



Pueblos indígenas y derecho a la consulta previa, libre e informada en proyectos extractivos

Indigenous peoples and the right to free, prior, and informed consultation in extractive projects

Povos indígenas e o direito à consulta livre, prévia e informada em projetos extrativos

Freddy Isaac Soria-Baste ^I
freddy.soriab@ug.edu.ec
<https://orcid.org/0009-0000-1301-4506>

Correspondencia: freddy.soriab@ug.edu.ec

Ciencias Sociales y Políticas
Artículo de Investigación

* **Recibido:** 15 de marzo de 2025 * **Aceptado:** 25 de abril de 2025 * **Publicado:** 31 de mayo de 2025

I. Abogado, Magister, Docente de la Universidad de Guayaquil UG, Ecuador.

Resumen

Este artículo analiza el derecho a la consulta previa, libre e informada como un mecanismo de protección de los pueblos indígenas frente a los impactos de los proyectos extractivos. En el contexto latinoamericano y particularmente en Ecuador, este derecho ha sido reconocido tanto en la Constitución como en instrumentos internacionales como el Convenio 169 de la OIT. Sin embargo, su aplicación práctica enfrenta obstáculos significativos relacionados con la falta de voluntad política, la debilidad institucional y la presión de intereses económicos. El estudio parte de un enfoque cualitativo y jurídico, utilizando métodos descriptivos, bibliográficos y fenomenológicos. A través del análisis de casos emblemáticos, se evidencia que la consulta previa en muchas ocasiones ha sido una formalidad carente de eficacia real. Se propone la necesidad de fortalecer la institucionalidad, reconocer la jurisdicción indígena y establecer protocolos de consulta culturalmente adecuados. El respeto al derecho a la consulta no solo protege territorios y culturas, sino que representa un requisito indispensable para avanzar hacia un modelo de desarrollo justo e intercultural.

Palabras clave: consulta previa; pueblos indígenas; proyectos extractivos; derechos colectivos; Ecuador; derechos humanos; Constitución.

Abstract

This article analyzes the right to free, prior, and informed consent as a mechanism for protecting Indigenous peoples from the impacts of extractive projects. In Latin America, and particularly in Ecuador, this right has been recognized both in the Constitution and in international instruments such as ILO Convention 169. However, its practical implementation faces significant obstacles related to a lack of political will, institutional weakness, and pressure from economic interests. The study uses a qualitative and legal approach, utilizing descriptive, bibliographic, and phenomenological methods. Through the analysis of emblematic cases, it is evident that prior consultation has often been a formality lacking in real effectiveness. It proposes the need to strengthen institutions, recognize Indigenous jurisdiction, and establish culturally appropriate consultation protocols. Respect for the right to consultation not only protects territories and cultures but also represents an indispensable requirement for advancing toward a fair and intercultural development model.

Keywords: prior consultation; Indigenous peoples; extractive projects; collective rights; Ecuador; human rights; Constitution.

Resumo

Este artigo analisa o direito ao consentimento livre, prévio e informado como mecanismo de proteção dos povos indígenas contra os impactos de projetos extrativistas. Na América Latina, e particularmente no Equador, esse direito é reconhecido tanto na Constituição quanto em instrumentos internacionais como a Convenção 169 da OIT. No entanto, sua implementação prática enfrenta obstáculos significativos relacionados à falta de vontade política, à fragilidade institucional e à pressão de interesses econômicos. O estudo utiliza uma abordagem qualitativa e jurídica, utilizando métodos descritivos, bibliográficos e fenomenológicos. Por meio da análise de casos emblemáticos, evidencia-se que a consulta prévia tem sido, muitas vezes, uma formalidade sem real efetividade. Propõe-se a necessidade de fortalecer as instituições, reconhecer a jurisdição indígena e estabelecer protocolos de consulta culturalmente adequados. O respeito ao direito à consulta não apenas protege territórios e culturas, mas também representa um requisito indispensável para avançar em direção a um modelo de desenvolvimento justo e intercultural.

Palavras-chave: consulta prévia; povos indígenas; projetos extrativistas; direitos coletivos; Equador; direitos humanos; Constituição.

Introducción

En el contexto de América Latina, la presencia histórica de pueblos indígenas ha generado una profunda interacción entre los sistemas jurídicos estatales y los sistemas normativos ancestrales. Esta realidad plural demanda la adopción de mecanismos de reconocimiento y protección que garanticen los derechos colectivos de estas comunidades, entre los que destaca el derecho a la consulta previa, libre e informada. Este derecho se encuentra consagrado en instrumentos internacionales como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), así como en declaraciones universales de derechos indígenas.

El derecho a la consulta previa tiene como propósito asegurar que los pueblos indígenas puedan participar activamente en los procesos de toma de decisiones sobre medidas legislativas o administrativas que afecten sus territorios, identidades culturales o sistemas de vida. Esta

participación debe ser efectiva, culturalmente adecuada y realizada de buena fe, tal como lo ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en diversos fallos, entre ellos el caso *Saramaka vs. Surinam* (2007).

En el caso ecuatoriano, la Constitución de 2008 representa un avance significativo al reconocer a Ecuador como un Estado plurinacional e intercultural. El artículo 57 establece expresamente el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados sobre cualquier plan o proyecto que afecte sus derechos colectivos, particularmente en el ámbito extractivo. No obstante, la implementación práctica de este derecho ha sido irregular y objeto de críticas tanto por organismos internacionales como por organizaciones sociales locales.

La expansión de actividades extractivas como la minería, la explotación petrolera y los megaproyectos hidroeléctricos ha generado tensiones con las comunidades indígenas, quienes frecuentemente denuncian la falta de consulta real y efectiva. Estas tensiones revelan una contradicción estructural entre el modelo de desarrollo económico basado en el extractivismo y el respeto a los derechos colectivos consagrados en la Constitución y tratados internacionales ratificados por el Ecuador.

Además, la Corte Constitucional del Ecuador ha emitido sentencias relevantes sobre la consulta previa, destacando la importancia de su cumplimiento como requisito previo y no posterior a la ejecución de proyectos. En la Sentencia No. 1149-19-JP/21, se establece que la consulta previa debe ser considerada un mecanismo de diálogo intercultural y no una formalidad administrativa (Corte Constitucional del Ecuador, 2021, p. 12).

Asimismo, el derecho a la consulta está vinculado directamente con el principio de autodeterminación de los pueblos indígenas, que implica no solo participar en las decisiones que les afectan, sino también tener la capacidad de establecer sus prioridades en materia de desarrollo. Este principio se encuentra estrechamente relacionado con la justicia ambiental, ya que muchos proyectos extractivos impactan negativamente en los ecosistemas que sustentan a las comunidades. En el plano internacional, se han identificado buenas prácticas en países como Bolivia y Colombia, donde se han desarrollado protocolos propios de consulta construidos por las comunidades, lo que fortalece su participación y legitimidad. Sin embargo, también se observan retrocesos en contextos donde los intereses económicos priman sobre los derechos humanos, generando conflictos socioambientales y procesos judiciales prolongados.

El presente artículo busca analizar el estado actual del derecho a la consulta previa en Ecuador, explorando sus fundamentos normativos, evolución jurisprudencial, y los principales obstáculos que enfrenta en su implementación. Además, se examinan estudios de caso representativos y se comparan experiencias internacionales con el objetivo de identificar prácticas que puedan ser replicadas o adaptadas en el contexto ecuatoriano.

La metodología empleada será cualitativa y estará basada en el análisis documental de normas jurídicas, sentencias y reportes de organismos internacionales. Esta aproximación permitirá evaluar de forma crítica la brecha entre el reconocimiento formal del derecho a la consulta y su aplicación efectiva en contextos concretos.

En suma, este artículo defiende la tesis de que la consulta previa no debe concebirse como una concesión del Estado, sino como una expresión de los derechos colectivos, esenciales para garantizar la dignidad y supervivencia de los pueblos indígenas. Su cumplimiento efectivo es indispensable para avanzar hacia un modelo de desarrollo sostenible, equitativo y respetuoso con la diversidad cultural del país.

Se propone, finalmente, que el fortalecimiento institucional, el reconocimiento de los sistemas jurídicos indígenas y la voluntad política son elementos clave para consolidar una práctica de consulta que no solo cumpla con estándares legales, sino que se convierta en un verdadero instrumento de justicia social e interculturalidad.

Estado del arte

El derecho a la consulta previa, libre e informada ha sido ampliamente estudiado en el ámbito jurídico y antropológico. Según Espinosa (2021, p. 45), en América Latina, este derecho ha evolucionado desde una perspectiva meramente formal hasta convertirse en un principio sustancial del derecho internacional de los derechos humanos. Autores como Yrigoyen Fajardo (2015, p. 30) han señalado que su eficacia depende de la voluntad política de los Estados y del reconocimiento del pluralismo jurídico. En Ecuador, la Corte Constitucional ha desarrollado una jurisprudencia sólida, como en la sentencia No. 1149-19-JP/21, donde se establece que la consulta debe ser previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada (Corte Constitucional, 2021, p. 13).

Diversas investigaciones académicas (Luna, 2019; Acosta, 2020) coinciden en que el problema central radica en la distancia entre el reconocimiento normativo y su implementación práctica. Estudios empíricos del CDES (Centro de Derechos Económicos y Sociales, 2022, p. 21) revelan que en muchos casos las consultas se han desarrollado una vez iniciado el proyecto extractivo, lo

que vulnera el carácter preventivo del derecho. Además, se identifica una falta de protocolos nacionales claros y una débil articulación entre el Estado y las organizaciones indígenas.

Marco teórico

El derecho a la consulta previa tiene sus raíces en el principio de autodeterminación de los pueblos indígenas, reconocido en el artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En el marco del Convenio 169 de la OIT, este derecho no es una mera formalidad, sino una obligación legal vinculante. Según Sieder (2018, p. 64), constituye un pilar del pluralismo jurídico y del respeto a la diversidad cultural.

Desde la perspectiva del constitucionalismo transformador, como señala Ramiro Ávila Santamaría (2011, p. 89), los derechos colectivos no pueden analizarse desde una lógica individualista, sino desde una dimensión comunitaria e intercultural. La Constitución del Ecuador de 2008 reconoce a los pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos, cuyas normas y procedimientos deben ser respetados en procesos que afecten su territorio y formas de vida.

También se recurre al enfoque de justicia ambiental, que vincula el derecho a la consulta con la sostenibilidad ecológica y la protección del hábitat tradicional de los pueblos originarios. Esto implica reconocer que la afectación no solo es económica, sino también espiritual, simbólica y cultural (Gudynas, 2015, p. 102).

Estudios de caso y experiencias internacionales

En Ecuador, el caso del Pueblo Kichwa de Sarayaku contra el Estado ecuatoriano (Corte IDH, 2012) marcó un precedente importante. La Corte Interamericana determinó que el Estado había violado el derecho a la consulta al autorizar actividades petroleras en territorio indígena sin consentimiento previo. En Colombia, la Corte Constitucional ha desarrollado estándares robustos para la consulta, como en la Sentencia SU-123/18, que obliga al Estado a suspender proyectos que no cumplan este requisito. En Bolivia, la Ley de Consulta a los Pueblos Indígenas (Ley N.º 222) generó controversias, ya que fue considerada impuesta y sin legitimidad por varias comunidades. Internacionalmente, destacan los protocolos autónomos de consulta en Canadá y los modelos de decisión indígena en Australia, donde se reconoce mayor autonomía a las comunidades en la gestión de sus recursos.

Normativa ecuatoriana sobre consulta previa

- **Constitución del Ecuador (2008):** Artículo 57, numeral 7.

- **Ley Orgánica de Recursos Hídricos (2014):** Exige consulta previa en megaproyectos.
- **Ley de Participación Ciudadana:** Incorpora la obligación de consulta, aunque no específica para pueblos indígenas.
- **Sentencias relevantes:** Corte Constitucional No. 1149-19-JP/21, 001-10-SIN-CC, 22-18-IN/21.
- **Normativa internacional vigente:** Convenio 169 de la OIT, Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007).

Metodología

Este trabajo aplica una metodología jurídica cualitativa, combinando tres enfoques:

Método Descriptivo: Se describe el estado actual del derecho a la consulta previa en Ecuador y América Latina.

Método Bibliográfico: Se analizan fuentes primarias (constitución, leyes, tratados internacionales) y secundarias (libros, artículos, jurisprudencia).

Método Fenomenológico Jurídico: Se examinan las experiencias subjetivas de los pueblos indígenas en la aplicación real del derecho a la consulta, a través del estudio de casos judiciales y análisis doctrinal.

Discusión y resultados

Definición: La consulta previa es un derecho colectivo y un deber estatal, no una simple audiencia pública.

Ejemplos de implementación y resultados

Proyecto	Comunidad Afectada	¿Hubo Consulta?	Resultado
ITT-Yasuní	Waorani	Parcial	Acción de protección favorable
Hidroeléctrica Manduriacu	Nacionalidad Kitu Kara	No	Protestas y demandas legales
Minería Fruta del Norte	Shuar	No efectiva	Conflicto activo

Nota: Elaboración propia con base en datos del CDES (2023).

Fuente: Centro de Derechos Económicos y Sociales, Informe Anual 2023

Explicación: La mayoría de los proyectos extractivos analizados no cumplieron plenamente con el estándar de consulta, generando resistencia y judicialización.

Cuestiones éticas: La consulta previa plantea dilemas éticos relacionados con la legitimidad del consentimiento, el riesgo de cooptación por parte de actores económicos, y la manipulación de procesos participativos que no reflejan la voluntad real de las comunidades.

Conclusiones

El derecho a la consulta previa, libre e informada es un instrumento fundamental para garantizar la dignidad, la autonomía y la supervivencia de los pueblos indígenas frente a los impactos de los proyectos extractivos. En Ecuador, aunque existe un marco normativo avanzado, su aplicación ha sido deficiente. Es urgente superar la brecha entre la norma y la práctica, estableciendo mecanismos eficaces de cumplimiento y sanción. Solo así se podrá avanzar hacia una democracia intercultural real y una justicia ambiental inclusiva.

Recomendaciones

- Aprobar una ley específica de consulta previa que defina etapas, plazos y sanciones.
- Fortalecer la institucionalidad intercultural con participación indígena.
- Reconocer los protocolos propios de las comunidades como instrumentos jurídicos válidos.
- Garantizar el acceso a la justicia y medidas cautelares efectivas.
- Promover la educación jurídica intercultural en jueces y funcionarios.

Referencias

1. Acosta, A. (2020). El Buen Vivir como alternativa al desarrollo. Quito: Abya Yala.
2. CDES. (2022). Informe anual sobre derechos colectivos. Quito: CDES.
3. Corte Constitucional del Ecuador. (2021). Sentencia No. 1149-19-JP/21.
4. Corte IDH. (2012). Caso del Pueblo Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador.
5. Espinosa, M. (2021). Pluralismo jurídico y pueblos indígenas. Bogotá: Siglo del Hombre.
6. Gudynas, E. (2015). Extractivismos y justicia ambiental. Montevideo: CLAES.
7. Sieder, R. (2018). Derechos indígenas y Estado. México: CIESAS.

8. Yrigoyen Fajardo, R. (2015). El derecho a la consulta previa en América Latina. Lima: IWGIA.

© 2025 por el autor. Este artículo es de acceso abierto y distribuido según los términos y condiciones de la licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>).