



## CONSULTA PREVIA vs. EXTRACTIVISMO: UN ARMA POCO AFILADA PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS PARA LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

Por Manuel Ignacio González Cara \*\*

### Resumen

Los pueblos indígenas o tribuales o las mismas comunidades campesinas representan un sector de la humanidad en contacto permanente con la naturaleza, que han ido adquiriendo gran parte de sus conocimientos vitales de esta relación. Este conocimiento contradice muchos de los principios de la sociedad mercantilista y de consumo que genera la economía capitalista, por lo que se producen tensiones sociales y distorsiones culturales, cuando las actividades extractivistas colonizan los territorios indígenas, mediante concesiones administrativas de explotación sobre los recursos naturales y medidas legislativas impulsadas por los Estados en pro del desarrollo económico y social del país.

El convenio 169 de la OIT regula los derechos de participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones que puedan afectar a sus derechos colectivos mediante la consulta previa, libre e informada. Este derecho de los pueblos indígenas aumenta la cuota de participación de estas comunidades en las decisiones, debiendo ser consultados por los Estados, mediante procedimientos adecuados siempre que se establezcan medidas legislativas o administrativas que les afecten directamente. Aun así, los pueblos indígenas consideran de escaso alcance el impacto de este procedimiento de consulta si no es vinculante para los gobiernos.

### Situación actual de los pueblos indígenas: Los guardianes de la Naturaleza

Son pueblos indígenas aquellos que proceden de las poblaciones que habitaban los territorios antes de su proclamación como Estados Independientes. En el caso de América, serían los descendientes de los pueblos originarios previos a los procesos de conquista y colonización. Además, deben de conservar todas o parte de sus instituciones sociales, económicas y/o políticas.

Otro elemento para tomar en cuenta es la auto-identificación, es decir, que estos mismos pueblos sientan que tienen una identidad indígena, aunque este elemento no puede ser tomado en cuenta por los Estados para negarles sus derechos, pues esta denominación se utiliza para los pueblos como colectividades.

Las comunidades campesinas y nativas también accederán al estatus de pueblo indígena siempre que reúnan los siguientes requisitos:

- Existe una conexión territorial entre sus miembros.
- Tienen descendencia histórica.
- Mantienen parte o todas sus costumbres o tradiciones.

En estos casos, las comunidades campesinas o nativas tendrán los mismos derechos que los pueblos indígenas, a pesar de no ser pueblos originarios tal como sucede en Ecuador con el pueblo Afro o Montubio, a los cuales se les reconoce en la Constitución de 2008 los derechos colectivos de los pueblos indígenas al reunir estas características.

Los pueblos indígenas cuentan con una estructura social, económica y cultural que contradice las ideologías económicas supremacistas occidentales, que imponen sus modelos de desarrollo a través de la globalización. Mientras para la visión occidental el ser humano es el centro de la creación, ya que fue hecho a imagen y semejanza del Creador, para los pueblos indígenas simplemente somos parte de un todo dentro del cual debemos mantener los equilibrios necesarios dentro de la Naturaleza y el Universo.

Esta manera de entender su propia existencia los lleva a construir una relación especial con su entorno natural con usos y costumbres encaminados a proteger los ciclos naturales de la vida. Esta cosmovisión indígena se fundamenta en una relación de interdependencia con la naturaleza, que hace que sus necesidades humanas no

se superpongan sobre los ciclos vitales de sus territorios. De esta manera, protegen los recursos naturales de sus tierras y descansan sobre un desarrollo sustentable.

Estas formas de vida indígenas llevan a que todas las decisiones en torno al desarrollo de sus comunidades tengan en cuenta la capacidad de regeneración de sus bienes naturales. Esto se contraponen al extractivismo, que pretende satisfacer necesidades de forma inmediata sin valorar las consecuencias que éste pueda traer para las futuras generaciones.

Por tanto, no es de extrañar que el avance de las actividades extractivistas de la economía capitalista encuentre un obstáculo en estos pueblos a la hora de expandirse dentro de sus territorios.

Actualmente, las condiciones de vida de estos pueblos han sido bien deterioradas, hasta el punto de poner en grave crisis su supervivencia. Por destacar algunos de los indicadores sociales más preocupantes podemos señalar los siguientes:<sup>(1)</sup>

**Injusticia perpetua.** Los pueblos indígenas padecen las consecuencias de la injusticia histórica, a saber, la colonización,



la desposesión de sus tierras, territorios y recursos, la opresión y la discriminación, así como la falta de control de sus propios modos de vida. Los Estados coloniales y modernos, en la búsqueda del crecimiento económico, les han denegado ampliamente su derecho al desarrollo. De resultados de ello, los pueblos indígenas suelen perder ante actores más poderosos y se convierten en los grupos más empobrecidos de sus países.

### **La tercera parte de los pobres del mundo.**

Los pueblos indígenas siguen siendo los más numerosos entre los pobres, los analfabetos y los desempleados. Los pueblos indígenas suman unos 370 millones. Pese a que constituyen aproximadamente el 5% de la población mundial, los pueblos indígenas constituyen el 15% de los pobres del mundo.

**Un problema también en los países desarrollados.** El bienestar de los pueblos indígenas es un problema no sólo en los países en desarrollo. Incluso en los países desarrollados, los pueblos indígenas casi invariablemente están a la zaga de la población no indígena en la mayoría de los indicadores del bienestar. Su esperanza de vida es más corta, la calidad de los servicios médicos y la educación es más baja y sus tasas de desempleo son más elevadas.

**Ser indígena es ser pobre.** Estudios de las condiciones socioeconómicas de los pueblos indígenas de América Latina demuestran que ser indígena equivale a ser pobre y que con el tiempo esa situación se ha perpetuado. Aun cuando hayan podido acumular capital humano (es decir, oportunidades de educación o capacitación), no pueden convertirlo en ganancias significativamente mayores ni reducir la pobreza que los diferencia de la población no indígena.

### **Extractivismo**

Los Extractivismos se refiere a un conjunto particular de apropiaciones de recursos naturales caracterizados por los grandes volúmenes removidos y/o la alta intensidad, donde la mitad o más son exportados como materias primas, sin procesamiento industrial o procesamientos limitados. Por tanto, bajo esta definición, los extractivismos son plurales, incluyendo emprendimientos tales como la megaminería a cielo abierto, la minería pequeña de oro aluvial (legal o ilegal), las explotaciones de petróleo o gas natural, o los distintos monocultivos de exportación (donde el caso más destacado es la soja). Bajo esta perspectiva, los extractivismos no son una industria, ya que en ellos no hay una transformación industrial, siendo incorrectas expresiones tales como “producción minera o petrolera”, ya que nada se produce, sino que todo se extrae. <sup>(2 p20-21)</sup>

Los extractivismos son siempre locales, en tanto la remoción de los recursos naturales siempre están anclados en sitios específicos, pero a la vez están atados a la globalización, debido a que esa apropiación es el primer eslabón de una cadena de comercialización y producción globales, donde los precios y demandas están determinados globalmente, siguiendo reglas y estructuras de la gobernanza internacional. <sup>(3)</sup>

Buena parte de los análisis sobre los extractivismos se enfocan en sus impactos locales; entre los más conocidos están sus efectos ambientales, como la contaminación de suelos, aguas o aire, o la destrucción de áreas silvestres. A ellos se les suman sus impactos sociales, tales como el desplazamiento o drásticas alteraciones en comunidades indígenas o campesinas, o las distorsiones en las economías locales.

A su vez, como buena parte de esos emprendimientos generan distintos tipos de resistencias, se desatan conflictos sociales que también son locales, ejemplos de esta problemática se describen en las recopilaciones de Hoetmer<sup>(4)</sup> y Ramírez-Cuellar<sup>(5)</sup>.

De igual modo, estas extracciones no nutren las cadenas industriales nacionales pues los recursos que utilizan son exportados. Así pues, sus contribuciones a las economías locales o regionales son limitadas, quedándose el grueso de sus ganancias en sus casas matrices, la mayoría extranjeras.

Los extractivismos solo son posibles en tanto se insertan en redes globales de comercialización, las que se han formado gracias al llamado “superciclo de los commodities”, donde casi todas las materias primas de la región alcanzaron altos precios, tal como ocurrió con el oro, el petróleo o la soja. Las inversiones también crecieron notablemente (en parte debido a la crisis económico-financiera en los países industrializados), superando los US\$ 174 mil millones en el año 2012. Así tenemos que el sector de recursos naturales sigue siendo un destino privilegiado de las inversiones en varios países (actualmente el 51% de las inversiones tiene ese destino en América del Sur, excluyendo a Brasil, donde recibe el 13%).

Normalmente, este tipo de actividad extractiva incide sobre los pueblos indígenas originarios, debido a que son sus territorios los que mantiene las mejores condiciones para reproducir estos recursos: agua, tierras fértiles, bosques con amplias superficies forestales, minerales o fósiles.

El extractivismo termina convirtiéndose en una forma de colonización de los territorios gobernados por las naciones y pueblos indígenas, cuya actividad inserta pau-



latinamente las practicas socioeconómicas del capitalismo tales como, el individualismo, la mercantilización de las relaciones comunitarias y la naturaleza, el trabajo asalariado o por cuenta ajena, entre otras. Estas imposiciones van provocando la desaparición de las costumbres y usos ancestrales de estos pueblos, que han sobrevivido a lo largo del tiempo gracias a su especial relación con la naturaleza y el cooperativismo entre sus miembros.

Una muestra de este sistema depredador de los recursos naturales, al servicio de un modelo económico sustentado en el consumo desmedido de sus miembros y en el crecimiento económico infinito, lo podemos ver dentro de la provincia de Esmeraldas (Ecuador). Concretamente, en el norte de la provincia, los cantones de Eloy Alfaro y San Lorenzo han visto como se expande la colonización de sus territorios mediante diferentes concesiones realizadas por los diferentes gobiernos de la República del Ecuador.

Se desea hacer especial mención a estos dos cantones, por ser donde hemos intervenido con la PUCE-SE mediante un trabajo de consultoría financiado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) dentro de su Programa de Seguridad Humana. Sin olvidar, que se vienen dando conflictos similares en multitud de territorios que gobiernan los pueblos indígenas del Ecuador o habitan poblaciones campesinas.

Debido al difícil acceso que tienen estos territorios, que hacen muy costosa la introducción de maquinarias pesadas que faciliten el extractivismo, la estrategia habitual que sigue el extractivismo comienza con la deforestación mediante la instalación de empresas madereras que van arrasando bosques primarios. Las madereras

allanan el camino a futuros extractivismos, pues eliminan los obstáculos que la Naturaleza impone a las infraestructuras necesarias, como caminos o carreteras, y favorecen la introducción de tecnologías de “alta productividad”.

Tras la deforestación, suelen aparecer los monocultivos o las actividades ganaderas industriales que necesitan de amplios espacios para su producción comercial. En el norte de la provincia de Esmeraldas, se detectan con claridad las amplias extensiones de cultivos de palma africana, que han alejado del lugar a mucha de la fauna que servía de subsistencia a los pueblos indígenas que habitan los cantones de Eloy Alfaro y San Lorenzo: Pueblo Afro, Awá, Chachi y Épera.

Al igual que la fauna, la flora de estos bosques también ha sido paulatinamente reducida, con las consecuencias evidentes para las culturas indígenas, acostumbrados a encontrar en estas plantas los remedios contra un sin número de problemas de salud.

Finalmente, el aumento del precio del oro provocado por la crisis de los productos financieros en el hemisferio norte, hizo que muchos inversionistas se refugiaran en valores seguros, lo que ha provocado la aparición de transnacionales en la zona fronteriza colombo-ecuatoriana.

Estas empresas promueven una gran inestabilidad social en las diferentes comunidades, que dividen a sus miembros a favor o en contra de las mismas.

Además, el extractivismo minero causa la contaminación de los ríos, como por ejemplo el Río Santiago, proliferando la aparición de enfermedades gástricas agudas, infecciones cutáneas y la intoxicación

de las especies que habitan los ríos y que son el sustento alimenticio de las comunidades que moran en las riberas.

### **Convenio N°169 sobre los Pueblos Indígenas y Tribales de la OIT**

El convenio 169 sobre los pueblos Indígenas y Tribales es un Tratado Internacional que nace de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1989. Este convenio internacional ha sido ratificado por 15 países de América latina y el Caribe, entre ellos Ecuador. El objetivo del mismo es superar las prácticas discriminatorias que durante tantas épocas han venido soportando los pueblos originarios, implementando su participación en la toma de decisiones que afecten a su desarrollo económico, social y cultural.

La OIT es un organismo especializado de las Naciones Unidas, y se ocupa de los asuntos referentes al trabajo y las relaciones laborales. Como característica principal de este organismo internacional destaca su carácter tripartito, al estar formado por representantes de los gobiernos, trabajadores y empleadores. Este carácter tripartito se refleja en su órgano superior de decisión, la Conferencia Internacional de Trabajadores.

El Convenio 169 de la OIT es un instrumento legal esencial para la conceptualización y, lo que es más importante, para la aplicación de los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos, su derecho a ser consultados y a participar plenamente, o el necesario respeto debido a sus propios sistemas políticos y jurídicos, entre otros aspectos.

Volviendo al Convenio 169 de la OIT, resulta ciertamente chocante que sea una organización de carácter laboral la que asuma el propósito de establecer los derechos



de los pueblos indígenas. Sin embargo, esta misma organización ya había establecido estos derechos en el Convenio 107 sobre “Poblaciones Indígenas y Tribuales” y contaba con una amplia trayectoria abordando asuntos indígenas en su dilatada historia, única en su amplitud en relación con otros organismos internacionales.

La elaboración del Convenio 169 de la OIT suponía la revisión del Convenio 107 que esta misma oficina había elaborado en el año 1957. No obstante, el Convenio 107 tuvo un claro espíritu integracionista y paternalista frente a los pueblos indígenas y tribuales, partiendo de la suposición de que estos pueblos acabarían asimilando las culturas dominantes de los Estados independientes donde se encontraban sus territorios.

Por tanto, los trabajos preparatorios de revisión del Convenio 107 nacieron con el anhelo de superar la visión neo colonialista del año 1957. El enfoque integracionista no podía seguir siendo el principio que regía las relaciones entre los Estados y pueblos indígenas, sino que debía reconocerse el derecho de estos pueblos a decidir el ritmo y alcance de su desarrollo económico y social.

De hecho, uno de los cuellos de botella a los que tuvo que enfrentarse la OIT en sus deliberaciones para la revisión del Convenio 107 OIT de 1957, fue la introducción del término “libre determinación” dentro del Convenio 169 OIT de 1989; puesto que éste era un concepto que levantaba suspicacias entre los Estados en cuanto a su alcance, al ser una ventana abierta a un posible proceso de independencia de estos pueblos.

El otro eje en torno al cual giraba la solicitud de revisión del Convenio 107 OIT de

1957, aparte de superar la actitud paternalista e integracionista de dicho tratado, iba a ser el derecho a la tierra de estas comunidades y su correlación con la definición de naturaleza y extensión de las “poblaciones” que serían parte del ámbito de aplicación del futuro convenio revisado, así como el de las consecuencias prácticas que supondría el reconocimiento del “derecho al control del propio desarrollo” respecto al control de los recursos minerales del subsuelo y de las aguas; además, todo lo anterior puesto en relación con la soberanía política y económica de los Estados a la que éstos en todo momento opusieron a la libre determinación y al reconocimiento del término “territorio”.<sup>(6)</sup>

### **La Consulta Previa, Libre e Informada**

La consulta y la participación de los Pueblos Indígenas y Tribuales en las decisiones que les afectan como colectividad son las piedras angulares del Convenio 169 de la OIT.

En la elaboración del convenio, con respecto a la consulta previa, la Oficina Internacional del Trabajo de las Naciones Unidas consideró que se debía partir de:

- a) que las poblaciones indígenas y tribuales tienen derecho a participar en el proceso de toma de decisiones en los países donde viven y en lo que atañe a todas las cuestiones cubiertas por el convenio y que les afecten directamente;
- b) que este derecho de participación debería ser efectivo y brindarles la oportunidad de hacerse escuchar y de influir en las decisiones adoptadas;
- c) que, para que tal derecho sea efectivo, debe ser respaldado por mecanismos adecuados de procedimiento instaurados a nivel nacional de acuerdo con las condiciones del país;

d) que la aplicación de este derecho debería adaptarse a la situación de las poblaciones indígenas y tribuales interesadas, a fin de conferirles en cada caso el máximo control posible sobre su propio desarrollo económico, social y cultural.<sup>(7,8)</sup>

El art. 6 del Convenio 169 OIT, específicamente, se refiere a la consulta previa. Este artículo establece que deberá llevarse a cabo esta consulta, siempre que el Estado en cuestión prevea medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

La consulta previa debe realizarse de manera necesaria siempre que algunas de estas medidas conlleven la prospección o explotación de los recursos del subsuelo o puedan provocar el desplazamiento de los pueblos indígenas mediante la enajenación de sus tierras.

Se observa que en la consulta previa no sería obligatoria en ciertos tipos de extractivismos como el maderero o los monocultivos por no afectar a recursos naturales del subsuelo. Aun así, el Convenio 169 OIT recomienda que se realice la consulta siempre que una acción legislativa o administrativa afecte sus derechos colectivos.

Los derechos colectivos son derechos humanos específicos de los cuales son titulares ciertos grupos humanos. Los derechos colectivos son parte de los llamados derechos de tercera generación cuyo reconocimiento internacional fue históricamente posterior a la de los derechos civiles y políticos (primera generación) y a la de los derechos económicos, sociales y culturales (segunda generación).

Los derechos colectivos se distinguen de otros derechos de tercera generación porque es relativamente posible determinar



quiénes concretamente pueden reclamarlos porque son afectados por su violación. Los derechos colectivos de los pueblos indígenas son propios de quienes los integran.

Los derechos colectivos de los Pueblos y Nacionalidades del Ecuador vienen recogidos en el art. 57 Constitución de la República del Ecuador (CRE), entre los que podemos destacar los referidos al desarrollo de su identidad, tradiciones ancestrales y su organización social; el reconocimiento de la posesión de sus tierras ancestrales; a la educación intercultural y bilingüe; y más.

El art. 57 CRE en su párrafo 7 recoge la Consulta Previa libre e informada como un derecho colectivo que podrán utilizar las Comunidades, Pueblos y Nacionalidades Indígenas, pueblo Afroecuatoriano, Pueblo Montubio y las Comunas que forman parte del Estado ecuatoriano.

Las consultas deben ser formales, plenas y llevarse a cabo de buena fe. En cuanto a la forma de realizarse, ésta queda en manos de lo que establezcan las legislaciones internas de cada Estado. En el caso de Ecuador no existe una ley de consulta previa que formalice su realización y garantice que ésta se lleva a cabo libremente y de manera efectiva.

Lo que sí deja claro el Convenio N°169 OIT es que será el gobierno el que estará en la obligación de promover esta Consulta, facilitando que se den las condiciones óptimas para la participación efectiva de los Pueblos Indígenas.

La consulta previa libre e informada debería posibilitar un verdadero diálogo, donde la comunicación, el entendimiento y el respeto mutuo sean los ejes principales de las conversaciones entre los pueblos Indígenas y el Estado.

El Convenio indica que los pueblos deben ser informados a través de sus instituciones representativas. El derecho a la información conlleva que se establezca un plazo adecuado para que las poblaciones afectadas puedan informarse, evaluar y tomar una decisión conforme a los usos y costumbres de estos pueblos.

Como se mencionó anteriormente, la ratificación de un tratado internacional por un Estado le obliga a adoptar medidas legislativas de transposición que garanticen la aplicación del mismo. Ecuador ha ratificado el Convenio n° 169 OIT e, incluso, a elevado al nivel constitucional los derechos colectivos de los pueblos indígenas dándoles el máximo rango de protección jurídica. Sin embargo, aún no se ha desarrollado una ley de consulta previa que clarifique todos los aspectos de su aplicación, a diferencia del vecino Estado peruano que sí ha llevado a cabo el desarrollo de la misma.<sup>(9)</sup>

Es conforme a la Ley de Consulta Previa del Perú que se han desarrollado en los siguientes párrafos, lo que se considera lo que podría ser el proceso estándar por seguir para que los pueblos indígenas sean consultados de manera efectiva.

De tal forma, el proceso de consulta previa constaría de las siguientes etapas:

#### Primera Etapa: **Identificación de la medida objeto de la consulta.**

Como se ha expresado, debe tratarse de una actividad que necesite el desarrollo de medidas legislativas o administrativas que afecten al desarrollo económico, social y cultural de los pueblos indígenas. El artículo 57.7 de la CRE dice que la consulta será obligatoria para proyectos de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuen-

tren en sus tierras o que puedan afectarles ambiental o culturalmente.

#### Segunda Etapa: **Identificación de las comunidades afectadas.**

El convenio N°169 OIT habla sobre la necesidad de que estas medidas legislativas o administrativas afecten directamente a las comunidades. En algunas consultas, no se toma en cuenta que una concesión minera no solo debe ser consultada a la comunidad donde se encuentra la tierra colectiva que va a ser intervenida, sino que esta actividad puede causar la contaminación de ríos y perjudicar el derecho a la salud de otras comunidades que no fueron consultadas. El término “directamente” puede ser interpretado de manera restrictiva por los gobiernos estatales y limitar la participación en la consulta.

#### Tercera Etapa: **Publicidad de la medida objeto de la consulta.**

La autoridad estatal está obligada a entregar toda la documentación que explica la medida que les afecta, incluida la evaluación de impacto ambiental. Además, el Gobierno deberá presentar los términos en los cuales se realizará la consulta. Todos los materiales, siempre que se pueda, deberían respetar el idioma y las costumbres de las comunidades consultadas.

#### Cuarta Etapa: **Traslado de información sobre la medida a las comunidades.**

Aquí se especificará las circunstancias que justifican la medida y los impactos que puede provocar en el normal desenvolvimiento de estos pueblos afectados. Un elemento fundamental para tomar una decisión al respecto será el informe de impacto ambiental que normalmente es realizado por el Ministerio del Ambiente.



#### Quinta Etapa: **Evaluación interna de la medida.**

Esta etapa debe contar con un plazo adecuado que permita transcribir culturalmente la información para ser discutida con la máxima participación de la comunidad.

#### Sexta Etapa: **Dialogo intercultural.**

En esta fase, el Estado y Pueblo Indígena discuten sobre la viabilidad del proyecto de desarrollo. Idealmente, esta etapa culminaría el proceso de consulta con un acuerdo de entendimiento que satisfaga a ambas partes. De tal forma, que la ejecución de la medida complazca las necesidades de desarrollo de la población sin perjudicar sus formas de vida ancestrales.

Para terminar este análisis del proceso de consulta previa, libre e informada, es necesario señalar que el Convenio N.º 169 no exige el consentimiento de los pueblos indígenas para determinar libremente su desarrollo. De tal modo, que, en caso de no llegar a un entendimiento entre las partes dialogantes, la decisión final quedará supeditada a la decisión del Estado conforme a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

#### **Un arma poco afilada**

El uso del término “consulta” dentro del Convenio N.º 169 OIT no es en ningún modo aleatorio. Dentro de los trabajos preparatorios para la elaboración de este tratado en el seno de la Conferencia Internacional de Trabajadores, una de las discusiones que enfrentó a los distintos actores participantes (representantes de los trabajadores, organizaciones de empleadores y gobiernos) fue la que hacía referencia al empleo de la expresión “consentimiento previo” o “consulta previa”.

Las organizaciones indígenas solicitaban que el convenio debía recoger la expresión

“consentimiento previo”, pues se adaptaba más al espíritu de superar el integracionismo que animó a la revisión del anterior Convenio N.º 107 sobre pueblos indígenas y tribuales de 1957. Estas organizaciones indígenas encontraron el apoyo de los miembros trabajadores de la OIT en la reivindicación de alcanzar el consentimiento de los pueblos indígenas para adoptar medidas legislativas que les afecten.

Ambos justificaban que optar por el término “consentimiento” aportaría una cuota adecuada de participación en la toma de decisiones en cuanto al desarrollo de sus territorios, lo que sería una garantía de cumplimiento de los derechos colectivos que les corresponden y que el Estado debe de garantizar.

Sin embargo, los miembros empleadores que participaban en la elaboración del Convenio, y muchos Estados, consideraban que transcribir el término “consentimiento” suponía dotar a los pueblos indígenas de un derecho de veto frente a las decisiones referentes al desarrollo económico del país.

Al final se impuso el término “consulta” frente al de “consentimiento”, pues se consideró que al ser obligatorio el consentimiento de los pueblos indígenas, el Convenio N.º 169 encontraría muchas dificultades de ratificación en la mayoría de los Estados que conforman la Conferencia Internacional del Trabajo.

Evidentemente, esta decisión tuvo el enérgico rechazo de las organizaciones indígenas y los miembros trabajadores de la OIT. Es incuestionable, que el consentimiento previo, libre e informado hubiera dado un mayor respaldo al empoderamiento de los pueblos indígenas al momento de tomar el control de su propio desarrollo, pero se

corría el riesgo de que este acuerdo internacional pudiera quedar en papel mojado al no conseguir la ratificación de los Estados.

Aun así, no podemos obviar que la Consulta Previa es un instrumento valioso al que no podemos renunciar, pues supone un aumento en la participación que hasta el momento no habían obtenido los pueblos indígenas cuando se planificaba el desarrollo económico de los Estados por parte de sus gobiernos.

#### **Conclusiones**

La Consulta Previa debe utilizarse por los Pueblos indígenas para conseguir una mayor empatía del Estado con sus poblaciones originarias, un reconocimiento del valor que estos pueblos aportan al conjunto de la Nación.

Los pueblos indígenas deben exigir su cumplimiento, incluso en aquellos casos en que las comunidades estén conscientes de su oposición al extractivismo, con el fin de hacerle entender a la administración del Estado la justificación de sus convicciones.

Así, como cualquier otra herramienta, será la práctica continuada por parte de aquellas comunidades afectadas por proyectos de desarrollo, lo que hará cada vez más sofisticada esta arma en la defensa del territorio frente al extractivismo.

A esto se debe añadir un proceso de formación adecuado para los líderes de las organizaciones más representativas de estos pueblos y de sus bases sociales, que debe de tener el acompañamiento de las diferentes instituciones públicas y privadas comprometidas en la mejora de las condiciones de vida de la comunidad en general.

En definitiva, la ausencia de exigibilidad de consentimiento no ofrece las cuotas



de participación que corresponden a los pueblos indígenas en el control de su libre desarrollo, lo que va a seguir incidiendo en la supervivencia de sus tradiciones, creencias, costumbres y organización política.

Sin embargo, la consulta previa es un instrumento de negociación que aumenta la participación que venían teniendo los pueblos indígenas en la toma de decisiones sobre su futuro, que mitiga las decisiones unilaterales por parte de los Estados, y abre un espacio al diálogo intercultural para el que deberá prepararse la administración pública.

La consulta previa, libre e informada necesita urgentemente una regulación con rango de ley por parte de los Estados y, más concretamente, por el Gobierno del Ecuador, con el fin de proteger los derechos de la naturaleza previstos en la Constitución, al igual que los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades.

Ésta debe de ser una reclamación prioritaria en las agendas de las organizaciones indígenas y pueblos afro y montubio del Ecuador. Muchas comunidades se han declarado contrarias a las concesiones mineras en sus territorios, creándose conflictos frente a empresas concesionarias del gobierno que, a pesar de todo, han recibido la autorización administrativa para intervenir en los territorios de estas comunidades, sin tan siquiera permitirles que conozcan los detalles del proyecto.

Hasta el momento, no hay constancias sobre procesos de consulta en medidas administrativas que se ajusten a un procedimiento homologado. Suele ocurrir que simples reuniones informativas a un número reducido de líderes comunitarios se consideran consultas efectivas y, en ocasiones, la firma de los asistentes en la hoja de participantes se presenta como prueba de su consentimiento expreso.

El no contar con un procedimiento formal de consulta, se deja abierta la posibilidad de manipular y distorsionar la voluntad de los consultados, pues, aunque es necesaria que ésta se realice a través de las instituciones representativas de los pueblos, son habituales las prácticas intimidatorias hacia los líderes y la extorsión de las autoridades competentes en zonas del país donde la presencia del Estado es mínima, y la seguridad humana de los actores sociales es difícil de garantizar.

### Agradecimientos

Agradecer enormemente a Edgar Jacinto Fierro Ramírez y Ángel Luis Hernández Nieto, por su compromiso con los Derechos Humanos y especialmente con los del Pueblo Afro y de las Nacionalidades Indígenas de la provincia de Esmeraldas. Habéis sido unos grandes compañeros de viaje. 🌿

---

**\*\* Docente de Derecho de la PUCSE**

### Referencias

1. Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas. Capítulo I Los pueblos indígenas: pobreza y bienestar Datos relevantes La situación de los pueblos indígenas del mundo Capítulo II Los pueblos indígenas y la cultura Datos relevantes. 2010;20. Recuperado de: [http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/SOWIP/press package/sowip-press-package-es.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/SOWIP/press%20package/sowip-press-package-es.pdf)
2. Gudynas E. Extractivismos. Ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la Naturaleza. Enero, 201. Campanini O, editor. Cochabamba (Bolivia); 2015.
3. Gudynas E. Extractivismos en América del Sur y sus efectos derrame. *Soc Suiza Am.* 2015;2015(76):13–23.
4. Hoetmer R. Minería y movimientos sociales en el Perú. Instrumentos y propuestas para la defensa de la vida, el agua y los territorios. Primera ed. Lima: PDTG - CooperAcción - Acsur - EntrePueblos; 2013.
5. Ramírez Cuellar F. Minería, territorio y conflicto en Colombia. *Mem y Soc.* 2015;19(39):196–202.
6. Consejo de Administración. 234va Reunión del Consejo de Administración. Ginebra; 1986.
7. Palomino MAH. Los trabajos preparatorios del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. A los 25 años de su adopción. *EffBr mindfulness Interv acute pain Exp An Exam Individ Differ.* 2015;1:1689–99.
8. (OIT) 75va Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Informe VI(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Ginebra; 1988.
9. Ministerio de Cultura. Derecho a la Consulta Previa. 2013; Recuperado de: <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/15003161%5Cnhttp://cid.oxfordjournals.org/lookup/doi/10.1093/cid/cir991%5Cnhttp://www.scielo.cl/pdf/udecada/v15n26/art06.pdf%5Cnhttp://www.scopus.com/inward/record.url?eid=2-s2.0-84861150233&partnerID=tZOtx3y1>