarrolladas con las distintas nacionalidades y pueblos originarios han estado llenas de imprecisiones metodológicas y fallas técnicas. En efecto, pese a que el derecho existe sobre el papel, su materialización real ha sido muy deficiente por falta de medidas prácticas y de la decisión estatal para implementarlo cabalmente.

Esto constituye una grave falencia si se considera la creciente demanda y exigencia de las organizaciones indígenas hacia el Estado para que se implementen procesos participativos de consulta que cumplan con los estándares internacionales, como medida antes de aceptar cualquier iniciativa legislativa o plan de desarrollo que pueda afectar sus derechos colectivos sobre territorios ancestrales.

Los observadores coinciden en señalar que la limitada aplicación en Ecuador de este derecho fundamental consagrado para las poblaciones indígenas en el Convenio 169 de la OIT se debe mayormente a la ausencia de voluntad política de los distintos gobiernos de turno para promover

una consulta previa con garantías plenas de participación, diálogo intercultural y consentimiento informado.

La falta de consultas adecuadas a comunidades indígenas ha generado conflictos socio ambientales entre dichas poblaciones, el Estado y empresas, cuando se emprenden proyectos extractivos y de desarrollo que impactan sus derechos colectivos sin la participación debida. Ante esta situación, varias comunas, pueblos y nacionalidades originarias en la región han comenzado a realizar sus propios procesos de consulta sobre iniciativas en sus territorios, en especial actividades de extracción de recursos naturales que puedan afectarles. Buscan así hacer valer sus derechos ante la falta de mecanismos de consulta previa apropiados por parte de los gobiernos.

En la región existen casos donde comunidades indígenas se han organizado para adoptar una postura sobre proyectos extractivos planificados por los gobiernos en sus territorios. En Ecuador, la primera consulta comunitaria de este tipo ocurrió meses atrás en las parroquias Victoria del Portete y Tarqui (Azuay) ante la posible extracción de oro en el páramo Kimsacocha. Experiencias como estas demuestran la capacidad de estas poblaciones de movilizarse y pronunciarse de manera autónoma frente a iniciativas que puedan afectarles, ante la falta de procesos adecuados de consulta previa por parte del Estado.

La legislación contempla la consulta previa a comunas, pueblos y nacionalidades cuando se vayan a aprobar medidas que afecten sus derechos colectivos o tierras. Sin embargo, en la práctica no se cumple. Analizaremos dos casos ligados a proyectos extractivos donde el Estado no realizó dichos procesos de consulta pese al impacto en estas poblaciones, generando graves conflictos ambientales, sociales y culturales. En el contexto petrolero, la consulta y consentimiento se vuelven mecanismos clave para garantizar la participación efectiva de indígenas en decisiones que les involucren, pero que no siempre se implementan.

Los defensores de la consulta previa argumentan que este proceso permite llegar a consensos respecto a la ejecución de proyectos extractivistas, protegiendo el territorio y la cultura de las comunidades étnicas. Afirman también que facilita obtener la licencia social para operar por parte de las compañías petroleras, al abordar temas sensibles con los pueblos indígenas mediante el diálogo intercultural. La consulta previa a pueblos indígenas es un derecho fundamental que debe ser garantizado en actividades petroleras. Es necesario robustecer los mecanismos para aplicarla de forma efectiva, asegurando así la participación real de estas comunidades en decisiones que

impacten sus tierras, recursos y modos de vida, su implementación adecuada es clave para respetar los derechos de estas poblaciones en el contexto extractivo

Quienes están en desacuerdo señalan que la consulta en la práctica no se implementa de manera adecuada, sin información transparente ni decisiones vinculantes. Esto provocaría divisiones comunitarias y rechazo a las iniciativas petroleras, perjudicando los intereses económicos de las empresas y la Nación. Proponen reformas para hacer non-binding este mecanismo. Si bien una consulta bien ejecutada podría beneficiar a todas las partes, forzar su implementación inadecuada contraviene los estándares internacionales de derechos colectivos y genera inestabilidad. Se requiere voluntad política para establecer este proceso de participación efectiva, con instituciones que garanticen su correcta ejecución en cada caso.

La consulta previa, libre e informada, pese a las dificultades de su puesta en práctica, constituye al momento la mejor opción para conciliar intereses y evitar perjuicios ante actividades extractivas en territorios indígenas. Perfeccionar sus procedimientos resulta indispensable. La asimetría de poder entre grandes compañías y comunidades explica visiones contrapuestas. Se requiere deslindar responsabilidades para una participación informada: Estado como garante, empresas con transparencia y comunidades con decisión libre e incluyente.

Comités técnicos independientes para monitorear proyectos extractivistas sujetos a consulta. Mayor control social y veeduría con observadores internacionales. Reglamentación de tiempos/alcances de la consulta según proporcionalidad de impactos socioambientales. Perfeccionar la consulta previa con enfoque de derechos humanos e interculturalidad, para decidir sobre iniciativas responsables con la Amazonía y sus pobladores.

## **Conclusiones**

En Ecuador, la consulta previa a comunidades indígenas está consagrada en la Constitución de la República antes de cualquier explotación de recursos no renovables en sus territorios. Pero persisten vacíos sobre quiénes son sujetos de consulta y en qué etapas realizarla respecto a proyectos petroleros. La CPLI se erige como un derecho fundamental de los pueblos indígenas, reconocido en instrumentos internacionales y legislaciones nacionales, que busca garantizar su participación efectiva en la toma de decisiones que puedan afectar sus territorios, recursos y formas de vida. En el contexto del proceso extractivista petrolero, donde la explotación de recursos

naturales puede tener impactos significativos en los pueblos indígenas, la CPLI cobra especial relevancia como mecanismo para la protección de sus derechos.

El éxito de la CPLI depende en gran medida de la capacidad de los actores involucrados para establecer un diálogo intercultural efectivo. Esto implica un proceso de comunicación y aprendizaje mutuo que permita comprender las diferentes perspectivas y preocupaciones, y buscar puntos de encuentro y acuerdos que beneficien a todas las partes. Se requiere mayor claridad procedimental en la consulta, con participación informada de todas las nacionalidades potencialmente afectadas y acuerdos vinculantes sobre medidas de protección, compensación o reparación por impactos de las operaciones hidrocarburíferas.

La CPLI es un derecho fundamental y un mecanismo esencial para la protección de los derechos indígenas en el contexto del proceso extractivista petrolero. Su implementación efectiva requiere un compromiso firme por parte de todos los actores involucrados, así como el fortalecimiento de las capacidades de los pueblos indígenas para su participación efectiva. El fortalecimiento de las capacidades de los pueblos indígenas es un proceso continuo que requiere el apoyo del Estado, las organizaciones internacionales, la sociedad civil y otros actores. Este apoyo debe ser respetuoso con la autonomía y la autodeterminación de los pueblos indígenas, y debe estar basado en sus propias necesidades y prioridades.

## Referencias

- Bermeo, L. (2020). El efecto simbólico de la democracia. [https://www.academia.edu/21971950/El\\_efecto\\_simb%C3%B3lico\\_de\\_la\\_democracia](https://www.academia.edu/21971950/El_efecto_simb%C3%B3lico_de_la_democracia)
- Calderón, A., Dini, M., & Stumpo, G. (2022). Los desafíos del Ecuador para el cambio estructural con inclusión social. CEPAL: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/8de176a8-8d04-457e-9e4f-bec66245ce5b/content>
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2020). la consulta previa, libre, informada de buena fe y culturalmente adecuada. <https://doi.org/ISBN: 978-607-729-320-0>
- Comisión Internacional de Derechos Humanos. (2021). Derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales. IWGA: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/LibreDeterminacionES.pdf>
- Colegio, J. (2022). Política Económica, Comunicación y Economía Popular. Seminario Internacional Participación, Democracia y Desarrollo.
- Gobierno Municipal de Quito. (2020). Consulta previa legislativa. Gobierno Municipal de Quito: <https://gobiernoabierto.quito.gob.ec/consulta-previa-pre-legislativa-y-ambiental/#:~:text=La%20consulta%20previa%20es%20el,y%20comercializaci%C3%B3n%20que%20afecten%20sus>
- González, V., Valle, S., Nirchio, M., Olivero, J., & Tejada, L. (2022). Evaluación del riesgo de contaminación por metales pesados (Hg y Pb) en sedimentos marinos del estero Huaylá, Puerto Bolívar, Ecuador. Revista del Instituto de Investigación de la Facultad de Ingeniería Geológica: <https://doi.org/10.15381/iigeo.v21i41.14995>
- Grueso, R. (2023). El derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa. Naciones Unidas: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2011/7602.pdf>
- López, J. (2018). La consulta libre, previa e informada en el Ecuador- Quito: Centro de Derechos Económicos y Sociales. Quito.
- Maldonado Ruiz, T. (2018). Consentimiento libre, previo e informado en el Ecuador. Defensoría del Pueblo: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/IPeoples/EMRIP/FPIC/Ecuador\\_NHRI.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/IPeoples/EMRIP/FPIC/Ecuador_NHRI.pdf)
- Maldonado, T. (2018). Consentimiento libre, previo e informado en el Ecuador. Defensoría del Pueblo de Ecuador: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/IPeoples/EMRIP/FPIC/Ecuador\\_NHRI.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/IPeoples/EMRIP/FPIC/Ecuador_NHRI.pdf)
- Martínez, H. (2022). Concesiones, explotación minera y conflicto en la frontera Jalisco- Colima. Espiral (Universidad de Guadalajara): <https://bit.ly/2V2tRvg>
- Mendoza, W. (2020). La Consulta Previa: Análisis sobre su alcance y aplicabilidad en el Ecuador. INREDH: <https://inredh.org/la-consulta-previa/>
- Ministerio del Ambiente. (2019). Programa de reparación ambiental y social. <https://bit.ly/3fEsE5a>