

SERIE 
Magíster
VOLUMEN 227

*Una mirada
crítica del derecho
a la consulta
previa, libre
e informada*

Edwar Vargas



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador

25 años



CORPORACIÓN
EDITORIA NACIONAL

Una mirada crítica del derecho a la consulta
previa, libre e informada

SERIE 
Magíster
VOLUMEN 227

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR, SEDE ECUADOR
PROGRAMA ANDINO DE DERECHOS HUMANOS PADH
Toledo N22-80 • Apartado postal: 17-12-569 • Quito, Ecuador
Teléfonos: (593 2) 322 8085, 299 3600 • Fax: (593 2) 322 8426
www.uasb.edu.ec • uasb@uasb.edu.ec

CORPORACIÓN EDITORA NACIONAL
Roca E9-59 y Tamayo • Apartado postal: 17-12-886 • Quito, Ecuador
Teléfonos: (593 2) 255 4358, 255 4558 • Fax: ext. 12
www.cenlibrosecuador.org • cen@cenlibrosecuador.org

Edwar Vargas Araujo

**Una mirada crítica del derecho a la consulta
previa, libre e informada**



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR

Ecuador

25 años



CORPORACIÓN
EDITORIA NACIONAL

Quito, 2018

Una mirada crítica del derecho a la consulta previa, libre e informada

Edwar Vargas Araujo



Primera edición:

Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador
Corporación Editora Nacional
Quito, abril de 2018

Coordinación editorial:

Quinche Ortiz Crespo

Armado:

María Julieta García Fernández

Impresión:

*Ediciones Fausto Reinoso, Av. Rumipamba E1-35
y 10 de Agosto, ofic. 103, Quito.*

ISBN Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador:

978-9978-19-846-9

ISBN Corporación Editora Nacional:

978-9978-84-996-5

Derechos de autor:

053412

Tiraje: 300 ejemplares

Título original: *La consulta previa, libre e informada en Ecuador:
Una lectura desde el pensamiento crítico*

Tesis para la obtención del título de Magíster en Derecho,
con mención en Derecho Constitucional
Programa de Maestría en Derecho, 2013

Autor: *Edwar Vargas Araujo* (correo e: edwarvargasaraujo@yahoo.es)

Tutor: *César Montaña Galarza*

Código bibliográfico del Centro de Información: T-1369

La versión original del texto que aparece en este libro fue sometida a un proceso de revisión de pares ciegos, conforme a las normas de publicación de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, y de esta editorial.

Índice

Introducción / 11

Capítulo I

Perspectiva teórica de interpretación / 15

Consideraciones teóricas generales sobre el discurso crítico / **15**

Consideraciones generales de la problemática / **21**

Capítulo II

Patrón de reproducción del capital y territorios indígenas / 35

Contextualización histórica del desarrollo del capitalismo en América Latina y Ecuador / **35**

Patrones de reproducción del capital en América Latina / **42**

La base natural de la renta de la tierra y el origen de la disputa / **46**

Capítulo III

Conflictos sociales y la consulta previa, libre e informada / 55

La consulta previa, libre e informada como mecanismo superador de contradicciones y conflictos sociales / **56**

Devastación del derecho a la participación en la Consulta Previa, libre e informada y su instrumentalización por las fuerzas del capital / **58**

Conflictos sociales, gobernanza y el imperio del derecho / **63**

Conclusiones / 69

Bibliografía / 71

*A la memoria de mi padre Gustavo
y a la de mis hermanos Oscar y Milton.*

Agradezco a Paco Ron por su generoso apoyo y por el tiempo dedicado para conversar sobre el tema que se debate en esta investigación.

Mi especial gratitud a Eloísa, mi madre, por ser fuente de amor interminable.

Y a Susy por su apoyo incondicional y su valiosa opinión crítica.

Introducción

El reconocimiento del derecho a la consulta previa, libre e informada a pueblos indígenas ha sido desarrollado en los ámbitos internacionales y nacionales de los Estados, pues desde estos espacios se han establecido reglas desde la adopción de normativas internacionales y estatales hasta regulaciones de carácter privado por parte de las empresas transnacionales.

Ecuador no se ha quedado al margen de este proceso. La institución de la consulta previa para el caso de actividades extractivas de recursos naturales no renovables fue reconocida como parte de los derechos colectivos en la *Carta Política* de 1998 (en adelante, *CP*), y en la *Constitución de la República del Ecuador* de 2008 (en adelante, *CRE*) el alcance de este derecho se extendió a la adopción de medidas legislativas. Adicionalmente, en este último tiempo han surgido una serie de reglas en materia de consulta previa que han sido adoptadas tanto por la Asamblea Nacional como por el Ejecutivo.

A este desarrollo normativo se suma la experiencia de la aplicación del derecho a la consulta previa por parte de las cortes nacionales e internacionales que además de ser considerable, se caracteriza porque las decisiones de estas cortes son divergentes, sobre todo, en cuanto al propósito de la consulta y su efecto jurídico.

En este contexto, la formulación e implementación de políticas públicas en materia extractiva, la ejecución de grandes proyectos de desarrollo, el trámite y la aprobación de leyes que afectan los derechos de los pueblos indígenas han generado niveles de conflictividad social, siendo estos pueblos y el Estado sus actores principales.

Este trabajo de investigación busca, a partir de ubicar a la consulta previa como un producto histórico social, identificar desde una perspectiva crítica, una teoría de sentido para explicar y comprender la importancia de esta institución, desde diversidad de actores e intereses (pueblos indígenas, organismos internacionales, Estados, organismos multilaterales de crédito y empresas transnacionales), para lo cual se despeja la apariencia de que la consulta previa se trata solo de un problema jurídico constitucional y como tal, su diseño y aplicación se encuentran al margen de los procesos de acumulación del capital.

En el primer capítulo, en un primer momento se realiza una aproximación a la perspectiva teórica de interpretación del derecho a la consulta previa, libre e informada, mediante un acercamiento epistemológico para conocer qué significa y cómo alcanzarlo en las ciencias sociales, esto permitirá encontrar claves de aproximación a la realidad social. En un segundo momento, se sitúa la problemática de esta institución en las contradicciones sociales en las que surge. A partir de ello, se realiza un repaso de las principales categorías teóricas que serán utilizadas en el desarrollo de esta investigación, para comprender y explicar las condiciones de posibilidad que reclama su funcionamiento.

En el segundo capítulo se explora, desde una perspectiva crítica, la relación que existe entre la reproducción del capital y los impactos que en su proceso de valorización causa en los territorios de los pueblos indígenas, con el propósito de comprender cómo se reproduce en términos históricos y en espacios geográficos determinados. Desde esta perspectiva, se evidenció que el modelo de acumulación capitalista en América Latina y en particular en Ecuador, pese a los intentos de incorporar otros patrones de reproducción del capital como el industrial, mantiene históricamente la preeminencia de un patrón de reproducción primario exportador. Este se inscribe en la división internacional del trabajo y determina que la tarea principal de América Latina sea la de suministrar alimentos y materias primas.

Este modelo de desarrollo, presionado por la demanda internacional de recursos naturales, implica una presión sobre la tierra que ha determinado un proceso de despojo violento de los medios de subsistencia de las poblaciones, ya sea por mecanismos legales o extralegales. Lo dicho mostró que los procesos de resistencia de los pueblos indígenas y campesinos contra estos mecanismos de despojo responden a estos patrones de acumulación del capital.

En el tercer capítulo se busca una teoría de sentido para comprender a la institución de la consulta previa, libre e informada en su presencia histórica real, esto es, en las contradicciones que surge y se realiza para situar las condiciones de posibilidad que reclama su funcionamiento y las consecuencias que su realización genera en el campo de los derechos de los pueblos indígenas. Es decir, se analiza críticamente si la consulta es el mecanismo idóneo para superar las contradicciones y conflictos sociales que el patrón de reproducción primario exportador produce o si el derecho a la participación que subyace a la consulta previa ha sido devastado por las lógicas de la reproducción del capital que encubre y legitima los requerimientos que demanda dicha acumulación.

Desde esta perspectiva se evidencia que en el marco de la globalización neoliberal y bajo el paradigma de la gobernanza, la consulta previa, devastada por las lógicas y fuerzas del capital, ha sido instrumentalizada y cumple una función ideológica que encubre y legitima la reproducción del capital, lo que devalúa los conflictos sociales y desplaza su campo de lucha.

Finalmente, hay que mencionar que para la elaboración de esta investigación se recurrió a fuentes bibliográficas, para analizar a la institución de la consulta previa desde los debates académicos que se generan en torno a esta temática, lo cual enriqueció la reflexión. Cabe señalar que en este trabajo también se revisó la normativa y la jurisprudencia nacional e internacional.

CAPÍTULO I

Perspectiva teórica de interpretación

En este capítulo se aborda la perspectiva teórica de interpretación del derecho a la consulta previa, libre e informada. En un primer momento, se realiza un acercamiento epistemológico de orientación acerca de qué y cómo alcanzar el conocimiento en el campo de las ciencias sociales para encontrar las claves de aproximación a la realidad social. En un segundo momento, se sitúa la problemática de la consulta previa en las contradicciones sociales en las que surge y se realiza. A partir de ello, se repasan las principales categorías teóricas que serán utilizadas durante la investigación, para comprender y explicar las condiciones de posibilidad que reclama el funcionamiento de esta institución y las consecuencias que genera su realización en el campo de los derechos de los pueblos indígenas.

CONSIDERACIONES TEÓRICAS GENERALES SOBRE EL DISCURSO CRÍTICO

Si se parte de la idea de que el pensamiento científico, en particular el de las ciencias sociales, es un producto histórico-social; se reconoce implícitamente que a lo largo de la historia de la humanidad no solo han existido distintas formas de construir su científicidad, sino que el conocimiento surge en determinadas condiciones sociales y como tal, refleja en sus fases de producción, circulación y consumo las contradicciones sociales que aparecen en las sociedades en que este se produce.¹

Lo que significa que toda reflexión científica, acerca de lo que se entiende por realidad, se realiza a partir de ciertas concepciones, en ocasiones abiertas y en otras de manera oculta. Estas concepciones, según Jaime Osorio, constitu-

1. José Sánchez Parga, «El pensamiento crítico contra el poder de los discursos», *Ecuador Debate*, No. 77, *Pensamiento crítico* (Quito: Centro Andino de Acción Popular –CAAP–), (agosto de 2009): 36.

yen el horizonte de visibilidad de la reflexión,² pues muestran las coordenadas en que se inscriben la postura epistemológica y metodológica de la producción científica. Lo dicho permite despejar la apariencia de que el «pensamiento científico» se encuentra en una lucha constante entre unos y otros sobre la base neutra de pretensión de verdad o garantía de científicidad.

José Sánchez Parga manifiesta que en las modernas sociedades capitalistas, el mercado por medio de su lógica de mercantilización organiza, regula y penetra todas las instituciones sociales, incluida la producción y circulación de conocimientos, de forma que las convierte en verdaderas mercancías y en «fuerzas de dominación política donde [la producción de ideas sobre el mundo social se encuentra siempre subordinada de hecho a la lógica de conquista del poder]». ³ Esto ha significado, según el autor, la reducción del conocimiento a discursos e ideas provocada por el intento de trastocar el estatuto epistemológico científico de las ciencias sociales. Es decir, se ha intentado despojar al conocimiento de la función de comprender y explicar la realidad. Los discursos, resultado de una devaluación científica, constituyen simples representaciones de la realidad, lo cual hace que estén permeados de intereses sociales y de dominación que tratan de encubrir o inventar una aparente realidad.⁴

Bolívar Echeverría resalta que uno de los mayores aportes de Marx, más allá de sus teoremas, es su contribución al carácter científico del discurso teórico sobre la realidad social, pues el discurso crítico «concebe a la deconstrucción crítica del discurso científico espontáneo, al desquiciamiento sistemático de su horizonte de inteligibilidad, como la estrategia epistemológica adecuada»,⁵ que avanza de la apariencia de la realidad social a la esencia y a la desmitificación de la misma.

Lo manifestado plantea la idea de que los seres humanos, en el proceso histórico de reproducción social, persiguen determinados fines e intereses, por lo que necesariamente actúan de manera objetiva respecto a las demás personas y sobre la naturaleza.⁶ El sentido común capta mentalmente los hechos de tal actuación y proyecta un orden y una visión integrada de la realidad. Esta percepción, si bien ayuda a orientarse en el mundo y familiarizarse con las

2. Jaime Osorio, *Crítica de la economía vulgar: Reproducción del capital y dependencia* (México DF: Miguel Ángel Porrúa, 2004), 11, consulta: septiembre de 2014, <http://estudiosdeldesarrollo.net/pagina_tipo_cuatro.php?libro=critica_de_la_economia>.
3. Sánchez Parga, «El pensamiento crítico», 37.
4. *Ibid.*
5. Bolívar Echeverría, *El discurso crítico de Marx* (México DF: Era, 1986), 16.
6. Bolívar Echeverría, recordando lo planteado por Marx, sostiene que la reproducción social configura un proceso de metabolismo o intercambio de materias entre la forma de lo humano y la forma de lo natural. Bolívar Echeverría, *Definición de la cultura* (México DF: Fondo de Cultura Económica / Itaca, 2010), 47.

cosas, no siempre permite comprender la realidad, como lo sostiene Georg Lukács:

Es conveniente aprehender primero clara y exactamente esa diferencia entre su existencia real y su núcleo interno, entre las representaciones que se forman de ellos y sus conceptos. Esta distinción es la primera condición previa a un estudio verdaderamente científico que –según las palabras de Marx– «sería superfluo si la apariencia fenoménica y la esencia de las cosas coincidieran inmediatamente».⁷

El conocer científicamente demanda cuestionar ese orden y esa visión integradora proporcionada por el sentido común. Implica deconstruir esa visión, analizar los elementos y la lógica de su organización para volver a integrarlos en una totalidad enriquecida desde una perspectiva científica.⁸

Esta labor demanda la necesidad de buscar las mediaciones adecuadas para llegar al núcleo interno de los fenómenos y así captar su esencia, pues la realidad es la unidad del fenómeno y la esencia,⁹ o como señaló Karel Kosík, el descubrimiento del fundamento oculto de la realidad debe ser realizado por la ciencia y la filosofía, de forma que:

El conocimiento se realiza como separación del fenómeno con respecto a la esencia, de lo secundario respecto con lo esencial, ya que solo mediante tal separación se puede mostrar la coherencia interna y, con ello, el carácter específico de la cosa. En este proceso no se deja de lado lo secundario, ni se les separa como algo irreal o menos real, sino que se revela su carácter fenoménico o secundario, mediante la demostración de su verdad en la esencia de la cosa.¹⁰

El conocimiento debe partir de esos fenómenos inmediatos para avanzar hacia la reproducción de la realidad en el pensamiento como una totalidad concreta, pues la realidad es un todo estructurado y dialéctico.¹¹ Siguiendo esta línea de reflexión, Kosík plantea: «los hechos son conocimiento de la realidad si son comprendidos como hechos de un todo dialéctico, esto es, si no son átomos inmutables, indivisibles e inderivables, cuya conjunción constituye la realidad, sino que son concebidos como partes estructurales del todo».¹² Esto quiere decir que parte de la hipótesis de que la sociedad no es concebida como

7. Georg Lukács, *Historia y conciencia de clase: Estudios de dialéctica marxista* (La Habana: Edic. ryr, 1970), 42.

8. Osorio, *Crítica de la economía vulgar*, 20.

9. Lukács, *Historia y conciencia de clase*, 42.

10. Karel Kosík, *Dialéctica de lo concreto* (México DF: Grijalbo, 1976), 30-1.

11. Lukács, *Historia y conciencia de clase*, 43.

12. Kosík, *Dialéctica de lo concreto*, 55.

la suma de átomos o la agregación de acciones individuales, sino como un ente complejo que trasciende a las particularidades individuales y, por lo tanto, diferente.

Desde esta perspectiva, el concepto de totalidad remite a la idea de sociedad como una unidad compleja, donde los elementos que la componen se encuentran articulados y jerarquizados. La explicación y comprensión de esa totalidad no se alcanza por la suma de las partes, sino del conocer «los elementos que articulan, organizan y jerarquizan la vida societal y que hacen posible que se reproduzca, material y socialmente, de una manera determinada»

Además, ese todo debe ser entendido como una unidad contradictoria; es decir como unidad y, a la vez, como lucha de contrarios, como polos sociales que se atraen y repelen, siendo las clases sociales y su lucha, la máxima expresión de esa totalidad contradictoria. En este contexto y bajo la consideración de que la realidad es contradictoria, los fenómenos sociales, incluidos los jurídicos, deben ser ubicados dentro de procesos sociales y en las relaciones sociales que subyacen a estos. Dichos procesos pueden dar cuenta del nacimiento, desarrollo y liquidación de tales fenómenos, lo que significa descartar las ideas de que existen fenómenos sociales que se encuentran al margen del tiempo y de la historia.¹³

Lo señalado no implica que el concepto de totalidad no considere a las personas en términos individuales, o que descarte los estudios parciales de la realidad; el problema es para el caso de los individuos, si se los considera al margen de la sociedad en que despliegan su vida material y social, o, en su defecto, se ubica este despliegue de actuaciones, intereses y necesidades en el marco de las relaciones sociales en que estos se desenvuelven. Lo mismo ocurre con los estudios parciales, el problema no es su realización, sino la carencia de una categoría para visualizar el lugar y las articulaciones entre la parcela y la totalidad de la cual es parte.

Por lo dicho, Kosík considera que la relación entre el todo y la parte debe ser entendida como una relación dialéctica, lo que implica un movimiento en doble sentido: de la parte al todo y del todo a la parte.¹⁴

De lo expuesto hasta aquí surge una interrogante, si el conocer científicamente consiste en deconstruir el todo representado en los elementos simples con el propósito de descubrir las articulaciones que organizan y jerarquizan la vida social y que hacen que la reproducción social se realice de determinada manera, ¿qué categoría permitiría mostrar la articulación estructuradora que definiría a una sociedad?

13. *Ibid.*, 16.

14. *Ibid.*, 62.

Marx, como resultado de su investigación y refiriéndose al estudio y posterior crítica de la *Filosofía del derecho* (1821) de Hegel, señala que las esferas sociales del derecho y la política sí son disociadas de las condiciones materiales sobre las cuales se sustentan. Es decir, si se presentan de manera aislada, no pueden comprenderse por sí mismas. Por lo tanto, el punto de partida es el análisis de las contradicciones económicas para poder comprender las contradicciones del conjunto de la sociedad. Esta idea está plasmada con claridad en el prólogo a la *Contribución a la crítica de la economía política* (1989), que dice:

Mi investigación desemboca en el resultado de que, tanto las relaciones jurídicas como las formas de Estado no pueden comprenderse por sí mismas ni por la llamada evolución general del espíritu humano, sino que, por el contrario, radican en las condiciones materiales de vida cuyo conjunto resume Hegel, siguiendo el precedente de los ingleses y franceses del siglo XVIII, bajo el nombre de «sociedad civil», y que la anatomía de la sociedad civil hay que buscarla en la Economía Política.¹⁵

Y prosigue:

En la producción social de su vida, los hombres contraen determinadas relaciones necesarias e independientes de su voluntad, relaciones de producción, que corresponden a una determinada fase de desarrollo de las fuerzas productivas materiales. El conjunto de estas relaciones de producción forma la estructura económica de la sociedad, la base real sobre la que se levanta la superestructura jurídica y política y a las que corresponden determinadas formas de conciencia social. El modo de producción de la vida material condiciona el proceso de la vida social, política y espiritual en general.¹⁶

De esta manera Marx, habiendo partido de la crítica del derecho y de la filosofía, plantea la idea de que son las condiciones materiales las que explicarían los procesos sociales (económicos, políticos, jurídicos y sociales). Cabe señalar que no se trata de reducir la comprensión de la complejidad de la vida social a las contradicciones económicas, sino como señala Bolívar Echeverría: uno de los aportes fundamentales de la obra de Marx a la crítica de la modernidad capitalista fue el descubrimiento y crítica de que el comportamiento estructurador de la civilización moderna se encuentra en la dimensión básica de la economía,¹⁷ pues a diferencia de las sociedades precapitalistas donde

15. Carlos Marx, Prólogo a *Contribución a la crítica de la economía política*, trad. Marat Kznetsov (Moscú: Progreso, 1989), 8.

16. *Ibid.*, 8.

17. Bolívar Echeverría, «El «valor de uso»: Ontología y semiótica», en *Valor de uso y utopía* (México DF: Siglo XXI, 2010), 154.

existían «equilibrios locales entre el sistema de necesidades de consumo y el de las capacidades de producción»,¹⁸ con el desarrollo del capitalismo, la reproducción del capital subordina a la reproducción social. Lo dicho se basa en la idea de que las sociedades anteriores a las capitalistas se mantenían una correspondencia entre la producción de valores de uso (objetos con utilidad) y la satisfacción del sistema de necesidades; lo que difiere con las sociedades capitalistas. En estas aparece un proceso de «valorización del valor mercantil» de los mismos que tiene como fin último la acumulación del capital. Bolívar Echeverría plantea:

Para Marx, el modo en que esta actualización tiene lugar en la situación capitalista difiere radicalmente del modo en que acontecía en épocas anteriores de la historia y debería diferir también del modo que podrá tener en un futuro deseable. Mientras en las situaciones precapitalistas la formación de la estructura era simple, en la época capitalista ella es doble y, por tanto, compleja: no obedece únicamente al condicionamiento «natural» a partir de lo étnico y lo histórico, sino que se somete también a un condicionamiento «seudo-natural», que proviene de la organización económica constituida en «sujeto [...] Las relaciones de producción /consumo aparecen aquí como una entidad exterior al sujeto, dotada de capacidad formadora. Enajenándose de la vida en que se constituye la «forma natural» de la sociedad, se vuelven sobre ella y la obligan a de-formar su actualización de la estructura del proceso de reproducción social.¹⁹

Hay que subrayar que, si bien las contradicciones económicas son fundamentales, existen otra multiplicidad de contradicciones y antagonismos sociales que surgen o se mantienen en el capitalismo y una diversidad de sujetos que las encarnan.²⁰

18. *Ibid.*, 156.

19. *Ibid.*, 157-8.

20. Para reafirmar lo dicho, Atilio Borón recuerda lo expresado por Engels en una carta a Bloch de septiembre de 1890, en la que decía: «Según la concepción materialista de la historia, el factor que en última instancia [tomar nota del énfasis puesto por Engels en eso de la «última instancia»] determina la historia es la producción y la reproducción de la vida real. Ni Marx ni yo hemos afirmado nunca más que esto. Si alguien lo tergiversa diciendo que el factor económico es *el único* determinante [la cursiva también es de Engels] convertirá aquella tesis en una frase vacua, abstracta y absurda. La situación económica es la base, pero los diversos factores de la superestructura que sobre ella se levanta –las formas políticas de la lucha de clases y sus resultados, las Constituciones [...] las formas jurídicas [...] las teorías políticas, jurídicas, filosóficas, las ideas religiosas [...]– ejercen también su influencia sobre el curso de las luchas históricas y determinan, predominantemente en muchos casos, su forma (Engels, 1966 a: 494)». Atilio Borón, «Por el necesario (y demorado) retorno al marxismo», en *La teoría marxista hoy: Problemas y perspectivas*, comp. Atilio Borón, Javier Amadeo y Sabrina González (Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006), 46.

Con los elementos epistemológicos expuestos hasta aquí, se tratará de elaborar una aproximación a la problemática de la consulta previa, libre e informada en su presencia histórica real; es decir, en las contradicciones sociales en que surge y se realiza.

CONSIDERACIONES GENERALES DE LA PROBLEMÁTICA

En las últimas décadas, el reconocimiento, alcance e implementación del derecho a la consulta previa, libre e informada a pueblos indígenas es un tema central en los ámbitos internacional y nacional de los Estados, en los pueblos indígenas, en los organismos multilaterales de crédito y en las propias empresas transnacionales, pues desde estos distintos espacios se han propiciado o establecido reglas, desde la adopción de normativas internacionales y estatales, hasta regulaciones de carácter privado por parte de las empresas transnacionales, acompañadas variadas interpretaciones sobre el alcance de este derecho, tanto por los órganos de control y monitoreo de los convenios internacionales como también por las cortes nacionales e internacionales, lo que explica las complejas interacciones entre actores e intereses en juego.

Desde la década de los 80 del siglo XX se generaron instrumentos internacionales que regulan la institución de la consulta previa. Tal es caso del *Convenio 169* de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante, OIT) de 1989²¹ y, recientemente, en 2007, la *Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de Naciones Unidas*.²²

Paralelo a este proceso se reconoció este derecho en el ámbito constitucional en la mayoría de países donde habitan pueblos indígenas. En Ecuador, la *CP* estableció por primera vez dos tipos de consulta. La primera, referida a la consulta

21. El *Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas* y tribales adoptado en 1989 por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y ratificado por Ecuador en 1998, en su art. 6, num. 1 y 2, respectivamente, dice: «Al aplicar las disposiciones de este Convenio, los gobiernos deberán: a) Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y, en particular, a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente»; «Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas».
22. La *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas* adoptada en 2007, en su art. 19, señala: «Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado».

previa, libre e informada como derecho colectivo de los pueblos y nacionalidades indígenas para el caso de actividades extractivas de recursos naturales no renovables en territorios de pueblos indígenas.²³ La segunda, relacionada con la consulta ambiental como derecho difuso de todas las personas, con la finalidad de contar previamente con los criterios de la comunidad sobre toda decisión estatal que pueda afectar el ambiente. La *CRE* mantiene la consulta ambiental²⁴ y, en cuanto a la consulta previa, libre e informada, extendió su alcance a la adopción de medidas legislativas que puedan afectar los derechos de los pueblos indígenas.²⁵

La *CRE* vigente reconoce el derecho a la consulta previa, libre e informada en el art. 57, num. 7 y 17 que disponen:

Artículo 57.- Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos:

7. La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen. La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria y oportuna. Si no se obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y la ley.

17. Ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos.

De la lectura de esta norma se colige que este derecho colectivo está previsto para planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en las tierras y territorios de los pueblos indígenas, y previo a la adopción de medidas legislativas. Sin embargo, para determinar el verdadero alcance de esta norma, este derecho debe ser leído de conformidad con los instrumentos internacionales sobre la materia e interpretado desde un enfoque sistémico de la *Constitución*, tal como lo dispone la Corte Constitucional ecuatoriana para cuando existan dudas sobre el alcance de una norma.²⁶

23. Ecuador, *Constitución Política de la República del Ecuador*, Registro Oficial 1, 11 de agosto de 1998, art. 84, num. 5.

24. Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 398.

25. *Ibíd.*, art. 57, num. 17.

26. La Corte Constitucional, máximo órgano de interpretación constitucional, ha manifestado que la *Constitución* debe ser leída como un todo orgánico e integral, en donde la interpretación que las autoridades realicen de uno de sus preceptos se haga en relación con sus demás postulados, por lo que no podrá ser leída de manera fragmentaria y su comprensión toma sentido, cuando se

En consecuencia, tanto por disposición constitucional como por la decisión de la Corte Constitucional referida a cómo interpretar una norma constitucional, el alcance de este derecho no se limitaría solamente a planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y territorios sino a toda medida administrativa que el Estado adopte y pueda afectar sus derechos –(políticas públicas, planes, programas y proyectos de desarrollo), tal como dispone el *Convenio 169* de la OIT²⁷ y la *Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas*–.²⁸ Tampoco se limitaría a las leyes sino a otros actos normativos de diferente jerarquía (reglamentos y ordenanzas), pues la *CRE* establece potestades normativas a la Asamblea Nacional y a otros órganos e instituciones del Estado.²⁹

El derecho a la consulta también ha sido objeto de desarrollo normativo por parte de los organismos multilaterales de crédito. Por ejemplo, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (en adelante, BID) adoptaron directrices relacionadas con pueblos indígenas, las cuales establecen estándares sobre la consulta que, si bien no son jurídicamente vinculantes para los Estados, condicionan el financiamiento de proyectos de desarrollo cuando estos puedan afectar a dichos pueblos.

El Banco Mundial, por medio de su Política operacional referida a Pueblos Indígenas –en los párr. 6, 10 y 11 respectivamente–, determina que cada proyecto financiado por el banco que afecte a estos pueblos requiere, tanto en las fases de preparación como en las de evaluación social, de un proceso de consulta previa, libre e informada con las comunidades.³⁰

consideran como parte de un conjunto normativo, razón por la que, si se presentare duda sobre el alcance de una norma, esta debe ser interpretada con relación a las demás normas que traten sobre aspectos iguales. Asimismo, determinó que la interpretación debe realizarse con la incorporación del bloque de constitucionalidad conformado por los convenios internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por el Estado. Ver las sentencias de la Corte Constitucional No. 0006-2009-SUS-CC, 5; No. 0027-2009-SEP-CC, 11 y 12; No. 0004-2009-SAN-CC, parte motiva; 0008-2009-SAN-CC, parte motiva; No. 0001-2006-SIS-CC, 7.

27. El art. 7 del *Convenio* determina que los pueblos indígenas deben «participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente».
28. El art. 32, num. 2 dispone: «Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas, a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo».
29. Art. 240. Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias.
30. Grupo Banco Mundial, «Manual de Operaciones: Políticas operativas. OP 4.10. Pueblos Indígenas», *Grupo Banco Mundial*, 10 de julio de 2005, consulta: septiembre de 2013, <<http://siteresources.worldbank.org/OPSMANUAL/Resources/2103841170795590012/OP4.10.July1.2005.Spanish.pdf>>.

Por su parte, el BID mediante su «Política operativa sobre pueblos indígenas 2006» –en el párr. 4.2, literal a)– establece la necesidad de realizar la consulta previa con el fin de llegar a un acuerdo o lograr su consentimiento en los casos de ejecución de los denominados proyectos «independientes».³¹

De la misma forma, las empresas transnacionales se implicaron en este proceso de regulación de la consulta y adoptaron reglas de carácter privado – las cuales sin ser vinculantes comportan compromisos de autoevaluación en su desempeño– que establecen la necesidad de consultar a los pueblos indígenas. A modo de ejemplo, en 2008, el Consejo Internacional de Minería y Metales aprobó la *Declaración de Posición sobre la Minería y Pueblos Indígenas*, según la cual las empresas asociadas se comprometen a «colaborar y consultar con los pueblos indígenas de manera justa, oportuna y culturalmente apropiada durante el ciclo del proyecto».³²

De esta normativa descrita no solo se evidencia la diversidad de fuentes, sino las diferencias en los estándares con los que materializó este derecho. Por un lado, el *Convenio 169* de la OIT determina que la finalidad de la consulta es «llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas»;³³ mientras por el otro, la *Declaración de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas* establece un estándar exigente al plantear que el propósito de la consulta es obtener de estos su consentimiento previo, libre e informado.³⁴

Es importante considerar que la experiencia de aplicación del derecho a la consulta previa, libre e informada por parte de los órganos de control de los *Convenios del Sistema de Protección de Derechos Humanos* y de los tribunales nacionales e internacionales que, a más de ser profusa, se caracteriza porque sus decisiones son disímiles entre sí, sobre todo si se considera el propósito de la consulta y sus efectos. Es decir, si se deben o no obtener el consentimiento de las comunidades consultadas y cuál es el efecto jurídico.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la sentencia que resolvió el *Caso Pueblo Saramaka vs. el Estado de Surinam*, estableció que:

Cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que tendrían un mayor impacto dentro del territorio Saramaka, el Estado tiene la

31. Banco Interamericano de Desarrollo, «Política operativa sobre pueblos indígenas 2006», consulta: septiembre de 2012, <http://issuu.com/idb_publications/docs/_es_56738/4?e=0>.
32. International Council on Mining & Metals, *Guía de buenas prácticas: los pueblos indígenas y minería* (Londres: International Council on Mining & Metals, 2008) 4, consulta: septiembre de 2013, <<http://www.icmm.com/website/publications/pdf.s/9715.pdf>>.
33. OIT, *Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*, 1989, art. 6, num. 2.
34. ONU, Asamblea General, *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, 13 de septiembre de 2007, art. 19, <(A/61/L.67 y Add.1)>.

obligación, no solo de consultar a los Saramakas, sino también debe obtener el consentimiento libre, informado y previo de estos, según sus costumbres y tradiciones. La Corte considera que la diferencia entre «consulta» y «consentimiento» en este contexto requiere de mayor análisis.³⁵

El Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial (CEDR), en su examen del informe de cumplimiento del *Convenio Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial* presentado por Ecuador en 2003, recomendó al Estado que:

En cuanto a la explotación de los recursos del subsuelo de los territorios tradicionales de las comunidades indígenas, el Comité observa que con la mera consulta a estas comunidades antes de iniciar la explotación de los recursos, no se cumplen las condiciones especificadas en la Recomendación general No. XXIII del Comité, relativa a los derechos de las poblaciones indígenas. El Comité recomienda, pues, que se recabe previamente el consentimiento de estas comunidades con conocimiento de causa [...].³⁶

Este criterio ha sido reiterado por este órgano en las recomendaciones al Estado ecuatoriano emitidas en 2008.³⁷

En sentido opuesto, el Comité Tripartito de la OIT, –con oportunidad de un reclamo realizado por la Federación Independiente del Pueblo Shuar de Ecuador (FIPSE) y luego de reconocer que la consulta comprende un mecanismo para establecer un diálogo genuino entre las partes caracterizado por «la comunicación y el entendimiento, el respeto mutuo y la buena fe y con el propósito de llegar a un acuerdo común»–³⁸ aclaró que el art. 6 del *Convenio 169* de la OIT no requiere que se obtenga el consentimiento en el proceso de consulta previa a los pueblos interesados.

Con similar orientación, se suma la jurisprudencia de la Corte Constitucional ecuatoriana que, al resolver la demanda de inconstitucionalidad de la Ley de Minería, determinó que, en cuanto al alcance de la consulta previa,

35. Corte IDH, «Sentencia de 28 de noviembre de 2007 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)», *Caso Pueblo Saramaka vs. Surinam*, 28 de noviembre de 2007, párr. 135, <www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf>.
36. ONU, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, «Examen de los informes presentados por los Estado partes de conformidad con el art. 9 de la Convención. Observaciones finales», Ecuador, 2003, párr. 16, <[CERD/C/62/CO/2](http://www.unhcr.org/refugees/refugees/49599999.html)>.
37. ONU, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, «Examen de los informes presentados por los Estado Partes de conformidad con el art. 9 de la Convención. Observaciones finales», Ecuador, 2008, párr. 16, <[CERD/C/ECU/CO/19](http://www.unhcr.org/refugees/refugees/49599999.html)>.
38. OIT, *Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica. Una guía sobre el Convenio No. 169 en la práctica*, 2009, 111, consulta: septiembre de 2013, <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_113014.pdf>.

libre e informada, el resultado de esta no es vinculante para el Estado y sus instituciones. Sin embargo, según la Corte, la opinión de los consultados tiene una connotación jurídica especial (similar a la que en el derecho internacional de los derechos humanos tiene el *soft law*), pero aclara que no significa que los pueblos indígenas puedan imponer su voluntad sobre el Estado.³⁹

En la misma línea de reflexión, en 2012 tanto la Asamblea Nacional como el Ejecutivo expidieron dos instrumentos jurídicos para regular la consulta prelegislativa y la de hidrocarburos. El 13 de junio de 2012, la Asamblea Nacional mediante su órgano administrativo, el Consejo de Administración Legislativa, expidió un Instructivo para la aplicación de la consulta prelegislativa.⁴⁰ Este plantea que la consulta tendrá como finalidad generar un proceso de participación de los pueblos indígenas para que estos se pronuncien sobre temas específicos incluidos en los proyectos de ley y que podrían afectar objetivamente sus derechos colectivos.⁴¹ El proceso deberá regirse por principios de oportunidad, plazo razonable, buena fe, interculturalidad y plurinacionalidad, información veraz y suficiente, y autonomía;⁴² además se desarrollará en fases de preparación, convocatoria pública, información y realización, para finalizar en las de análisis y de cierre.⁴³

En relación con la última fase, se establece que una vez procesados los resultados, se convocarán a audiencias provinciales, inclusive a una denominada, «mesa de diálogo nacional».⁴⁴ Finalmente, este instructivo establece que la Comisión Permanente u Ocasional, encargada de tramitar el proyecto de ley, incorporará en el informe para segundo debate los consensos y disensos, pero aclara que solamente los consensos serán incorporados en el articulado del proyecto de ley.⁴⁵ Esto implica que los puntos de controversia que no sean parte del consenso, queden al margen del articulado.

En ese mismo año se expidió un Reglamento para la Ejecución de la Consulta Previa, Libre e Informada en los Procesos de Licitación y Asignación de Áreas y Bloques Hidrocarburíferos.⁴⁶ Este reglamento, al igual que el Instructivo sobre consulta prelegislativa, prevé en varias disposiciones, procedimientos y mecanismos de participación para llevar a cabo la consulta previa

39. Ecuador, Corte Constitucional, «Sentencia No. 001-10-SIN-CC», literal k), 55.

40. Ecuador, Asamblea Nacional, *Instructivo para la aplicación de la consulta prelegislativa*, Suplemento del Registro Oficial 733, 13 de junio de 2012. (Reformado el 3, 10, 26 y 31 de julio de 2012).

41. *Ibid.* art. 2.

42. *Ibid.* art. 3.

43. *Ibid.* art. 6.

44. *Ibid.* art. 17-8, respectivamente.

45. *Ibid.* art. 19.

46. Ecuador, *Decreto Ejecutivo 1247*, Registro Oficial 759, 2 de agosto.

en casos de actividades de extracción hidrocarburífera. No obstante, establece que los criterios que se viertan en este proceso serán considerados en la toma de decisiones de los planes y programas si son «técnicos, económicamente viables y legalmente procedentes».⁴⁷ Esto significa que, para la realización de la actividad extractiva, según este reglamento, no se requiere del consentimiento de las comunidades afectadas y que la opinión de las mismas, para ser considerada, debe cumplir con parámetros técnicos, económicos y legales.

Con lo descrito hasta aquí, las contradicciones señaladas generan las siguientes preguntas: ¿Cuál es la razón o las razones para que actores tan diversos hayan reglamentado la consulta previa, y por qué estos plantean la necesidad de realizar dichas consultas, pese a sus intereses distintos, incluso contrapuestos? ¿Por qué la diferencia de interpretaciones entre las cortes nacionales e internacionales en cuanto a los estándares del derecho a la consulta?

Estas y otras preguntas no son nuevas puesto que han sido tratadas en otros estudios.⁴⁸ Sin embargo, en ese trabajo se intentará explorar las posibles respuestas para comprender y explicar la importancia de esta institución desde la diversidad de actores e intereses y su implicación en el ejercicio real de los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

Para cumplir con este cometido se podría utilizar, como propone Antonio Pérez Luño, una teoría del derecho para captar el fenómeno jurídico desde la pluralidad de sus aspectos. En otras palabras, una teoría que no solo rescate el aporte del tridimensionalismo jurídico, noción sobre la cual el derecho presenta dimensiones en lo social, normativo y axiológico, sino que estas deben ser vistas desde una perspectiva diacrónica, contextualizadas históricamente y entendidas en una relación de condicionamiento mutuo, en el marco de una compleja red de conexiones en que se desarrollan dichos planos.⁴⁹

En este sentido, se podría utilizar la «teoría de la experiencia jurídica», cuya bondad consiste en ofrecer una visión cabal de las múltiples dimensiones conformadoras de una totalidad, lo cual permite superar las visiones teóricas unilaterales que enfatizan solo uno de los planos o dimensiones de los fenómenos jurídicos, sea como hecho social, norma o valor, pero que en definitiva impiden captar al derecho en su pleno desenvolvimiento.⁵⁰

Adicionalmente, la teoría de la experiencia jurídica advierte que los fenómenos de la sociedad son productos histórico-sociales y reintroduce en su

47. *Ibid.* art. 17, inc. 4.

48. César Rodríguez Garavito, *Etnicidad.gov.: Los recursos naturales, los pueblos indígenas y el derecho a la consulta previa en los campos sociales minados* (Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, 2012).

49. Antonio Pérez Luño, *Teoría del derecho: Una concepción de la experiencia jurídica* (Madrid: Tecnos, 2004), 38-40.

50. *Ibid.*, 40 y s.

análisis el uso de categorías como *totalidad y acción recíproca de las partes*, desde una perspectiva dialéctica. Sin embargo, esta teoría, aun cuando rescata la multiplicidad de dimensiones del derecho y la perspectiva en que estas deben ser analizadas, mantiene la visión unilateral y fragmentada propia de las ciencias sociales en el capitalismo. Es decir, aquella que ve a los fenómenos sociales como hechos o conjunto de hechos de manera aislada y particular, lo que significa que su captación teórica reclama un saber propio y específico, regido por leyes propias, lo cual respondería a la aparente fragmentación de la vida social.

Con estos antecedentes, en este trabajo se intentará tomar distancia de un abordaje teórico del derecho para explicar los fenómenos jurídicos que suceden en torno a la consulta previa: materialización normativa y aplicación práctica. No solo por las razones expuestas, sino adicionalmente porque muchas de las ideas que subyacen a ciertas teorías jurídicas suponen que en la sociedad existe armonía de intereses, mientras otras reconocen la existencia de contradicciones sociales, consideradas como desequilibrios y fricciones temporales y marginales que se deben a factores circunstanciales, incluso a rasgos idiosincrásicos alejados de la lógica del sistema. Sobre esta perspectiva, los desequilibrios pueden superarse con la intervención del Estado por medio del derecho.

No obstante, es necesario visualizar las acciones de personas, organizaciones o redes a escala nacional e internacional que desde una perspectiva crítica del derecho y sin dejar de ver a este como parte estructural del poder—es decir como un espacio de producción y reproducción de instituciones hegemónicas— plantean un uso contra hegemónico del mismo. Estas parten de la opinión de que existe un campo de posibilidades de acción jurídica contra-hegemónica, tanto en la creación como en la aplicación del derecho. Uno de los impulsores de esta propuesta es Boaventura de Sousa Santos quien, a pesar de reconocer las relaciones desiguales de poder en el derecho, apela a un uso alternativo del mismo:

Debido a que las relaciones de poder y los intercambios desiguales se cristalizan en el derecho y la política, la globalización contrahegemónica se muestra a través de una variedad de luchas políticas y jurídicas que están guiadas por la idea de que las estructuras y prácticas políticas y jurídicas hegemónicas pueden ser confrontadas mediante principios alternativos del derecho y la política. Estos principios alternativos y la lucha por ellos es lo que llamo legalidad y política cosmopolitas subalterna. [...] Con el propósito de que el derecho pueda utilizarse para los fines adecuados a un contexto contrahegemónico, debe someterse a un proceso profundo de revisión. Lo primero que debe hacerse es buscar cuáles son las posibilidades para hacer un uso contrahegemónico de un instrumento hegemónico como es el derecho. Lo segundo es que esa búsqueda

debe hacerse entre las tradiciones no hegemónicas del derecho y de la legalidad, estudiando las posibilidades de utilizarlas activamente en las luchas contrahegemónicas.⁵¹

En este marco se entiende que las movilizaciones sociales suceden constantemente para exigir la transformación o democratización de las legislaciones, para acompañar la presentación de leyes que viabilizarían el ejercicio de derechos o como estrategia para recurrir a cortes nacionales o internacionales y demandar el respeto de los derechos reconocidos. Sin embargo, hay que señalar que esta acción jurídica contra hegemónica parecería que plantea la maleabilidad infinita del derecho, sin reconocer los límites estructurales que este tiene; por ejemplo, los de clase.⁵²

Por lo expuesto, lo que interesa en este trabajo es abordar a la consulta previa, desde una perspectiva histórico-social, lo que significa que su diseño normativo, institucionalización y aplicación deben ser comprendidos y explicados en las condiciones sociales en que el derecho a la consulta surge y se realiza. Es decir, en las contradicciones, conflictos y luchas sociales en que esta institución tiene su presencia histórica real, lo cual permitirá desmontar la idea de que se trata solo de un problema jurídico, y como tal, su diseño y aplicación se encuentra al margen de los procesos de acumulación del capital.

Por lo tanto, se intentará un análisis de esta institución desde el discurso crítico, que, en primer lugar, relacione desde una perspectiva dialéctica, los fenómenos jurídicos de materialización y aplicación de derecho a la consulta previa, libre e informada con el proceso de producción y reproducción material de la vida social; esto es, con el modo de producción capitalista y, en segundo lugar, ponga al descubierto las condiciones de posibilidad que reclama el ejercicio de la institución de la consulta previa y los efectos que su funcionamiento produce en el campo de los derechos de los pueblos indígenas.

Patrones de reproducción del capital como materialización espacio-temporal del modo de producción capitalista y su relación con la consulta previa, libre e informada

Para comprender la dinámica de cómo el capital se reproduce en términos históricos y espaciales se utilizará la noción de *patrón de reproducción*

51. Boaventura de Sousa Santos y César Rodríguez Garabito, eds. *El derecho y la globalización desde abajo: Hacia una legalidad cosmopolita* (Barcelona: Anthropos, 2007), 31 y 58.
52. Este planteamiento hace referencia a que las clases que, de acuerdo con sus diferentes posiciones estructurales, establecen relaciones diferenciadas en lo político y frente al poder, incluida la esfera jurídica.

de capital la que, según Jaime Osorio, «apunta a dar cuenta de las formas como el capital se reproduce en períodos históricos específicos y en espacios económico-geográficos y sociales determinados, sean regiones o formaciones económicos sociales».⁵³

Esta categoría de análisis que parte de las formas de existencia del capital en el ciclo de valorización (capital-dinero, capital-mercancías y capital productivo) da cuenta de cómo, en determinadas situaciones históricas, ciertas ramas o sectores productivos incitan el mayor interés de estas formas de capital para ser invertidas, en tanto constituyen los ejes de acumulación y reproducción del capital.

Para este autor, cuando las inversiones en determinadas ramas o sectores son realizadas por muchos capitales en lapsos de tiempo determinados, el capital deja huellas en las esferas de la producción y circulación, que al seguirlas permiten comprender cómo este se reproduce en determinados momentos históricos. Además, en el marco de un sistema mundial diferenciado, permitiría distinguir cómo se reproduce el capital en el centro y en la periferia y visualizar sus interrelaciones. En resumen, Osorio plantea que:

El capital va estableciendo patrones de conducta en su reproducción en períodos históricos determinados, ya sea porque privilegia determinadas ramas o sectores para la inversión, utiliza tecnologías y medios de producción específicos, explota de maneras diferentes o reproduce –redefiniendo– lo que ha hecho en la materia en otros momentos, produce determinados valores de uso y los destina hacia mercados –internos o externos– adecuados a sus necesidades, todo lo cual visto en su conjunto, difiere de cómo realiza estos pasos o cómo se reproduce en otros períodos.⁵⁴

A continuación, se analizará cómo se reproduce el capital en Ecuador en relación con el mercado mundial. Es importante señalar que el modelo de acumulación capitalista en América Latina y en particular en Ecuador, pese a los intentos de tener otros patrones de reproducción del capital como el patrón industrial, mantiene históricamente la preeminencia de un patrón de reproducción primario exportador que se inscribe en la división internacional del trabajo y que determina que la tarea principal de la región sea suministrar materias primas y alimentos.

53. Jaime Osorio, «Patrón de reproducción del capital, crisis y mundialización», ponencia presentada en el Seminario Internacional REG GEN: Alternativas Globalização, UNESCO, Brasil. 8-13 de octubre de 2005, 4, consulta: septiembre de 2014, <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/reggen/pp17.pdf>>.

54. *Ibid.*, 2-3.

Este modelo de desarrollo, presionado por la demanda internacional de recursos naturales, implica que sobre los territorios donde se encuentran los recursos naturales se produzcan procesos de despojo violentos de los medios de subsistencia de poblaciones, mediante mecanismos legales o extralegales. A este proceso de despojo David Harvey, siguiendo a Marx,⁵⁵ lo denomina *acumulación por desposesión*, y señala que entre los mecanismos que se utilizan para tal fin se encuentran:

La mercantilización y privatización de la tierra y la expulsión por la fuerza de las poblaciones campesinas, la conversión de varios tipos de derechos de propiedad (comunal, colectiva, estatal, etc.) en derechos de propiedad privada exclusivos; la supresión del acceso a bienes comunales; la mercantilización de la fuerza de trabajo y la supresión de formas alternativas (indígenas) de producción y consumo; los procesos coloniales y neocoloniales e imperiales de apropiación de bienes (incluidos los recursos naturales); la monetarización del intercambio y los impuestos, en particular sobre la tierra; la trata de esclavos; y la usura, la deuda nacional y más recientemente el sistema de crédito.⁵⁶

Desde esta perspectiva, los procesos de resistencia contra estos mecanismos de despojo por parte de poblaciones indígenas y campesinas han provocado conflictos que se inscriben en estos patrones de acumulación del capital, y generan que estas poblaciones, en particular las indígenas, demanden la necesidad de superar visiones integracionistas y exijan la posibilidad real de participar en la elección de modelos de desarrollo y el reconocimiento y control de sus territorios, pues generalmente son en estos donde se encuentran los recursos naturales.

En este marco se inserta el derecho a la consulta previa como el mecanismo que superaría la contradicción entre patrón de reproducción de capital primario exportador que demanda tanto el monopolio de la tierra, en el caso de la producción agrícola, como el control de los territorios y sus recursos en actividades extractivas y, adicionalmente, el derecho de los pueblos indígenas a controlar sus territorios. Sin embargo, la consulta previa, por la lógica de su diseño, convirtió o devaluó los conflictos de estas poblaciones sobre el modelo de desarrollo, democratización de la tierra, control de territorios y participación real o autodeterminación, en disputas de orden jurídico y de carácter procedimental.

55. Marx denominó a estos mecanismos de despojo como *acumulación originaria*. Harvey los denomina *acumulación por desposesión* para visualizar su vigencia en toda la historia del capitalismo y no solo como el punto de partida de este.

56. David Harvey, *El nuevo imperialismo*, trad. Juan Mari Madariaga (Madrid: Akal, 2007), 116.

Pero ¿cómo entender ese cambio o devaluación del conflicto a diputas de orden jurídico de carácter procedimental? Para ensayar una respuesta posible se utilizará el concepto de *devastación* planteado por Marx, que en palabras de Sánchez Parga significa:

Que el capital destruye todas aquellas realidades e instituciones sociales (políticas, económicas, ideológicas y culturales), en la medida que no contribuyan, impiden o no pueden ser instrumentalizadas para su desarrollo. [...] Hay una real destrucción cuando hechos e instituciones sociales se vuelven tan incompatibles como contradictorios con la reproducción del capital. En este sentido la «devastación» significa la destrucción de lo social en su realidad concreta, manteniendo su existencia formal, en la medida en que la persistencia formal de las instituciones sociales encubre, legítima y hace más eficaz la destrucción de la sustancia social de dichas instituciones.⁵⁷

Desde este planteamiento es posible entender que el derecho de participación que subyace a la consulta previa se ha diluido a una forma procedimental, pues crea la apariencia de que actores con intereses contrapuestos, al seguir ciertos procedimientos parecidos a un diálogo ideal, pueden llegar a acuerdos o consensos; sin embargo, oculta las relaciones antagónicas de poder que configuran las posibilidades reales de deliberación en el marco de un modelo de acumulación capitalista.

Por estas y otras razones, César Rodríguez Garabito intenta mostrar que la lógica jurídica y procedimental de la consulta previa, libre e informada forma parte del proceso de globalización neoliberal. Por un lado, el derecho guarda una centralidad en este proceso pues se parte de la confianza generalizada «en la capacidad del constitucionalismo y el contrato, de los derechos y los remedios jurídicos, de lograr el orden, la civilidad, la justicia, el empoderamiento»⁵⁸ y, por otro lado, pone en evidencia que esta racionalidad procedimental se inscribe en el paradigma de la gobernanza, que constituye la matriz jurídica de la globalización neoliberal, pues según afirma:

La afinidad electiva entre el neoliberalismo y las teorías y la prácticas de la gobernanza radica en que estas se concentran en los detalles procedimentales de las instituciones participativas y dejan de lado, explícitamente, la discusión sobre las condiciones de posibilidad materiales de una genuina deliberación

57. José Sánchez Parga, *«Devastación» de democracia en la sociedad de mercado: El ilimitado proceso de destrucción de la democracia* (Quito: CAAP, 2011), 21.

58. John Comaroff y Jean Comaroff, *Millennial Capitalism: First Thoughts on a Second Coming*, 2001, citado por César Rodríguez Garabito, *Etnicidad.gov: Los recursos naturales, los pueblos indígenas y el derecho a la consulta previa en los campos sociales minados*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, 2012, 27.

[...]. Por tanto, los procedimientos y los tipos de participación que defienden dejan intocadas las relaciones de poder y reproducen una visión de la esfera pública como espacio de colaboración despolitizado entre actores genéricos.⁵⁹

En conclusión, con base en las categorías teóricas anotadas en este trabajo se intentará comprender y explicar la institución de la consulta previa, libre e informada desde una perspectiva estructural. Para lo cual, y como pasos argumentativos necesarios, en el capítulo segundo se explorará críticamente la relación que existe entre los patrones de reproducción del capital y los impactos este en su reproducción deja en los territorios de los pueblos indígenas, en donde se encuentran una buena parte de los recursos naturales. Luego, en el tercer capítulo, y con los datos arrojados del análisis de tal relación, se pondrá al descubierto las condiciones de posibilidad que reclama el funcionamiento de la institución de la consulta previa y su repercusión en el terreno de los derechos de los pueblos indígenas.

59. Rodríguez Garabito, *Etnicidad.gov*, 32.

CAPÍTULO II

Patrón de reproducción del capital y territorios indígenas

En este capítulo se explora, desde una perspectiva crítica, la relación que existe entre la reproducción del capital y los impactos que este, en su proceso de valorización, deja en los territorios de los pueblos indígenas. Se utilizará la noción de *patrón de reproducción del capital*, con el propósito de comprender cómo este se reproduce en términos históricos y en espacios geográficos determinados. Esta problematización demanda entender el rol del Estado en esta lógica de reproducción; más aún si se toma en cuenta que dentro de la tradición jurídica latinoamericana se contempla a los recursos naturales del subsuelo como propiedades estatales. Es decir, se tratará de comprender cómo se realiza el proceso de valorización del capital en la región y las contradicciones sociales que este genera y, en ese contexto, se buscará el sentido de la institución de la consulta previa, libre e informada.

Sin embargo, la cabal comprensión del problema propuesto requiere que, desde una perspectiva histórica, se recupere ciertos datos de la realidad para entender el desarrollo histórico del capitalismo en América Latina y en particular del Ecuador, sobre todo, si se considera el carácter dependiente de la región. Es decir, y como lo manifiesta Immanuel Wallerstein, hay que «tratar de describir cómo ha sido realmente el capitalismo en la práctica, cómo ha funcionado en cuanto sistema, por qué se ha desarrollado de la manera en que lo ha hecho y a dónde conduce en la actualidad».⁶⁰

CONTEXTUALIZACIÓN HISTÓRICA DEL DESARROLLO DEL CAPITALISMO EN AMÉRICA LATINA Y ECUADOR

La comprensión del desarrollo del capitalismo en América Latina y su carácter sui géneris, es decir dependiente, debe partir de recuperar la significación

60. Immanuel Wallerstein, *El capitalismo histórico*, 2a. ed. (Madrid: Siglo XXI, 2012), 9.

histórica que tiene el hecho colonial pues, como sostiene Agustín Cueva, desde este se podrá comprender la configuración histórica de los nuevos Estados que emergieron como resultado de los procesos independentistas en la región y su posterior desarrollo. La incorporación de América Latina al sistema mundial capitalista no se realizó en el vacío «sino sobre la base de una matriz económico-social preexistente, ella misma moldeada en estrecha conexión con el capitalismo [...]. Situación que nos coloca ante la complejidad de un proceso en el que lo interno y lo externo, lo económico y lo político, van urdiendo una trama histórica hecha de múltiples y recíprocas determinaciones».⁶¹

Por esta razón, Cueva plantea que la colonización de América Latina debe relacionarse necesariamente con la acumulación originaria producida a escala planetaria en los albores del capitalismo, pues este proceso representó una acumulación sin parangón en un polo del sistema, en un lado; mientras que, en el otro, significó un proceso de desacumulación originaria. El excedente económico producido en las áreas coloniales no se quedó en el interior de estos espacios geográficos, sino que fluyó al exterior.⁶² Esta razón motiva a este autor a concebir al período colonial en los términos que lo hace Enrique Semo para México:

El período de acumulación originaria en Europa corresponde en América Latina a un período de expropiación de riquezas y «desacumulación originaria». Del enorme excedente generado en la Nueva España, solo una porción se queda en el país. El gobierno virreinal y los españoles se encargan de transferir la mayor parte hacia la metrópoli. La sociedad novohispana se caracteriza por un excedente relativamente grande: las tasas de explotación son probablemente de las más altas de la época. Pero el excedente disponible de la Colonia es una parte relativamente modesta del total. De ahí el contraste «inexplicable» entre la pobreza de las masas y la falta de poderío de las clases dominantes novohispanas. En la Nueva España, o en el Perú, se generaba suficiente excedente para transformar a estos países en potencias (de carácter feudal o incipientemente capitalista). Pero en realidad esta posibilidad nunca existió.⁶³

Lo planteado requiere para una cabal comprensión, referirse a la noción de acumulación originaria y su significación histórica en el desarrollo del capitalismo. Marx, para tratar de comprender y explicar históricamente la organización y desarrollo de la sociedad capitalista, planteó la idea de que existió una

61. Agustín Cueva, *El desarrollo del capitalismo en América Latina*, 19a. ed. (México DF: Siglo XXI, 2004).

62. *Ibid.*, 13

63. Enrique Semo, *Historia del capitalismo en México: Los orígenes, 1521-1763*, citado por Agustín Cueva, *El desarrollo del capitalismo en América Latina*, 19a. ed. (México DF: Siglo XXI, 2004), 13-4.

acumulación previa a la capitalista, por eso la denominación de acumulación originaria. En efecto, esta no es el resultado de este modo de producción, sino el punto de partida que consistió en el «proceso de escisión entre productor y medios de producción» mediante mecanismos violentos de despojo de los medios de subsistencia y producción.⁶⁴

En consecuencia, Marx manifiesta que este proceso de escisión abarca toda la historia del desarrollo de la sociedad capitalista y analiza lo ocurrido en Europa. Así, sostiene que el fundamento de todo este proceso constituyó la expropiación que despoja la tierra al trabajador, a lo que se sumó la venta fraudulenta de los bienes fiscales, el robo de las tierras comunales, la expoliación de las tierras eclesiales y la transformación de la propiedad feudal y clánica en propiedad privada moderna.⁶⁵ Todo esto significó la incorporación del suelo al capital, la conquista del campo para la agricultura capitalista y, como consecuencia de esta escisión, se creó tanto la necesaria oferta de fuerza de trabajo libre para la industria urbana como la constitución de mercados internos. A partir de entonces se vendían como mercancías los medios de subsistencia y materias primas que, en otrora, eran consumidos como medios directos de subsistencia por sus productores.⁶⁶

Además, Marx señala que la Edad Media legó dos formas diferentes de capital: el usurario y el comercial (capital dinerario), los cuales por las condiciones feudales no podían convertirse en capital industrial. Una vez disueltas esas barreras, y al ser expropiadas las poblaciones rurales de sus medios de producción, emergió la nueva manufactura que recibió un fuerte impulso con el comercio y la navegación. Estos hechos fueron posibles con el «descubrimiento» de América y la constitución de un sistema colonial en muchas regiones del planeta. Marx describe este proceso de la siguiente forma:

El descubrimiento de las comarcas auríferas y argentíferas [plata] en América, el exterminio, esclavización y soterramiento en las minas de la población aborígen, la conquista y el saqueo en las Indias Orientales, la transformación de África en un coto reservado para la caza comercial de pieles-negras, caracterizan los albores de la era de producción capitalista.⁶⁷

Y prosigue:

64. Carlos Marx, *El capital*, t. 1, vol. 3 (México DF: Siglo XXI, 2009), 893.

65. Marx aborda otros mecanismos de despojo que se desarrollaron en el proceso de acumulación originaria, como la deuda pública, los impuestos, entre otros.

66. Marx, *El capital*, 917 y s.

67. *Ibid.*

El sistema colonial hizo madurar, como plantas de invernadero, el comercio y la navegación. Las «sociedades Monopolia» constituían poderosas palancas de concentración de capitales. La colonia aseguraba a las manufacturas en ascenso un mercado donde colocar sus productos y una acumulación potenciada por el monopolio del mercado. Los tesoros expoliados fuera de Europa directamente por el saqueo, por la esclavización y las matanzas con rapiñas, refluían a la metrópoli y se transformaban allí en capital.⁶⁸

Fruto de la aplicación de estos métodos de acumulación originaria que despojaron de los medios de subsistencia y de producción a las poblaciones europeas y americanas, así como esclavizaron a la población africana; ciertas naciones europeas acumularon cantidades de recursos que permitieron la emergencia del capitalismo industrial. Esto explica por qué la acumulación originaria no es el resultado del modo de producción capitalista, sino su punto de partida.

Desde esta perspectiva, y volviendo a lo planteado por Cueva, se puede entender que con el hecho colonial la acumulación originaria en Europa implicó la desacumulación originaria para América Latina y un elemento decisivo para el desarrollo del capitalismo industrial en otras latitudes del planeta.

La conquista de América produjo procesos violentos de despojo contra la población de la región que se manifestaron con las especificidades que determinaba la configuración del sistema colonial. Uno de los ejemplos reveladores de estos procesos de despojo constituye la expropiación de la tierra que realizó la Corona española a los habitantes aborígenes de la región.

Así, del análisis de un documento histórico vigente durante la conquista de América que data de 1513, encomendado a la expedición de Francisco Pizarro para que pueda continuar con la conquista de las provincias del Perú, se observa la obligación de los expedicionarios de dar lectura a un acta conocida históricamente con el nombre de Requerimiento, mediante la que se explicaba a los pobladores que «Dios», por medio del «Papa», había entregado a los reyes españoles la propiedad de sus tierras y, en tal medida, debían aceptar a estos como sus señores y a la autoridad real sobre sus territorios y, adicionalmente, a sus emisarios encargados de predicar la doctrina cristiana.

En caso de aceptar este Requerimiento, se les ofrecía que se respetaría la posesión de sus bienes y que no serían sometidos a esclavitud. De no hacerlo o si su respuesta se dilataba más de lo prudente, se les notificaba a las poblaciones indígenas que se procedería a llevar a cabo las hostilidades que fueren necesarias en el marco de una guerra justa.⁶⁹

68. *Ibid.*, 942.

69. Marcelo Gabriel Zorrilla, «El Acta de Requerimiento y la Guerra Justa», *Revista del Notariado*, No. 885, consulta: octubre de 2013, <<http://www.museonotarial.org.ar:8080/librosHistoria/ElActadeRequerimientoylaGuerraJusta.pdf>>.

Cabe señalar que, si bien el Requerimiento reconocía la propiedad de la tierra de los indígenas, esta se limitaba a aquellos espacios geográficos donde las poblaciones hubiesen practicado algún tipo de explotación económica. El resto de tierras eran consideradas baldías, por lo que pertenecían a la Corona como única propietaria. Sin embargo, y pese a la legislación adoptada por la Corona para proteger «la propiedad de la población indígena», cuando la tierra empezó a adquirir mayor valor o los procesos de colonización se realizaban en espacios geográficos con alta presencia indígena; se produjeron nuevos procesos de despojo de estas tierras mediante de múltiples mecanismos.⁷⁰

En este contexto se configuró el sistema colonial en América Latina. No obstante, la conquista y la colonización no solo implicaron la extracción del oro y la plata o el despojo de territorios sino, como lo sostiene Fernando Velasco, la propia matriz socioeconómica de la región fue reconfigurada por las necesidades de acumulación de esta fase inicial del capitalismo en las áreas metropolitanas.⁷¹ En otras palabras, y más allá de la discusión teórica de si la sociedad colonial tenía carácter feudalista o capitalista, lo que interesa poner de relieve es que la dinámica de acumulación no fue impulsada por las necesidades internas de América Latina, sino por los requerimientos de acumulación de la metrópoli, configurándose en la región un patrón primario exportador de clave colonial.

Fernando Velasco menciona que España en el virreinato del Perú provocó una reorganización de la estructura productiva andina y configuró una matriz económica social basada en la producción y exportación de metales preciosos sobre la que emergió la actividad minera, misma que se convirtió en el eje de acumulación y en el polo dinámico del sistema económico de la zona. Esto implicó, por un lado, dividir el trabajo que funcionaba a escala del virreinato y que producía diferentes valores de uso y; por otro, utilizar el espacio geográfico de acuerdo con las necesidades de dicha acumulación. Es decir, espacios territoriales y mano de obra que se dedicaban a la actividad minera, como las minas altoperuanas; mientras otros espacios y fuerza de trabajo se convertían en abastecedoras de insumos para esta actividad.

En esta última función se inscribe la Real Audiencia de Quito, en especial a partir del último cuarto del siglo XVI, la cual en una primera fase fue la actividad textil y en menor medida la agropecuaria, el eje de acumulación de la zona.⁷²

70. José Mariluz Urquijo, *El régimen de la tierra en el derecho indiano* (Buenos Aires: Perrot), 22 y s.

71. Fernando Velasco «La estructura económica de la Real Audiencia de Quito: Notas para su análisis», en *Ecuador: Pasado y presente*, eds., René Báez et al. (Quito: Libresa / Instituto de Investigaciones Económicas / Universidad Central del Ecuador, 1975), 64.

72. Velasco, «La estructura económica», 65.

Dado que las características de la matriz socioeconómica de la época se caracterizaban por un bajo desarrollo de las fuerzas productivas; la producción textil y agrícola demandaban un uso extensivo de los recursos naturales y de la fuerza de trabajo,⁷³ la cual para ser explotada con relativa facilidad determinó, por un lado, que la localización de las unidades productivas respondan a la forma de poblamiento y organización indígena, concentrándose especialmente en la Sierra⁷⁴ y; por otro, que se establezcan mecanismos de control ideológico sobre la población indígena con base en la religión, siendo la institución de la encomienda la que cumplió fundamentalmente este papel.⁷⁵

La actividad textil entró en crisis a partir del siglo XVIII debido a dos factores: en primer lugar, la producción de las minas ubicadas en el Perú declinó y provocó la disminución de la demanda de textiles a las zonas abastecedoras de estos productos y; en segundo lugar, para los textiles de la zona resultaba imposible competir con los productos textiles provenientes de Inglaterra y Francia los que, al ser producidos con tecnología más avanzada, superaban a los primeros en precio y calidad.⁷⁶

En este contexto, la producción agrícola se convirtió en el eje de acumulación de la zona, y produjo como consecuencia la revalorización de la tierra y su concentración en latifundios que fue posible por la compra de tierras y la expansión arbitraria de los límites de estas a costa de la propiedad de los indígenas.⁷⁷ En esta circunstancia, los latifundios fueron abastecidos periódicamente de mano de obra por medio de la mita; sin embargo, las poblaciones indígenas con el propósito de cumplir con el pago de tributos, se vieron obligadas a trabajar para los hacendados más tiempo que el establecido por las regulaciones de la mita; en consecuencia, emergió un nuevo mecanismo de explotación conocido como concertaje.

73. En cuanto a la fuerza de trabajo, los españoles reconfiguraron de acuerdo con sus intereses la estructura de producción incásica, utilizando principalmente la institución de la mita como marco para explotar la fuerza de trabajo de los pobladores de la zona. Esta institución, que estuvo vigente a partir de 1570, obligaba a la población indígena, comprendida entre los 18 y 50 años, a prestar forzosamente su fuerza de trabajo en actividades productivas por un lapso determinado de tiempo y a cambio de un salario. Velasco recuerda que hubo mitas no solo relacionadas a las necesidades de acumulación del capital, sino para casi toda actividad productiva, tales como «mitas de servidumbre doméstica, de hierba y leña, de alimentos, de pastoreo, de labranza, de trapiches y molinos, de construcciones de casas, de telares, de obrajes, de minas y de servicios públicos». Véase Velasco, «La estructura económica», 72.

74. Velasco, «La estructura económica», 67.

75. La encomienda ha sido considerada erróneamente como la institución base del sistema productivo de este período, pues más que un mecanismo de producción sirvió de mecanismo de control ideológico y como una institución que permitía la recolección de tributos que los indígenas debían pagar obligatoriamente a la Corona española. Véase Velasco, «La estructura económica», 73-4.

76. Velasco, «La estructura económica», 94-5.

77. *Ibid.*, 96.

Cabe señalar que, con la desarticulación de la actividad minera, eje económico del virreinato en las unidades geográficas que la conformaban buscaron algún producto con el que pudieran establecer el comercio con España. En el caso de la Real Audiencia, el cacao fue el producto seleccionado, lo que inició una cierta especialización productiva y provocó un desplazamiento de la hegemonía económica de la Sierra a la Costa.⁷⁸

Para concluir con este apartado, resulta necesario referirse a las relaciones de producción imperantes en esa época, pues han originado diversas interpretaciones. Hay quienes sostienen que hubo relaciones sociales de producción de carácter feudal, otros plantean que por lo forzado del trabajo se está ante un sistema esclavista y, por último, los que consideran que la existencia de un salario fue el inicio de relaciones capitalistas de producción.

Velasco para evitar estos análisis simplistas y superar visiones fragmentarias –que si bien se basan en hechos reconocidos, no muestran el conjunto orgánico y articulado de relaciones sociales– advierte que no se puede perder de vista que el hecho colonial se articula a una fase de transición caracterizada por el afianzamiento del sistema capitalista que requiere extender sus canales de extracción del excedente para cubrir sus necesidades de acumulación. Por consiguiente, este autor sostiene que:

Las diversas formas de producción que se observan en la primera etapa colonial se articulan a un sistema de acumulación netamente capitalista. Ahora bien, parece importante recalcar que este predominio de los mecanismos capitalistas de acumulación no es el producto de las modalidades del propio sistema productivo. En otras palabras, no es consecuencia de una hegemonía de relaciones de producción capitalista sobre otras existentes, sino que responde a una situación externa al sistema: al hecho colonial que constituyó a las tierras americanas como un espacio estructuralmente dominado. Es entonces, a partir de este hecho que tiene que entenderse el predominio de lo capitalista en la Real Audiencia.⁷⁹

Más allá de estas discusiones, se puede sostener que la acumulación en este período histórico se basó en la superexplotación de la fuerza de trabajo de los indígenas, pues –como lo advierte este autor– muchas veces no les pagaban los salarios o estos se encontraban por debajo de lo establecido en la ley. A esto se sumaba la imposición de jornadas laborales que rebasaban los límites de la resistencia humana, lo que acortaba el tiempo de vida útil y de vida total de estas poblaciones.⁸⁰

78. *Ibíd.*, 104-5.

79. *Ibíd.*, 84.

80. *Ibíd.*, 79.

A este sistema de explotación hay que adicionar el uso de mecanismos extraeconómicos que lo reforzaban aún más, por ejemplo, la retención de los trabajadores por concepto de deudas ya sea por la venta forzada de artículos innecesarios o como una forma de adquirir recursos por medio de los tributos que la población indígena debía pagar a la corona desde el último cuarto del siglo XVI.

En términos modernos, se puede decir que la acumulación en el sistema colonial fue posible por la violación regular y estructural del valor de la fuerza de trabajo. Esta violación será una constante en la historia de América Latina y, según Ruy Mauro Marini, entre otros factores, el carácter dependiente del capitalismo latinoamericano.⁸¹

PATRONES DE REPRODUCCIÓN DEL CAPITAL EN AMÉRICA LATINA

Con la recuperación del significado histórico del hecho colonial, se puede sostener que los Estados nacientes en la región surgieron sobre una matriz socioeconómica primario exportadora. En esta etapa colonial dicho patrón fue impuesto, pues la Corona, por medio de reglamentaciones, impidió el surgimiento de cualquier actividad productiva que implicara competencia manufacturera o que entorpeciera el flujo comercial con España.⁸²

Para comprender lo ocurrido en América Latina a partir de la etapa independentista, se utilizará la periodización de los patrones de reproducción del capital, propuesta por Jaime Osorio, desde lo sucedido en los países con mayor desarrollo relativo, como se observa en el cuadro 1.

Osorio explica que el patrón primario exportador está vigente desde el siglo XIX hasta lo que va del siglo XXI. En un primer momento como patrón dominante y, en un segundo momento, subordinado a los otros patrones de reproducción que han surgido históricamente, por ejemplo, el industrial y el de especialización productiva; este último en el marco de lo que se denominó neoliberalismo.⁸³

81. Ruy Mauro Marini, «La dialéctica de la dependencia», en Ángel Casas, edit., *La teoría de la dependencia* (Madrid: Agencia Española de Cooperación Internacional / Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 2005), 256.

82. Velasco, «La estructura económica», 83.

83. Este autor caracteriza el patrón de exportación de especialización productiva por lo siguiente: el regreso a producciones selectivas (sea de materias primas o bienes secundarios), relocalización de segmentos productivos, nuevas organizaciones de la producción, flexibilidad laboral y precarismo, economías volcadas a la exportación, drásticas reducciones del mer-

Cuadro 1. PATRONES EJES DE LA REPRODUCCIÓN DEL CAPITAL EN LA REGIÓN A PARTIR DE SU ETAPA DE INDEPENDENCIA	
<i>Patrón de reproducción</i>	<i>Período que cubre</i>
a) Patrón primario-exportador.	Hasta la segunda década del siglo XX.
b) Etapa de transición.	Años 30.
c) Patrón industrial.	De los años 30 a mediados de los años 50.
• Patrón internalizado y autónomo.	Mediados de los años 50 a mediados de los años 70.
• Patrón industrial diversificado.	Mediados de los 70 a los 80.
d) Etapa de transición.	Mediados de los 80 a la fecha.
e) Patrón exportador de especialización productiva.	

Fuente y elaboración: Jaime Osorio, 2004, 74.

Sin embargo, la historia de la región demuestra que el patrón primario exportador no solo que se ha mantenido, sea por la incorporación de otros valores de uso que demanda la reproducción del capital en el ámbito mundial o por la recuperación de ciertos productos que habían declinado en su producción, sino que, en países de menor desarrollo relativo, como Ecuador, el patrón primario exportador ha tenido una preeminencia a lo largo de su historia, tal como lo afirma Alberto Acosta:

Desde los orígenes de la República en 1830, y con creciente intensidad desde 1880, su economía se ha caracterizado por actividades de producción primario-exportadoras, es decir, ha buscado financiarse con la extracción y venta de recursos naturales. Ecuador ha sido sucesivamente y de manera sostenida un país-producto: país cacaotero, país bananero, país-floricultor, país-petrolero... ¿será algún día país minero?⁸⁴

Habría que preguntarse a qué se debe este retroceso o su preeminencia en algunos países de la región. Una pista que ayudaría a comprender fenómeno sería la advertencia que hace Osorio para analizar un patrón de reproducción. El autor manifiesta que si bien cada patrón tiene su propia lógica interna y cada formación económico-social presenta sus especificidades, no debe omi-

cado interno y su segmentación, fuertes polarizaciones sociales, incremento de explotación y superexplotación, y niveles elevados de pobreza e indigencia. Jaime Osorio, *Crítica de la economía vulgar*, 81.

84. Alberto Acosta, *La maldición de la abundancia* (Quito: Abya-Yala, 2009), 35.

tirse que estos patrones forman parte de un todo mayor: el sistema mundial capitalista. Por lo tanto, hay que considerar las imbricaciones entre núcleos económicos diferenciados (centro-periferia) y los mecanismos de apropiación-expropiación que este sistema genera y que implica un reparto desigual de la riqueza, por ejemplo, en el intercambio desigual o las transferencias por el monopolio de conocimientos, etc.; así como las diversas modalidades de la producción de valores de uso que determinan, junto a las revoluciones tecnológicas, la división internacional del trabajo.⁸⁵

Al tener en cuenta esta precisión se entiende lo planteado por Ruy Mauro Marini en su texto «La dialéctica de la dependencia» quien, en el marco de los debates teóricos sobre desarrollo, subdesarrollo y dependencia que surgieron en América Latina en las décadas de los 60 y 70, sostiene que los procesos de independencia política de la región coincidieron con la Revolución industrial, y solo a partir de esta se establecieron las bases sólidas de la división internacional del trabajo que implicó, por un lado, mantener históricamente el patrón primario exportador en América Latina —especializado en producir y exportar bienes primarios, en un primer momento con alimentos, y en segundo, con materias primas industriales— y; por otro, especializar a los países industriales como productores de manufacturas a escala mundial.⁸⁶

Lo afirmado se puede evidenciar con los datos del cuadro 2. En este se observa la evolución de la estructura de las exportaciones en Ecuador en los últimos 17 años y el peso de los productos primarios del total de las exportaciones ecuatorianas. Además, se visualiza la concentración de la producción primaria en cinco productos: petróleo, banano, café, cacao y camarón.⁸⁷

Lo expuesto hasta aquí, nos aproxima a la comprensión de cómo el capital se ha reproducido históricamente en la región y, en particular, en Ecuador. En palabras de Osorio, habiendo analizado las ramas o sectores que se han convertido en los ejes de acumulación y reproducción del capital, se ha tratado de seguir las huellas que este deja en las esferas de la producción y circulación.⁸⁸

85. Jaime Osorio, *Crítica de la economía vulgar*, 72 y s.

86. Ruy Mauro Marini, «La dialéctica de la dependencia», 245 y s.

87. Para tener una mirada histórica de mayor alcance, ver las cifras proporcionadas por Alberto Acosta en las que se muestran las exportaciones por productos desde 1948 hasta 2010. Alberto Acosta, *Breve historia económica del Ecuador*, 3a. ed. (Quito: Corporación Editora Nacional—CEN—, 2012), 482 y s.

88. Se plantea que es una aproximación, pues como lo advierte el autor, el estudio de los patrones de reproducción reclama el análisis de diversos temas y variables, entre ellos se encuentra: ver quienes invierten, dónde invierten y cuánto invierten; es decir, cuáles son las diferentes ramas o sectores productivos que llaman la atención de los capitales; qué tipos de valores de uso se produce y su monto; dónde se adquiere los equipos, máquinas y tecnología; el valor de la fuerza de trabajo y cómo se la organiza; a dónde se dirigen las mercancías producidas; el papel del Estado en la reproducción del capital; el uso del espacio geográfico según las necesidades del capital; clases sociales y reproducción del capital; sistema mundial capitalista, división del trabajo, etcétera.

Cuadro 2. EXPORTACIÓN POR GRUPO DE PRODUCTO 1995-2011 (en porcentajes)														
Años	PRIMARIO			OTROS			TOTAL			INDUSTRIALIZADOS		OTROS		TOTAL
	Petróleo	Banano y plátano (a)	Café	Cacao	Camaron									
1995	56,25	19,55	4,23	1,87	15,37	8,29	81,18	18,82	(b)	100				
1996	61,30	19,97	2,66	1,87	12,96	9,51	78,18	21,82	(b)	100				
1997	56,90	25,21	1,74	1,13	16,83	9,06	80,79	19,21	(b)	100				
1998	31,80	25,46	1,70	0,45	20,75	8,97	76,11	23,89	(b)	100				
1999	54,90	21,44	1,28	1,44	13,64	8,86	76,14	23,86	(b)	100				
2000	86,42	16,67	0,45	0,77	5,79	7,85	75,06	24,92	(b)	100				
2001	40,61	18,48	0,32	1,18	6,01	2,94	69,54	26,64	8,30	100				
2002	40,80	19,25	0,20	1,81	5,02	2,91	69,99	26,01	7,75	100				
2003	41,89	17,69	0,18	1,93	4,80	2,80	69,29	27,13	7,42	100				
2004	54,61	13,20	0,19	1,33	4,25	2,07	75,66	22,28	6,43	100				
2005	58,12	10,74	0,25	1,17	4,53	1,94	76,74	22,25	6,15	100				
2006	59,27	9,53	0,78	1,34	4,62	7,72	69,59	22,77	6,11	100				
2007	58,16	9,10	0,86	1,67	4,28	7,59	68,11	25,72	7,02	100				
2008	62,28	8,72	0,69	1,54	3,79	5,40	71,69	23,83	6,09	100				
2009	50,24	14,40	1,01	2,90	4,79	11,39	65,64	24,08	6,91	100				
2010	55,31	11,62	0,92	2,43	4,79	9,55	67,85	22,70	7,14	100				
Ene-nov. 2011	56,08	10,57	0,53	2,17	5,47	7,00	56,08	23,34	7,00	100				
	a) hasta 1964, solo banano													
	b) incluido en industrializados													

Fuente y elaboración: A. Acosta, 2012, 484-85.

No obstante, es necesario plantear la pregunta ¿qué tienen que ver los patrones de reproducción del capital con los territorios de los pueblos indígenas y con la consulta previa, libre e informada?

La respuesta apunta a establecer que, en Ecuador al ser el patrón primario exportador el hegemónico, su reproducción es posible gracias a la mercantilización de los productos de la tierra, sean estos valores de uso agrícola, petrolero, minero, etc. Por lo tanto, en este patrón de acumulación la fuente de riqueza descansa sobre la tierra que al intervenir en este proceso de producción capitalista como un medio de producción fundamental, insustituible y escaso implica que en la producción agrícola se produzcan procesos de monopolización de la tierra y entre ellas las de más fertilidad. Asimismo, las tierras que contienen minerales y fuentes de energía, si bien están monopolizadas por el Estado, único propietario de los recursos del subsuelo, este requiere el control territorial donde se encuentran dichos recursos, tanto para implementar la infraestructura necesaria que los extrae como para transportarlos hacia el mercado, desde diferentes sitios geográficos. Solo así estos valores de uso extraídos de la tierra se convertirán en ganancia.

Esta situación ha generado históricamente conflictos sociales que han girado, por un lado, en torno a la democratización de la tierra y de los recursos productivos como el agua, el crédito, etc.; y por otro, sobre el manejo y control de territorios como espacios de disputa en relación con las actividades estratégicas, sean estas mineras, petroleras o para implementar grandes proyectos de «desarrollo» como las hidroeléctricas. En el marco de estos conflictos, sobre todo a partir de las últimas décadas, ha estado en debate el derecho a la consulta previa, libre e informada sea para medidas legislativas como para actividades extractivas. Por tal razón, actualmente, según el bloque de asambleístas del partido de gobierno, el aplazamiento del debate de las leyes de recursos hídricos y de tierras se debe «a que son leyes que requieren de un proceso complejo de consulta prelegislativa».⁸⁹

LA BASE NATURAL DE LA RENTA DE LA TIERRA Y EL ORIGEN DE LA DISPUTA

Cuando se afirma que el patrón primario exportador descansa sobre un proceso de trabajo que produce diferentes valores de uso provenientes de la

89. Paúl Zamora, «El debate de las leyes de Aguas y de Tierras quedó para marzo», *El Comercio*, 26 de noviembre de 2013, <http://www.elcomercio.com/politica/debate-leyes-Aguas-Tierras-marzo_0_1036696438.html>.

tierra; se está diciendo que la tierra constituye el medio de producción fundamental de este. En palabras de Bolívar Echeverría, y siguiendo el planteamiento teórico de Marx, la tierra, «un medio de producción no producido»,⁹⁰ constituye un bien natural limitado y, por lo tanto, escaso. A esto se suma que al presentar características cualitativas diferentes, hace que la productividad del proceso de trabajo esté determinada naturalmente, pues existen tierras con diferentes niveles de fertilidad o su localización espacial difiere entre ellas en relación con los centros de consumo, y adicionalmente,⁹¹ existen otras que contienen ciertas sustancias minerales o fuentes de energía.

En consecuencia, en torno a este medio de producción, fundamental e insustituible se producen procesos sociales contradictorios alrededor de las actividades productivas que tienen como base la tierra, sean estas de carácter agrícola o extractivo y resalta que entre estas se presentan especificidades propias.

En el primer caso, este proceso contradictorio se materializa, por un lado, en que manos privadas tienden a monopolizar la tierra, en particular las de mayor fertilidad, con el propósito de obtener ganancias extraordinarias (renta diferencial)⁹² y por otro, los campesinos e indígenas reclaman la democratización de la tierra y de sus recursos productivos.

En el segundo caso, cuando no está en discusión el monopolio de los recursos del subsuelo, la contradicción no gira en torno a la propiedad de la tierra y sus recursos, sino sobre el control de los territorios donde estos encuentran. Por esta razón, el Estado o las empresas transnacionales intentan explotar dichos recursos; mientras que los pueblos indígenas demandan el respeto a la propiedad y control de sus territorios, además de la posibilidad de establecer un modelo de desarrollo propio.

90. Bolívar Echeverría, ««Renta tecnológica» y «devaluación» de la naturaleza», en *Modernidad y blanquitud* (México DF: Era, 2010), 37.

91. Armando Bartra, *El capital en su laberinto. De la renta de la tierra a la renta de la vida* (México DF: Universidad Autónoma de la Ciudad de México / Itaca / Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria de la Cámara de Diputados, 2006), 75.

92. Armando Bartra siguiendo la propuesta teórica de Marx, manifiesta que la renta diferencial: «se funda en el monopolio de ciertos capitalistas sobre tierras de fertilidad o situación superiores a las de las peores cultivadas, y siendo esta fertilidad o situación hechos naturales es imposible que otros capitalistas se los apropien a través de la competencia o produzcan fuerzas naturales escasas por definición. De esto se desprende que esta productividad excepcional no tiende a desaparecer ni a transferirse a otros productores, pues las sucesivas inversiones de capital orientadas a aumentar la productividad y generadas por la concurrencia dan resultados diferentes dependiendo la calidad originaria del terreno, con lo que inversiones iguales seguirán arrojando rendimientos desiguales. Dicho de otra manera, la concurrencia de los capitales en la agricultura opera sobre la base de un monopolio natural que fija productividades excepcionales para ciertos propietarios». *Ibid.*, 78-9.

Monopolización de la tierra y de los recursos productivos

En el estudio «Tenencia de la tierra, cambios agrarios y etnicidad indígena en Ecuador: 1954-2000», Carlos Larrea⁹³ compara los censos agropecuarios de 1954, 1974 y 2000, y concluye que Ecuador presenta una estructura agraria caracterizada por una alta concentración en la distribución de la tierra y que, en los casi 50 años que abarca el período en análisis, se observa una baja disminución de dicha concentración. Así se evidencia que el Coeficiente de Gini, indicador para medir la desigualdad social en el acceso a un recurso (en este caso de la tierra), ha reducido levemente entre 1954 y 2000. Se aprecia que de 0,86 que correspondía a 1954 descendió a 0,82 en 1974 y a 0,80 en 2000. Cabe señalar que el rango de este indicador es de 0 a 1, en el que 0 corresponde a una distribución equitativa y, mientras más se acerque al valor 1, la desigualdad en el acceso es mayor. Lo dicho se puede observar en el cuadro 3.

Asimismo, en este estudio se distingue que en los tres censos agropecuarios las propiedades menores a una hectárea que corresponden a más de la cuarta parte del total de propietarios tienen menos del 1% de la superficie total de la tierra. Mientras que, en el otro extremo, las propiedades mayores a 100 hectáreas que no llegan ni al 1% del total de propietarios, concentraban en el año 1954 el 64% del total de la superficie de la tierra. En 1974 disminuyó al 48% y al 43% en el año 2000. Por esta razón Larrea señala:

En síntesis, entre 1954 y 2000 el agro ecuatoriano ha experimentado profundas transformaciones, acompañadas por una rápida expansión tanto en la frontera agrícola como por el número de predios. Pese a que varios de estos procesos, como la colonización y la reforma agraria, han fortalecido el peso relativo de estratos medios, es sorprendente el cambio limitado en el coeficiente de Gini, que apenas se ha reducido en seis centésimas durante casi medio siglo. La mayor parte de esta reducción se produce antes de 1974, como resultado de las reformas agrarias como de la colonización en la Costa durante el auge bananero.⁹⁴

A lo señalado habría que añadir que una de las razones para la disminución de la gran propiedad en Ecuador—como lo advierte Manuel Chiriboga—se debió a procesos de reacomodo de la gran propiedad para apoderarse de las mejores tierras. Lo dicho evidencia que el sistema capitalista no solo busca

93. Carlos Larrea, «Tenencia de la tierra, cambios agrarios y etnicidad indígena en el Ecuador: 1954-2000», en *Desarrollo rural y neoliberalismo. Ecuador desde una perspectiva comparativa*, eds. Liisa North y John Cameron (Quito: UASB-E / CEN, 2008), 126-46.

94. Larrea, «Tenencia de la tierra», 133.

Cuadro 3. DISTRIBUCIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN ECUADOR: 1954, 1974, 2000												
Estrato (ha)	1954			1974			Estrato (ha)	2000				
	UPA	%	Superficie %	UPA	%	Superficie %		UPA	%	Superficie %		
Menos de 1	92.387	26,8	46.000	0,8	145.550	28,0	63.263	0,8	248.398	29,5	95.834	0,8
1 a 4,99	159.299	46,3	386.200	6,4	201.297	38,8	475.405	6,0	117.660	14,0	156.016	1,3
5 a 9,99	36.250	10,5	271.500	4,5	54.935	10,6	377.756	4,8	78.850	9,4	183.354	1,5
10 a 19,99	21.400	6,2	294.300	4,9	41.425	8,0	557.535	7,0	90.401	10,7	339.021	2,7
20 a 49,99	19.415	5,6	591.500	9,9	42.537	8,2	311.974	16,5	101.066	12,0	688.987	5,6
50 a 99,99	8.327	2,4	547.200	9,1	22.276	4,3	1.352.697	17,0	75.660	9,0	1.017.807	8,2
100 a 499,99	5.787	1,7	1.156.300	19,3	9.657	1,9	1.676.486	21,1	76.792	9,1	2.372.027	19,2
500 a 999,99	664	0,2	464.700	7,7	825	0,2	544.454	6,8	34.498	4,1	2.242.409	18,1
1.000 a 2.499	464	0,1	685.300	11,4	433	0,1	629.630	7,9	12.941	1,5	1.666.879	13,5
Más de 2.500	241	0,1	1.556.700	25,9	176	0,0	960.203	12,1	616	0,8	3.593.496	29,1
Total	344.234	100,0	5.999.700	100,0	519.111	100,0	7.949.403	100,0	842.882	100,0	12.355.831	100,0
Coficiente de Gini	0,864			0,816			0,801					

Fuente: INEC. Censos Agropecuarios de 1954, 1974 y 2000.
Elaboración: Carlos Larrea, 2008, 134.

el monopolio de las tierras, sino especialmente las de más fertilidad. Por tal razón, este autor plantea que:

Esta evolución obedece tanto a procesos de fragmentación de la tierra cuanto a una readecuación de la gran propiedad en función del control de las mejores tierras. Ambos procesos operaban simultáneamente [...] La gran propiedad serrana se deshizo de las tierras de ladera y de mala calidad, para situarse en el área del valle donde existían mejores tierras, riego, infraestructura, etc. Los cambios más significativos se habían producido en las provincias del sur. Azuay, Loja, Cañar, etcétera.⁹⁵

En lo que se refiere a la monopolización de los recursos productivos, según una investigación del Foro de Recursos Hídricos de 2008,⁹⁶ se revela una fuerte concentración del agua de riego en manos privadas. El 86% de las unidades de producción agrícola (en adelante UPA) con sistemas comunitarios tienen el 22% de área regada y solo el 13% del caudal; mientras que el 1% de UPA de propiedad privada tienen el 63% de área regada y un caudal del 64%, como se observa en el cuadro 4:

Cuadro 4. DISTRIBUCIÓN INEQUITATIVA DEL RIEGO EN ECUADOR, 2005				
<i>Tipo de sistemas</i>	<i>Beneficiarios</i>	<i>Área</i>	<i>Caudal</i>	<i>l/s Finca</i>
Privado	1	63	64	56,8
Comunal	86	22	13	0,2
Sistemas Públicos	12	16	23	12,2
Suman	100	100	100	1,2

Fuente: CNRH-Base de datos 2005.
Elaboración: Foro de los Recursos Hídricos, 2008, 23.

Finalmente, hay que destacar que el problema de distribución de la tierra y de otros recursos productivos –como lo advierte Larrea– genera efectos negativos, tanto para el crecimiento económico a largo plazo como sobre las condiciones de vida de la población, en especial la indígena rural. Además de

95. Manuel Chiriboga, «La reforma agraria ecuatoriana y los cambios en la distribución de la propiedad rural agrícola 1974-1985», en *Transformaciones Agrarias en el Ecuador: Geografía básica del Ecuador*, t. 5, vol. 1, coord. Pierre Gonrad, Juan León, Pierre Peltre y Paola Sylva (Quito: Centro Ecuatoriano de Investigación Geográfica, 1988), 40-1.
96. Antonio Gaybor, «El despojo del agua y la necesidad de una transformación urgente», *Foro de los Recursos Hídricos*, 2008, 22-3, consulta: octubre de 2013, <<http://www.laredvida.org/im/bolentines/despojo.pdf>>.

tener un acceso limitado a la tierra, los terrenos que posee esta población generalmente son de baja fertilidad y se encuentran ubicados geográficamente en los páramos, con pendientes pronunciadas y sin acceso a riego.⁹⁷

Control de los territorios en la actividad extractiva

Anteriormente se expuso que las tierras que contienen minerales y fuentes de energía, el problema por lo menos en la región no es su monopolio, pues en la tradición jurídica latinoamericana, el Estado es el único propietario de los recursos naturales del subsuelo. Dicha tradición puede rastrearse según Alberto Acosta, a partir del Reglamento de las Minas que fue expedido en 1829 por Simón Bolívar, en el que se establecía que «las minas de cualquier clase corresponden a la República».⁹⁸ Sin embargo y pese al monopolio que tiene el Estado sobre dichos recursos, la producción/extracción requiere que este controle los territorios donde se encuentran los recursos naturales, pues se necesita implementar cierta infraestructura tanto para extraerlos como para transportarlos desde diferentes sitios geográficos hacia el mercado.

En este contexto se generan disputas sobre el manejo y control de territorios en donde se desarrollarían actividades estratégicas, sean estas mineras, petroleras o la implementarían grandes proyectos de «desarrollo», por ejemplo, las hidroeléctricas.

Con el propósito de visualizar el alcance de la actividad extractiva en cuanto a los territorios, en particular de los pueblos indígenas, y las disputas por el control de los mismos, se tomará como ejemplo a la actividad petrolera, que al ser la más consolidada, cuenta con la información necesaria para visualizar lo afirmado.

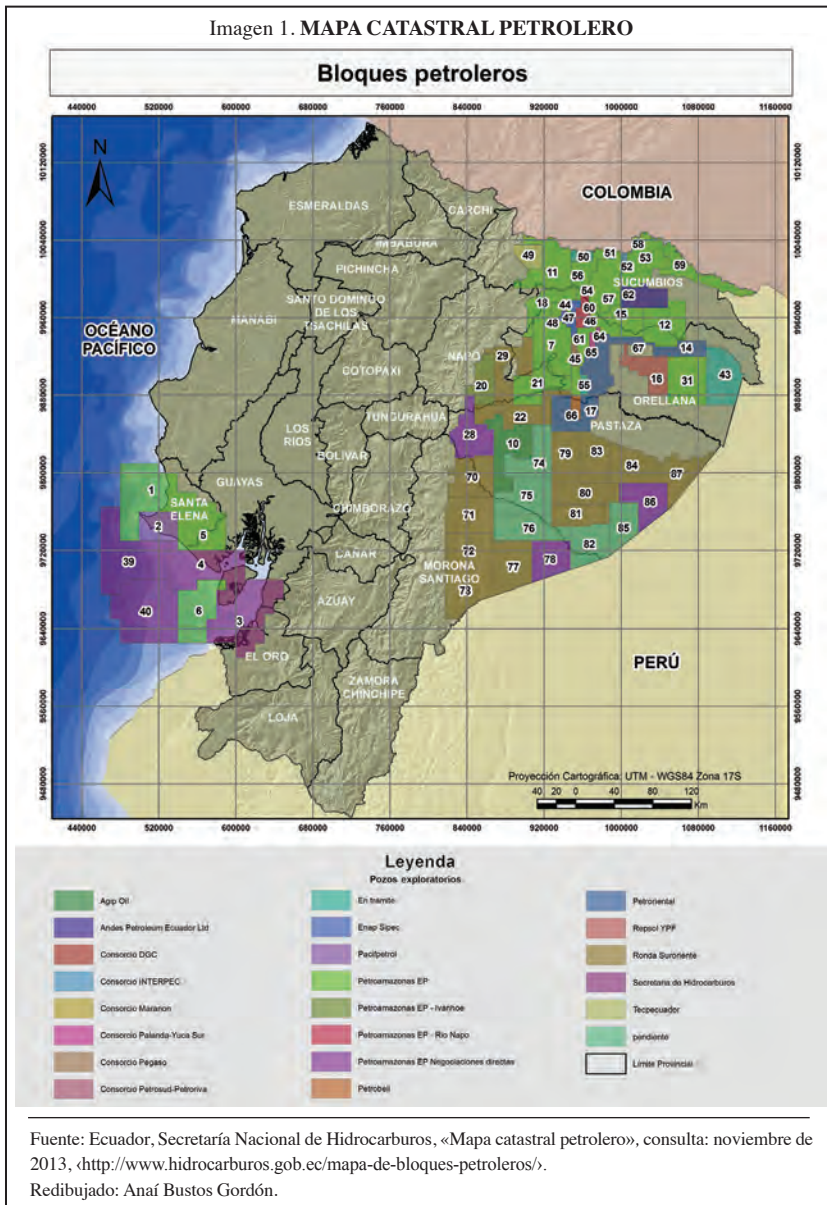
En el siguiente mapa catastral petrolero elaborado por la Secretaría Nacional de Hidrocarburos se observa el alcance territorial de dicha actividad. Hay que señalar que en la imagen 1 se incluyen los bloques petroleros de la Ronda Sur Oriente.

Si se compara la ubicación de los bloques petroleros con los territorios de los pueblos indígenas, es evidente la superposición entre bloques y territorios. Lo dicho se puede contrastar con la información que proporciona la Secretaría Nacional de Hidrocarburos, respecto al proceso de Consulta Previa de la Ronda Sur Oriente del Ecuador.⁹⁹ Así, se menciona que en los 13 bloques petroleros que forman parte de dicha Ronda de licitación se encuentran ubicados los territorios

97. Larrea, «Tenencia de la tierra», 142.

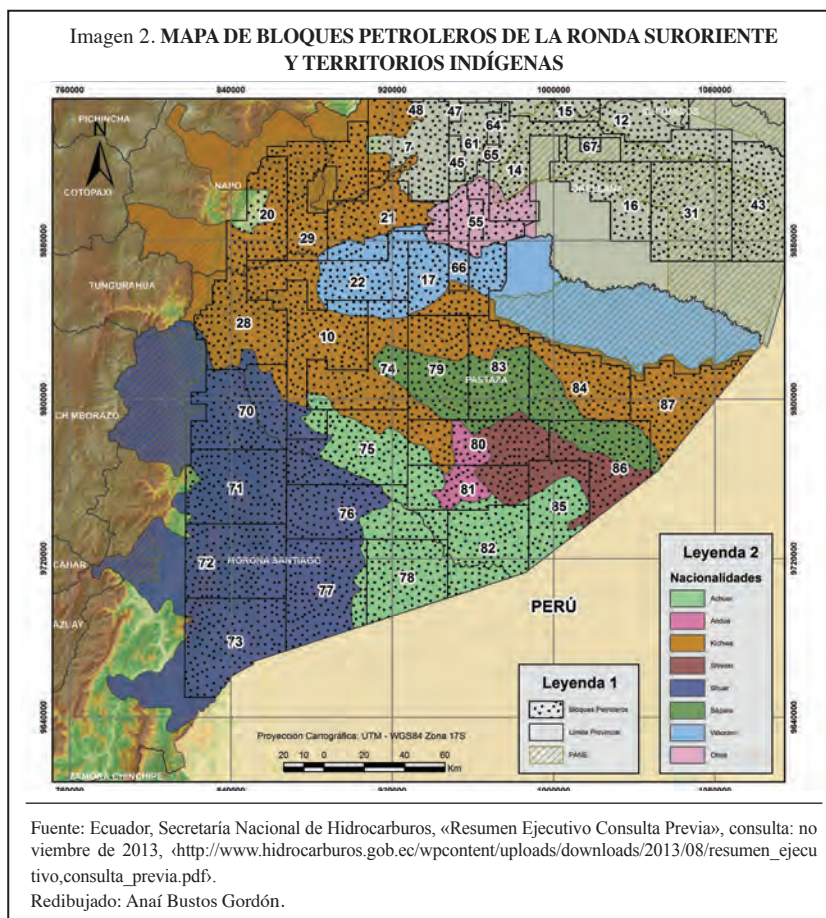
98. Acosta, *Breve historia económica*, 33.

99. Ecuador, Secretaría Nacional de Hidrocarburos, «Resumen Ejecutivo Consulta Previa», consulta: noviembre de 2013, <http://www.hidrocarburos.gob.ec/wpcontent/uploads/downloads/2013/08/resumen_ejecutivo_consulta_previa.pdf>.



de las siguientes nacionalidades indígenas amazónicas: waorani, andwa, sapara, kichwa; shuar de Pastaza y Morona Santiago, achuar de Pastaza y la nacionalidad

shiwiar. Para visualizar de mejor manera esta superposición, en el mapa siguiente (imagen 2) están ubicados los bloques petroleros de la Ronda Sur Oriente y los territorios de las nacionalidades indígenas.



Como se puede apreciar en el mapa, bajo la leyenda de otros, se oculta deliberadamente la existencia de pueblos en aislamiento voluntario en el bloque 55, lo que fue corroborado por organizaciones que trabajan directamente en la zona.¹⁰⁰

100. Véase la nota de prensa de Dimitri Barrero, «Fundación Labaka pide que se detenga la actividad extractiva en Armadillo, por la vida de los pueblos ocultos de Yasuní», *El Comercio*, 17 de febrero de 2016, <<http://www.elcomercio.com/actualidad/fundacionlabaka-armadillo-pe-troleo-taromenane-yasuni.html>>.

Para concluir con este apartado y con la finalidad de mostrar la fuerte dependencia del Estado con base en los ingresos petroleros, y por ende, su interés por el control de los territorios donde se encuentran los recursos naturales, en el cuadro 5 se aprecia el porcentaje de los ingresos petroleros relacionados con el presupuesto general del Estado desde 1970 hasta 2010.

Cuadro 5. INGRESOS PETROLEROS DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO 1970-2010					
<i>Año</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Año</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Año</i>	<i>Porcentaje</i>
1970	0,00	1984	42,10	1998	27,60
1971	6,25	1985	50,88	1999	36,24
1972	12,52	1986	32,87	2000	40,14
1973	27,41	1987	29,28	2001	32,86
1974	42,51	1988	32,85	2002	29,45
1975	35,11	1989	41,02	2003	32,66
1976	34,69	1990	45,02	2004	24,17
1977	30,57	1991	46,52	2005	25,21
1978	29,87	1992	49,13	2006	21,66
1979	36,59	1993	47,97	2007	13,17
1980	35,40	1994	41,52	2008	32,28
1981	33,93	1995	37,99	2009	19,84
1982	40,43	1996	47,10	2010	27,85
1983	44,21	1997	34,57	-	-

Fuente: BCE, Setenta años de información estadística, desde 1970 hasta 1990. BCE, Información Estadística Mensual, No. 1793-1918. Desde 1971 hasta 2000.
Elaboración: A. Acosta 2012: 507.

En conclusión, en este capítulo se ha querido evidenciar la relación que existe entre los patrones de reproducción del capital y los impactos que este, en su proceso de acumulación, produce en los territorios de los pueblos indígenas. En efecto, se ha tratado de comprender cómo en la realidad el capital se valoriza y las contradicciones sociales que este proceso genera. Con estos elementos se analizará críticamente la institución de la consulta previa en dicho contexto, es decir las condiciones de posibilidad que reclaman su funcionamiento y la repercusión en el terreno de los derechos de los pueblos indígenas.

CAPÍTULO III

Conflictos sociales y la consulta previa, libre e informada

Como se anotó en el capítulo anterior, el patrón primario exportador descansa su reproducción en la mercantilización de los productos de la tierra, sean estos agrícolas, petroleros, mineros, etc. La fuente de riqueza se basa en la tierra que, al ser un bien natural no producido por el trabajo humano, interviene en este proceso de reproducción social como un medio de producción fundamental, insustituible y escaso. Adicionalmente, la tierra al presentar características cualitativas diferentes (fertilidad o ubicación espacial) o contener ciertas sustancias minerales o fuentes de energía, genera diversas contradicciones y conflictos sociales.

En el caso de la actividad agrícola se produce un proceso de monopolización de la tierra en manos privadas, en especial sobre las tierras de mayor fertilidad. En consecuencia, este ha generado conflictos sociales. Por un lado, los propietarios privados de la tierra que tratan de proteger su propiedad; y por otro, los sectores campesinos e indígenas que demandan la democratización de la propiedad de la tierra y de los recursos productivos.

En el caso de tierras donde existen recursos naturales no renovables, el conflicto no gira en torno a la propiedad de las tierras o de los recursos, sino en relación con el control de los territorios donde se encuentran estos. Mientras el Estado o las empresas transnacionales buscan explotarlos a como dé lugar; los pueblos indígenas exigen el respeto a la propiedad y el control de sus tierras y territorios.

Desde esta perspectiva, en este capítulo se analizará críticamente si la consulta es el mecanismo idóneo para superar las contradicciones y conflictos sociales que el patrón de reproducción primario exportador produce,¹⁰¹ o si el

101. Todos los patrones de reproducción del capital producen conflictos; sin embargo, a cada patrón puede corresponder una morfología de conflictos particular. Asimismo, los conflictos sociales de los pueblos indígenas, no solo giran en torno a las contradicciones económicas, sino también de otras multiplicidades de contradicciones sociales, por ejemplo, las que se refieren a temas identitarios.

derecho a la participación que subyace a la consulta previa ha sido devastado por las lógicas de la reproducción del capital que encubren y legitiman los requerimientos que demanda dicha acumulación. En los apartados siguientes se explorará estas alternativas de comprensión.

LA CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA COMO MECANISMO SUPERADOR DE CONTRADICCIONES Y CONFLICTOS SOCIALES

Para explorar si la consulta es el mecanismo que permitiría superar o no las contradicciones y conflictos sociales que genera la reproducción del capital, resulta necesario rescatar lo planteado por Marx y Engels, quienes sostenían que sobre la base material de un modo de producción se levanta una superestructura social conformada por dos instancias fundamentales: la jurídico-política, por un lado, y la ideológica, por otro.

La relación que se establece entre base y superestructura, según Agustín Cueva, se manifiesta por medio de una articulación compleja.¹⁰² Si bien es la base la que en última instancia determina a la superestructura, en la medida que hace que esta recree las condiciones jurídicas, políticas e ideológicas necesarias para la reproducción de la matriz económica, la superestructura mantiene cierta autonomía relativa para actuar sobre la primera.¹⁰³

Este planteamiento avanza hacia una posible respuesta a la inquietud de por qué existe un desarrollo divergente y ambiguo de los estándares del derecho a la consulta previa, en particular en lo relacionado con el propósito de la consulta y sus efectos jurídicos, tanto en los organismos del Sistema Internacional de Protección de Derechos como en cortes nacionales e internacionales.

Así, se puede sostener que la base de reproducción material determina las condiciones de posibilidad de interpretación del derecho a la consulta, lo que significa que las decisiones de estos órganos recrean desde el ámbito ju-

102. Agustín Cueva, *La teoría marxista: categorías de base y problemas actuales* (Quito: Planeta, 1987), 10-1.

103. Hay que subrayar que la relación que existe entre base y superestructura es de carácter dialéctico, es decir hay que verla como un todo estructurado, entre las cuales existen acciones y reacciones. Lo dicho permite despejar la idea de que los hechos sociales y sus contradicciones sean vistos desde perspectivas desarticuladas, sea como meros reflejos de la base económica o como reflejos de lo jurídico, lo político o lo ideológico por medio de esquemas autoreferenciados basados en la conciencia, la razón o las ideas jurídicas, políticas, morales o religiosas.

rídico las condiciones necesarias para la reproducción del capital, pues estas constituyen la base material de la esfera jurídica.

Por ejemplo, el Relator de Naciones Unidas sobre pueblos indígenas, James Anaya, considera que los vacíos y divergencias en la interpretación de las normas internacionales, tanto en las cortes nacionales como internacionales, reflejan los intereses en juego y los enfoques encontrados entre gobiernos, pueblos indígenas y empresas privadas. Al respecto, Anaya plantea:

Sin embargo, también puede observarse que dentro de la jurisprudencia latinoamericana aún existen vacíos y divergencias en la interpretación de las normas internacionales mencionadas, particularmente en lo que respecta al alcance y contenido de la consulta previa con los pueblos indígenas y el principio conexo del consentimiento libre, previo e informado. Esto podría considerarse como un reflejo de los debates que se han dado en la región sobre estos temas, en donde pueden percibirse diversos intereses en juego y visiones encontradas entre gobiernos, pueblos indígenas, empresas privadas y otros actores, sobre el contenido de estos derechos. Los desafíos que surgen debido a los vacíos y divergencias en la interpretación de las normas sobre los derechos de los pueblos indígenas también se han presentado en el ámbito internacional. [...] he percibido diversas perspectivas sobre los estándares internacionales relativos a los derechos de los pueblos indígenas en el contexto de actividades extractivas que les afectan.¹⁰⁴

Sin embargo, y considerando la autonomía relativa de la esfera jurídica, existe un campo de posibilidad de acción jurídica contra hegemónica, tanto en la creación como en la aplicación de este derecho, que explicaría la existencia de interpretaciones que no corresponden a las necesidades de la reproducción material.¹⁰⁵ Hay que subrayar que se trata de una autonomía relativa; es decir, esta no puede rebasar los límites establecidos y, de suceder, las instituciones hegemónicas –jurídicas, políticas e ideológicas– se desconciertan y buscan la manera de rever esas decisiones, deslegitimarlas o simplemente no aceptarlas. Habría que añadir que estas decisiones teóricamente se tornarían ineficaces pues estos conflictos, al inscribirse en las contradicciones estructurales del modelo de acumulación capitalista, su solución reclamaría la superación del mismo. Piénsese, por ejemplo, que se plantearía la propiedad colectiva de los medios de producción sobre los instrumentos y objetos de trabajo; o que se

104. James Anaya, Prólogo a *Digesto de jurisprudencia latinoamericana sobre los derechos de los pueblos indígenas a la participación, la consulta previa y la propiedad comunitaria*, de María Clara Galvis Patiño y Ángela María Ramírez Rincón (Washington DC: Fundación para el Debido Proceso, 2013), x.

105. El campo de acción relativo de la esfera jurídica se ve potenciado usualmente por el papel fundamental de la acción política.

establecería que las comunidades indígenas tengan derecho a vetar la decisión de explotar o no de los recursos naturales que se encuentren en sus tierras y territorios.

Por lo dicho, y con el fin de buscar una teoría de sentido¹⁰⁶ para comprender a esta institución en su presencia histórica real, se intentará explorar la segunda alternativa de explicación; es decir, la que plantea que el derecho a la participación que subyace a la consulta previa, al ser devastado por las lógicas y fuerzas de la reproducción del capital, ha sido instrumentalizado mediante mecanismos de corte institucional y jurídico, y por lo tanto, cumple una función ideológica que encubre y legitima la reproducción del capital.

DEVASTACIÓN DEL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN EN LA CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA Y SU INSTRUMENTALIZACIÓN POR LAS FUERZAS DEL CAPITAL

Para abordar esta segunda posibilidad de explicación es imprescindible rescatar la categoría de «devastación» propuesta por Marx la cual, en palabras de Sánchez Parga, argumenta que el capital solo destruye las realidades e instituciones que impidan la reproducción del capital y que no puedan ser instrumentalizadas. Las que sí pueden serlo, son devastadas en su sustancia pero mantienen su existencia formal.¹⁰⁷

Si esta categoría se aplica al tema tratado, se puede sostener que el derecho a la participación que subyace a la consulta, al ser despojado del contenido material (propósito: decisión), únicamente se mantiene en su existencia formal (procedimiento: previa, libre, informada), la cual es juridificada y consentida por el Estado, lo que encubre y legitima la reproducción del capital. Esta existencia formal genera la apariencia de que los actores con intereses contrapuestos, léase pueblos indígenas, Estados y transnacionales, mediante procedimientos parecidos a un diálogo ideal pueden llegar a acuerdos o consensos; sin embargo, estos ocultan las relaciones antagónicas de poder que configuran las posibilidades reales de deliberación, en el marco de un proceso de acumulación capitalista.

Es decir y como lo advierte Pierre Bourdieu, quien sigue el planteamiento teórico de Marx, parecería que para destruir la contradicción y lo particular sería suficiente con cambiar la opinión y el querer de los individuos,

106. Con teoría de sentido se está haciendo referencia a que se busca una teoría para desmitificar el rol de la institución de la consulta previa en el marco de la acumulación capitalista.

107. Véase lo planteado en el primer capítulo.

privilegiando las representaciones de estos en detrimento de las relaciones objetivas en las que están insertos y que definen las expectativas que tienen, las satisfacciones que experimentan y los conflictos que encierran.¹⁰⁸

Sin embargo, entre forma y fondo existe una relación dialéctica, pues son dos niveles de consistencia del derecho que mantienen una relación de copertenencia entre sí. La forma no podría existir sin el fondo, pero este a su vez, no podría realizarse adecuadamente sin la forma. El problema es que en el capitalismo se escinde la forma y el fondo, dando un uso instrumental a la forma que encubre y legitima la reproducción del capital.

Lo expuesto muestra dos consecuencias a saber: la primera, referida a una distorsión en el campo ideológico y; la segunda, relacionada con la devaluación de los conflictos sociales y al desplazamiento de su campo de lucha.

El campo ideológico

Como lo advierte Alain Touraine «cada fase del capitalismo supone una relación entre Estado y economía, pero también entre Estado y masas, modificaciones en el patrón de acumulación, pero además en el patrón de hegemonía y de dominación».¹⁰⁹ Es decir, el capital no solo busca nuevas modalidades de reproducción y recuperación de la tasa media de ganancia o la readecuación de las formas organizativas de reproducción del mismo –que demanda formas distintas de explotación de la fuerza de trabajo, relocalización productiva, movilidad del capital, etc.–, sino que busca las condiciones ideológicas fundamentales que reclama su reproducción. O sea, interviene en las fases de producción y circulación de las ideas que los seres humanos tienen sobre el mundo social.¹¹⁰

108. Pierre Bourdieu, Jean-Claude Chamboredon y Jean Claude Passeron, *El oficio del sociólogo: Presupuestos epistemológicos*, 23a. ed. (México DF: Siglo XXI, 2002), 34.

109. Alain Touraine, «Qu'est-ce que la démocratie», citado en Sanchez Parga, «Devastación» de la democracia, 243-4.

110. Žižek, para entender cómo funciona la ideología, parte de la crítica de la ideología hecha por Marx: «Marx <invento el síntoma> (Lacan) detectando una fisura, una asimetría, un cierto desequilibrio <patológico> que desmiente el universalismo de los <derechos y deberes> burgueses. Este desequilibrio, lejos de anunciar la <imperfecta realización> de estos principios universales; es decir, una insuficiencia a ser abolida por un progreso ulterior, funciona como su momento constitutivo: el <síntoma> es –hablando estrictamente– un elemento particular, que subvierte su propio fundamento universal, una especie que subvierte su propio género. En este sentido podemos decir que el procedimiento marxiano elemental de <crítica de la ideología> es ya <sintomático>: consiste en detectar un punto de ruptura heterogéneo a un campo ideológico determinado y, al mismo tiempo, necesario para que ese campo logre su clausura, su forma acabada. Este procedimiento implica, así pues, una cierta lógica de la excepción: cada Universal –por ejemplo, libertad, igualdad– es <falso> en la medida en que

En este sentido, y como lo manifiesta Slavoj Žižek, la ideología dominante para funcionar incorpora por lo menos dos contenidos: uno, en el que los dominados identifiquen y reconozcan sus auténticos anhelos, y otro, que distorsione este contenido creado por las relaciones de dominación.¹¹¹

Esto ocurre también en los discursos jurídicos y, en particular, en el tema que se está tratando. La materialización de la institución de la consulta previa, libre e informada incorpora efectivamente la demanda histórica de los pueblos indígenas sobre el derecho de participación, pero oculta que dicha incorporación ha sido distorsionada por los intereses de la reproducción del capital. En otras palabras, se ha producido una escisión entre el contenido material y su existencia formal, lo que explica su eficacia instrumental. Por lo tanto, esta desmembración constitutiva que ocurre en el derecho a la consulta debe permanecer invisible si el poder pretende funcionar con normalidad.

Sin embargo, y pese a que este elemento formal es el que sirve de soporte imaginario de la noción de participación, dicha escisión dota a la misma de una identidad simbólico-social concreta que se materializa en su existencia real. Esta operación ideológica genera que los pueblos indígenas¹¹² se encuentren en una encrucijada: si se niegan a la consulta, se levantaría el discurso de que estos rechazan las reglas de juego de la democracia, las cuales han sido parte de las demandas de estos sectores. Sin embargo, los pueblos indígenas tampoco ignoran que al participar bajo las reglas de la consulta, sus decisiones se diluirán y perderán el efecto jurídico deseado.

El discurso hegemónico de los Estados, organismos multilaterales de crédito, transnacionales no tiene ningún problema en aceptar que la consulta deba ser realizada en el marco de la democracia y el derecho a la participación;

incluye necesariamente un caso específico que rompe su unidad, deja al descubierto su falsedad. Libertad, por ejemplo: una noción universal que abarca una serie de especies (libertad de expresión y de prensa, libertad de conciencia, libertad de comercio, libertad política, etc.), pero también, por medio de una necesidad estructural, una libertad específica (la del obrero a vender libremente su propio trabajo en el mercado) que subvierte esta noción universal. Es decir, esta libertad es el opuesto mismo de la libertad efectiva: al vender su trabajo «libremente», el obrero pierde su libertad, el contenido real de este acto libre de venta es la esclavitud del obrero al capital. El punto crucial es, por supuesto, que es precisamente esta libertad paradójica, la forma de lo opuesta a ella, la que cierra el círculo de las «libertades burguesas». Slavoj Žižek, *El sublime objeto de la ideología*, trad. Isabel Vericat Nuñez (Buenos Aires: Siglo XXI, 2003), 47-8.

111. Slavoj Žižek, «Multiculturalismo o la lógica cultural del capitalismo multinacional», en *Estudios culturales: Reflexiones sobre el multiculturalismo*. Fredric Jameson y Slavoj Žižek, trad. Moira Irigoyen (Buenos Aires: Paidós, 1998), 139-40.

112. De acuerdo con los instrumentos internacionales y a la CRE, los pueblos afroecuatorianos son también sujetos de consulta; sin embargo, en este trabajo se hace referencia a los pueblos indígenas por cuanto los conflictos y debates relacionados con la consulta han girado principalmente en torno a estos.

no obstante, este aclara que el contenido y alcance de tal derecho, no implica que la decisión de una minoría se imponga por sobre los intereses generales de la sociedad. Esto es palpable en las declaraciones del Presidente de la República quien, con motivo de la visita al territorio del pueblo Sarayacu de los miembros de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, manifestó:

Cuál es la postura del Gobierno Nacional, todos reconocemos la necesidad de consulta previa [...], pero algunos creen que consultarle es que dé permiso a la comunidad, no, consulta previa es socializar, es buscar llegar a un acuerdo, buscar llegar a un entendimiento, si se logra eso en buena hora, pero si no se logra, de acuerdo a los instrumentos internacionales y a la Constitución de la República, el presidente puede tomar la decisión para las cuales tiene atribuciones, de acuerdo a la Constitución. [...] Eso es lo que se busca, de buena fe llegar a un acuerdo a un consentimiento, si se puede en buena hora, pero no lo imponen, no es obligatorio, porque saben, no es gente tonta la que hace estos convenios, que no siempre se puede llegar a un acuerdo, a ese consentimiento, y por una comunidad por importante que sea, no se puede parar el desarrollo del país entero. [...] Para que no haya dudas sobre el Convenio con la OIT se consultó a la Corte Constitucional y hay una sentencia de la Corte Constitucional aclarando los alcances del artículo 169 del convenio con la OIT, esto es lo que no se dice y se manipula. [...] Qué está diciendo esta sentencia, por supuesto que lo que dicen los pueblos indígenas es importante, es muy importante, por supuesto que la consulta busca consenso, busca el consentimiento de estas comunidades indígenas, pero si no se logra, no es vinculante, y esto no implica, la consulta previa, la imposición de la voluntad de los pueblos indígenas sobre el Estado.¹¹³

Desde el discurso oficial se destaca la importancia de la formalidad de la consulta previa, es decir del cumplimiento de este «requisito» para iniciar la explotación de los recursos no renovables en territorios indígenas; aun así, niega toda posibilidad de que la decisión de los pueblos indígenas, en caso de oponerse, tenga valor o incida en la resolución estatal; lo que demuestra el carácter eminentemente formal que se le otorga a la consulta.

Con el propósito de graficar la instrumentalización de este mecanismo, a modo de ejemplo, se analizará el Instructivo para la Aplicación de la Consulta Prelegislativa expedido por la Asamblea Nacional con fecha 13 de junio de 2012 y reformado el 3, 10 26 y 31 de julio del mismo año.

En este instrumento jurídico se recoge la demanda histórica de los pueblos indígenas a participar en las decisiones estatales que puedan afectar sus derechos; en este caso, la de la adopción de medidas legislativas. El art. 2 de

113. Ecuador, Presidencia de la República, «Enlace Ciudadano 268», video a partir de un informe presidencial en Barrio La Vicentina-Quito, 2012, minuto 00:32, consulta: noviembre de 2013, <<https://www.youtube.com/watch?v=09dbtmWi-2g>>.

este instructivo se establece que la consulta prelegislativa tiene como fin la realización de un proceso de participación que permita que las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas sean consultados para pronunciarse sobre temas específicos incluidos en los proyectos de ley, y que afectarían de manera objetiva sus derechos colectivos.

Sin embargo, a lo largo de este cuerpo normativo, esta demanda histórica es devastada o destruida en su sustancia, al establecer lo siguiente:

Que será la Comisión Especializada Permanente u Ocasional encargada del trámite de un proyecto de ley, la que emitirá su opinión expresa y fundamentada de someter determinados temas a consulta prelegislativa, y el pleno de la Asamblea Nacional decidirá, en última instancia y por mayoría absoluta, la realización o no de dicha consulta.¹¹⁴ Hay que señalar que este instructivo no establece la posibilidad de que los pueblos indígenas soliciten ser consultados sobre un determinado proyecto de ley.

De ser positiva la decisión del Pleno de la Asamblea sobre la procedencia de la consulta prelegislativa, la Comisión encargada del trámite del proyecto de ley entregará al presidente de la Asamblea los temas sustantivos que considere deben ser consultados, los cuales serán aprobados ni siquiera por el Pleno de la Asamblea, sino por el Consejo de Administración de la Legislatura.¹¹⁵ De la misma manera que en la disposición analizada anteriormente, en este instructivo no se prevé la posibilidad que los pueblos indígenas intervengan en la decisión de cuáles son los temas sustantivos que deben ser objeto de consulta.

La realización de la consulta prevé un proceso que debe desarrollarse en fases, como las de preparación, convocatoria pública, información y realización, y termina en una fase de análisis y cierre.¹¹⁶ a partir de lo cual se realizarán audiencias provinciales y una denominada mesa nacional.¹¹⁷ Sin embargo, si bien este instructivo determina que los consensos y disensos producto de la consulta serán incorporados al informe del segundo debate del proyecto de ley, aclara que solo los consensos serán incorporados al articulado de dicho proyecto. Hay que recordar que de acuerdo a la ley orgánica de la función legislativa, lo que se vota no es el informe sino el proyecto de ley.¹¹⁸

114. Ecuador, Asamblea Nacional, *Instructivo para la aplicación de la consulta prelegislativa*, Suplemento del Registro Oficial 733, 13 de junio de 2012. (Reformado el 3, 10, 26 y 31 de julio de 2012), art 5.

115. *Ibid.*, art. 7.

116. *Ibid.*, art. 6.

117. *Ibid.*, art. 17 y 18, respectivamente.

118. Ecuador, *Ley Orgánica de la Función Legislativa*. Suplemento del Registro Oficial 642, 27 de julio de 2009, art. 61.

De lo expuesto y como se expondrá a continuación, la instrumentación de la consulta previa ha provocado la devaluación de los conflictos sociales y un desplazamiento en su campo de lucha.

Devaluación de conflictos y desplazamiento en el campo de lucha

La segunda consecuencia que se genera por la devastación del derecho a la participación que subyace a la consulta previa es que, por medio de esta institución, se han devaluado los conflictos sociales y se ha desplazado en su campo de lucha. De esta forma, de ser conflictos de naturaleza política, que se inscribían en las contradicciones del patrón de reproducción de capital y desencadenaban movilizaciones sociales, han pasado a ser conflictos de carácter jurídico y de naturaleza procedimental, cuyo teatro de acción se circunscribe a las cortes nacionales y, en el mejor de los casos, a las cortes internacionales.

Es por esto que Rodríguez Garabito manifiesta que la juridización de las demandas indígenas mediante la consulta transformó una parte de la energía política de los pueblos indígenas en deliberaciones de carácter legal, en particular sobre asuntos procedimentales, lo que conlleva a que esta institución haya diluido y desplazado los reclamos colectivos, por lo menos en buena medida, en observaciones procedimentales.¹¹⁹ Pero, como lo advierte este autor, el auge de la consulta previa, libre e informada no es gratuito o aislado, sino que su lógica jurídica y procedimental se inscribe en un proceso de mayor alcance: el de la globalización neoliberal y en su paradigma de gobernanza.

Con el propósito de entender estas estrategias ideológicas de las cuales el capital se sirve para controlar los conflictos sociales, en el apartado siguiente se revisará el paradigma de la gobernanza y el imperio del derecho.

CONFLICTOS SOCIALES, GOBERNANZA Y EL IMPERIO DEL DERECHO

En consonancia con la apertura del Consenso de Washington desde los 80, se promovió en Ecuador medidas neoliberales que propugnaban modernizar el Estado, la liberar la economía e insertar al país en los mercados internacionales (apertura comercial), bajo el discurso de incluir al país en la economía globalizada. Este proceso impulsado por los organismos multilaterales de crédito como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial implicó que

119. Rodríguez Garavito, *Etnicidad.gov.*, 23.

los distintos gobiernos que sucedieron a partir de esa década, desde el gobierno de Oswaldo Hurtado hasta el de Lucio Gutiérrez, buscaron privatizar los servicios públicos y de los sectores considerados estratégicos, al igual que reducir el tamaño del Estado, lo que se tradujo en limitar de la potestad reguladora de la economía de este y debilitar la institucionalidad que viabilizaba el ejercicio de los derechos humanos, en especial de los derechos económicos y sociales.

En este contexto neoliberal, según Sánchez Parga, surgió en la región otra forma de lucha que desestabilizó gobiernos, deslegitimó la democracia y, en general, estremeció los escenarios sociopolíticos. Los conflictos de carácter reivindicativo se convirtieron en conflictos reactivos y protestatarios. Los primeros a decir de este autor, buscaban reivindicaciones por la igualdad y la mayor participación social, y el sistema podía procesarlos por ser políticamente representables y democráticamente gobernables. En cambio los segundos, en medio de la desigualdad y exclusión social que generaron las políticas económicas neoliberales a partir de los 80, pero sobre todo en los 90, enfrentaron a la sociedad civil contra la política. Las fuerzas sociales dirigieron su protesta contra la clase política, los gobiernos, e indirectamente hacia las instituciones estatales, pero al ser su objetivo último el rechazo al modelo de dominación que imponía el nuevo orden económico mundial, el carácter de la protesta fue estructural. Este tipo de conflictos impugnaban a la totalidad del sistema e impedían que puedan ser políticamente representables o que fueran procesados por las instituciones del Estado.¹²⁰

El intento de implementar el modelo neoliberal en Ecuador incrementó los conflictos sociales y emergieron actores sociales, por ejemplo, el movimiento indígena, el mujeres, entre otros. Estos plantearon no solo reivindicaciones específicas para sus sectores, sino que cuestionaron e impugnaron a todo el sistema de representación política, a la estructura del Estado y a la implementación del modelo neoliberal. Estos cuestionamientos se materializaron en propuestas, discursos y fuertes movilizaciones sociales que detuvieron la implantación de dicho modelo y, a consecuencia de estas, algunos presidentes de la República fueron derrocados.¹²¹

En consecuencia, se levantó el discurso de la ingobernabilidad de las sociedades de la región y en particular de la ecuatoriana, lo que causó que los organismos multilaterales de crédito inventen, promuevan y financien programas que, en un primer momento, hagan énfasis en la gobernabilidad de las

120. Véase José Sánchez Parga, «Del conflicto social al ciclo político de la protesta», *Ecuador Debate*, No. 64, *Conflicto y protesta* (Quito: CAAP), (abril 2005): 49 y s.

121. En Ecuador fueron derrocados tres presidentes de la república: Abdalá Bucaram (agosto de 1996 a febrero de 1997); Jamil Mahuad (agosto de 1998 a enero de 2000); y Lucio Gutiérrez (enero de 2003 a abril de 2005).

sociedades y, en un segundo momento, impulsen lo que se conoce como la gobernanza global.

Estos programas buscaron encubrir que la ingobernabilidad provocada por la protesta se debía a los ajustes estructurales que demandaba el neoliberalismo, pues se planteó la idea de que el reconocimiento público de los intereses sociales hizo que se produzca un creciente nivel de demandas sociales. Estas demandas estaban por encima de las posibilidades económicas reales que tenían los Estados que, al no poder satisfacerlas, provocaron frustración social; lo cual minó la credibilidad estatal y su eficacia institucional; y, fin de cuentas, produjo un déficit de gobernabilidad.¹²²

El debate de la gobernabilidad se levantó sobre dos ideas principales. Por un lado, como el conjunto de mecanismos que permiten que un gobierno consiga una cuota de obediencia por parte de los gobernados y este cumpla sus funciones con normalidad y; por otro lado, como la necesidad del gobierno de desplegar sus acciones con eficacia y, si es posible, con legitimidad. Esto demandó el fortalecimiento extremo de la autoridad para conservar ese orden de exclusión social. pero sobre todo, como lo advierte Beatriz Stolowicz, el control de los conflictos sociales, mediante una ofensiva ideológica dominante, buscaba su funcionalización por medio de estrategias ideológicas en términos que permitan el proceso de acumulación del capital. Así, la estrategia de gobernabilidad habiendo explotado las especificidades de los conflictos, impulsó por medio de programas focalizados el aislamiento de los mismos y los trató como particularidades (conflictos étnicos, generacionales, de género, etc.), lo cual impidió una articulación desde lo popular.¹²³

De igual manera, los organismos multilaterales de crédito incorporaron paulatinamente la idea de que esta ingobernabilidad de las sociedades no podría ser superada desde lo nacional y lo estatal; es decir, con reformas a la estructura política propuestas por las autoridades existentes en el interior de los Estados. El surgimiento de estos procesos económicos y sociales enmarcados en la globalización, tales como la presencia de actores transnacionales de carácter no estatal o la existencia de regímenes jurídicos internacionales en materia económica y ambiental, demandaban que la ingobernabilidad sea procesada por medio de reformas institucionales fuera de lo estatal; es decir, las modificaciones de las normas, preferencias y actitudes debían estar dirigidas a los agentes económicos y a los ciudadanos. Juan Fernando Terán, refiriéndose a la gobernanza, plantea:

122. Ver lo planteado por Beatriz Stolowicz «La gobernabilidad como dominación conservadora», en *El mito de la gobernabilidad*, comp. H. Yánes Quintero (Quito: Trama, 1996), 43.

123. *Ibid.*, 50.

La gobernanza opera como un símbolo semánticamente cargado de varias promesas, cuya realización es coartada por el entendimiento dominante de la política. Desde el punto de vista descriptivo, la noción de gobernanza ofrece servir como un instrumento analítico para comprender cómo, sociedades complejas, diversas, dinámicas e interdependientes, pueden alcanzar objetivos de desarrollo mediante la coordinación de múltiples y disímiles actores. Desde un punto de vista normativo, la noción de gobernanza promete resolver los déficits de democracia local, nacional o global mediante la instauración de arreglos cooperativos, no jerárquicos e interactivos entre países, comunidades y personas. Sea como instrumento descriptivo o como propuesta normativa, la gobernanza es un símbolo para enunciar un nuevo estilo de construcción del orden social designado lacónicamente como «el Consenso Post-Washington». Cuando se escudriña la autenticidad de lo «nuevo», sin embargo, las promesas tienden a diluirse pues: «El predominio de la ideología económica ha sido apenas tocado por el nuevo entendimiento de la gobernanza [...]. Si el Consenso de Washington intentó crear un conjunto de normas económicas para ser aceptadas por los nuevos participantes en la economía global, bajo la guía proporcionada por las instituciones internacionales existentes, el Consenso Post-Washington parecería apuntar a la construcción de los apoyos necesarios para un nuevo conjunto de normas socio políticas».¹²⁴

Desde este discurso, los organismos multilaterales de crédito buscaron el control de los conflictos sociales, esta vez bajo una ofensiva ideológica que partía de que esos conflictos pueden solucionarse normativamente por medio de mecanismos de cooperación y deliberación entre los actores implicados. Este debate fue proyectado en el ámbito de la consulta previa y plantea que bajo los mecanismos mencionados puede llegar a acuerdos cooperativos con los actores involucrados en disputas sobre derechos colectivos. Tal aspecto es señalado de manera concreta por Rodríguez Garavito:

La afinidad electiva entre el neoliberalismo y las teorías y la prácticas de la gobernanza radica en que estas se concentran en los detalles procedimentales de las instituciones participativas y dejan de lado, explícitamente, la discusión sobre las condiciones de posibilidad materiales de una genuina deliberación [...]. Por tanto, los procedimientos y los tipos de participación que defienden dejan intocadas las relaciones de poder y reproducen una visión de la esfera pública como espacio de colaboración despolitizado entre actores genéricos.¹²⁵

Este autor plantea que la realización de la consulta genera efectos que definen la práctica de esta institución. Uno de ellos es el desplazamiento que

124. Juan Fernando Terán, *La sequedad del ajuste: Implicaciones de la gobernanza global del agua para la seguridad humana en Ecuador* (Quito: UASB / CEN, 2005), 23.

125. Rodríguez Garavito, *Etnicidad.gov*, 32.

lo entiende como el poder de transformar sustancia en forma, a la capacidad de proporcionar el punto de contacto entre actores que responden a intereses y posiciones distintas. En este carácter transaccional de la consulta es donde opera con mayor claridad el rol del derecho como medio de conmensuración de las diferencias, siendo ejecutado por el derecho procesal de manera paradigmática, pues este está basado en instrumentos de medición universal: el tiempo, el dinero y el espacio que, al ser presentados en forma jurídica pura en el ámbito de la consulta, se traducen en plazos, cronogramas, costos y lugares donde debe llevarse a cabo dicha consulta. Estas formas permitirían el diálogo ideal entre los actores involucrados en disputas relacionadas con los derechos colectivos de los pueblos indígenas.¹²⁶

Para finalizar, es necesario advertir que la consulta previa, libre e informada al haber sido despojada de su sustancia no procesa los asuntos esenciales, lo que genera que las contradicciones y conflictos sociales que la subyacen reaparezcan constantemente, y demanda que el Estado, de ser necesario, recurra a mecanismos de disciplinamiento social, con el fin de que el patrón de reproducción de capital no sea obstaculizado por los conflictos sociales que causa, más aún si se considera que en América Latina y en particular en Ecuador, al ser el patrón hegemónico el primario exportador, los Estados obtienen una buena parte de sus ingresos de la explotación de los recursos naturales.

126. *Ibid.*, 57-8.

Conclusiones

La reglamentación de la consulta previa, libre e informada ha sido realizada tanto en los ámbitos nacionales e internacionales por actores diversos que mantienen intereses contrapuestos. Así, se destacan normas emitidas tanto por organismos del Sistema Internacional de Protección de Derechos como por parte de organismos multilaterales de crédito, inclusive por empresas transnacionales. Esta profusión normativa se explica en el marco de la denominada globalización neoliberal y en el paradigma de gobernanza.

El interés de diversos actores en promover la consulta previa libre e informada y la ambigüedad y divergencia en relación con su alcance, no puede ser explicada exclusivamente desde la perspectiva jurídica, pues es necesario ubicar esta institución legal en el contexto histórico social; es decir, en las contradicciones, conflictos y luchas sociales en las que tiene su origen y se desarrolla, especialmente en su relación con los procesos de acumulación de capital. De esta forma es relevante evidenciar que el patrón de acumulación de capital en Ecuador es el primario exportador que ha mantenido una preeminencia a lo largo de su historia. Este modelo de desarrollo, presionado por la demanda internacional de recursos naturales, ha implicado que sobre los territorios donde se encuentran los recursos naturales se produzcan procesos violentos de despojo de los medios de subsistencia de poblaciones, mediante mecanismos legales o extralegales

En Ecuador al ser el patrón primario exportador el hegemónico, su reproducción es posible gracias a la mercantilización de los productos de la tierra, –sean estos valores de uso agrícola, petrolero, minero, etc.–, lo que supone que la fuente de riqueza de este patrón de acumulación es la tierra, medio de producción fundamental, insustituible y escaso que interviene en este proceso de producción capitalista. como un medio de producción fundamental, insustituible y escaso. Implica que para el caso de la producción agrícola se produzcan procesos de monopolización de la tierra y entre ellas las de más fertilidad. Asimismo, las tierras que contienen minerales y fuentes de energía pertenecen al Estado, único propietario de los recursos del subsuelo. Este necesita controlar los territorios donde se encuentran dichos recursos, tanto para implementar

la infraestructura para extraerlos como para transportarlos desde diferentes sitios geográficos hacia el mercado. Lo dicho, como quedó evidenciado, genera conflictos sociales entre los pueblos indígenas, el Estado y actores privados.

En el marco del patrón primario exportador se inserta el derecho a la consulta previa como el mecanismo que supone la superación de la contradicción entre los mecanismos de apropiación de las tierras y de los territorios que requiere el patrón de reproducción y el derecho de los pueblos indígenas a controlar sus territorios. Sin embargo, se evidencia que la consulta previa, por la lógica de su diseño, ha convertido o devaluado los conflictos de estas poblaciones en disputas de orden jurídico y de carácter procedimental.

La lógica de capital devastó a la consulta previa, libre e informada de tal manera que la diluyó a una forma procedimental; mientras se aparenta que los actores con intereses contrapuestos, mediante ciertos procedimientos parecidos a un diálogo ideal, pueden llegar a acuerdos o consensos, se oculta las relaciones antagónicas de poder que configuran las posibilidades reales de deliberación en el marco de un modelo de acumulación capitalista. De esta forma el derecho a la participación que subyace a la consulta, despojado del contenido material (propósito: decisión), únicamente mantiene su existencia formal (procedimiento: previa, libre, informada), lo cual encubre y legitima la reproducción del capital.

Si bien la consulta previa libre e informada ha sido objeto de desarrollo jurisprudencial y doctrinario, este es divergente y ambiguo en relación con el alcance de la misma, que se entiende en razón a que una parte de las decisiones recrean, desde el ámbito jurídico, las condiciones necesarias para la reproducción del capital. Aun así, y en consideración de la autonomía relativa de la esfera jurídica, existe un campo de posibilidad de acción jurídica contra hegemónica tanto en la creación como en la aplicación de este derecho, que explicaría la existencia de interpretaciones que difieren de las necesidades de la reproducción material. Pero como se demuestra, al tratarse de una autonomía relativa, significa que esta alcanza los límites establecidos; y de rebasarlos, las instituciones hegemónicas –jurídicas, políticas e ideológicas– se desconciertan y buscan la manera de rever esas decisiones, deslegitimarlas o simplemente rechazarlas.

La comprensión y explicación de la consulta previa, libre e informada como fenómeno social demanda superar la visión unilateral y fragmentada propia de las ciencias sociales en el capitalismo, incluida la ciencia jurídica, que ven a los fenómenos sociales como hechos o conjunto de hechos de manera aislada y particular, lo que significa que su captación teórica reclama un saber propio y específico, regido por sus propias leyes.

Bibliografía

- Acosta, Alberto. *Breve historia económica del Ecuador*, 3a. ed. Quito: Corporación Editora Nacional (CEN), 2012.
- . *La maldición de la abundancia*. Quito: Abya-Yala, 2009.
- Anaya, James. Prólogo a *Digesto de jurisprudencia latinoamericana sobre los derechos de los pueblos indígenas a la participación, la consulta previa y la propiedad comunitaria*, de María Clara Galvis Patiño y Ángela María Ramírez Rincón, ix-x, Washington DC: Fundación para el Debido Proceso, 2013.
- Bartra, Armando. *El capital en su laberinto: De la renta de la tierra a la renta de la vida*. México DF: Universidad Autónoma de la Ciudad de México / Ítaca / Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria de la Cámara de Diputados, 2006.
- Borón, Atilio, Javier Amadeo y Sabrina González, comp. *La teoría marxista hoy: Problemas y perspectivas*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006.
- Bourdieu, Pierre, Jean-Claude Chamboredon y Jean Claude Passeron. *El oficio de sociólogo: Presupuestos epistemológicos*, 23a. ed. México DF: Siglo XXI, 2002.
- Cueva, Agustín. *El desarrollo del capitalismo en América Latina*, 19a. ed. México DF: Siglo XXI, 2004.
- . *La teoría marxista: Categorías de base y problemas actuales*. Quito: Planeta, 1987.
- Chiriboga, Manuel. «La reforma agraria ecuatoriana y los cambios en la distribución de la propiedad rural agrícola 1974-1985». En *Transformaciones agrarias en el Ecuador: Geografía básica del Ecuador*, coordinado por Pierre Gonrad Juan León, Pierre Peltre y Paola Sylva, t. 5, vol. 1, 39-52. Quito: Centro Ecuatoriano de Investigación Geográfica, 1988.
- De Sousa Santos, Boaventura, y César Rodríguez Garabito, eds. *El derecho y la globalización desde abajo: Hacia una legalidad cosmopolita*. Barcelona: Anthropos, 2007.
- Echeverría, Bolívar. *El discurso crítico de Marx*. México DF: Era, 1986.
- . *Definición de la cultura*. México DF: Fondo de Cultura Económica / Ítaca, 2010.
- . «El <valor de uso>: Ontología y semiótica». En *Valor de uso y utopía*, 153-97. México DF: Siglo XXI, 2010.
- . «<Renta tecnológica> y <devaluación> de la naturaleza». En *Modernidad y blanquitud*, 35-42. México DF: Era, 2010.

- Harvey, David. *El nuevo imperialismo*. Traducido por Juan Mari Madariaga. Madrid: Akal, 2007.
- Kosík, Karel. *Dialéctica de lo concreto*. México DF: Grijalbo, 1967.
- Larrea, Carlos. «Tenencia de la tierra, cambios agrarios y etnicidad indígena en el Ecuador: 1954-2000». En *Desarrollo rural y neoliberalismo: Ecuador desde una perspectiva comparativa*, editado por Liisa North y John Cameron, 126-46. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador (UASB-E) / CEN, 2008.
- Lukács, Georg. *Historia y conciencia de clase: Estudios de dialéctica marxista*. La Habana: Edic. ryr, 1970.
- Mariluz, José. *El régimen de la tierra en el derecho indiano*. Buenos Aires: Perrot, 1968.
- Marini, Ruy Mauro, «La dialéctica de la dependencia». En *La teoría de la dependencia*, editado por Ángel María Casas, 243-64. Madrid: Agencia Española de Cooperación Internacional / Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 2005.
- Marx, Carlos. Prólogo a la *Contribución a la crítica de la economía política*, 6-10. Traducido por Marat Kznetsov. Moscú: Progreso, 1989.
- . *El capital*, t. 1, vol. 3. México DF: Siglo XXI, 2009.
- Pérez Luño, Antonio. *Teoría del derecho: Una concepción de la experiencia jurídica*. Madrid: Tecnos, 2004.
- Rodríguez Garavito, César. *Etnicidad.gov: Los recursos naturales, los pueblos indígenas y el derecho a la consulta previa en los campos sociales minados*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, 2012.
- Sánchez Parga, José. «Del conflicto social al ciclo político de la protesta». *Ecuador Debate*, No. 64, *Conflicto y protesta* (Quito: Centro Andino de Acción Popular – CAAP–), (abril de 2005): 49-72.
- . «Devastación» de democracia en la sociedad de mercado: *El ilimitado proceso de destrucción de la democracia*. Quito: CAAP, 2011.
- . «El pensamiento crítico contra el poder de los discursos». *Ecuador Debate*, No. 77, *Pensamiento crítico* (Quito: CAAP), (agosto de 2009): 35-55.
- Stolowicz, Beatriz. «La gobernabilidad como dominación conservadora». En *El mito de la gobernabilidad*, compilado por H. Yánes Quintero, 35-57. Quito: Trama, 1996.
- Terán, Juan Fernando. *La sequedad del ajuste: Implicaciones de la gobernanza global del agua para la seguridad humana en Ecuador*. Quito: UASB-E / CEN, 2005.
- Velasco, Fernando. «La estructura económica de la Real Audiencia de Quito: Notas para su análisis». En *Ecuador: pasado y presente*, colaboradores René Báez, Agustín Cueva, Leonardo Mejía, José Moncada, Alejandro Moreano y Fernando Velasco, 61-110. Quito: Libresa / Instituto de Investigaciones Económicas-Universidad Central del Ecuador, 1975.
- Wallerstein, Immanuel. *El capitalismo histórico*, 2a. ed. Madrid: Siglo XXI, 2012.
- Žižek, Slavoj. «Multiculturalismo o la lógica cultural del capitalismo multinacional». En Fredric Jameson y Slavoj Žižek. *Estudios culturales: Reflexiones sobre el multiculturalismo*, 137-86. Traducido por Moira Irigoyen. Buenos Aires: Paidós, 1998.
- . *El sublime objeto de la ideología*. Traducido por Isabel Vericat Núñez. Buenos Aires: Siglo XXI, 2003.

Referencias electrónicas

- Barrero, Dimitri. «Fundación Labaka pide que se detenga la actividad extractiva en Armadillo, por la vida de los pueblos ocultos de Yasuní», *El Comercio*, 17 de febrero de 2016. <<http://www.elcomercio.com/actualidad/fundacionlabakaarmadillo-petroleo-taromenane-yasuni.html>>.
- Banco Interamericano de Desarrollo. «Política operativa sobre pueblos indígenas (2006)». Consulta: septiembre de 2013. <http://issuu.com/idb_publications/docs/es_56738/4?e=0>.
- Ecuador. Secretaría Nacional de Hidrocarburos. «Resumen Ejecutivo Consulta Previa». Consulta: noviembre de 2013, <http://www.hidrocarburos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/08/resumen_ejecutivo_consulta_previa.pdf>.
- . Presidencia de la República. «Enlace Ciudadano No. 268», video a partir de un informe presidencial en Barrio La Vicentina-Quito, 2012. Consulta: noviembre de 2013, <<https://www.youtube.com/watch?v=09dbtmWi-2g>>.
- . Secretaría Nacional de Hidrocarburos. «Mapa catastral petrolero». Consulta: noviembre de 2013, <<http://www.hidrocarburos.gob.ec/mapa-de-bloques-petroleros/>>.
- Gaybor, Antonio. «El despojo del agua y la necesidad de una transformación urgente». *Foro de los Recursos Hídricos 2008*. Consulta: octubre de 2013, <http://www.laredvida.org/im/bo_lentines/despojo.pdf>.
- Grupo Banco Mundial. «Manual de Operaciones del Banco Mundial. Políticas operacionales. OP 4.10. Pueblos Indígenas», 10 de julio de 2005. Consulta: septiembre de 2013, <<http://siteresources.worldbank.org/OPSMANUAL/Resources/210384-1170795590012/OP4.10.July1.2005.Spanish.pdf>>.
- International Council on Mining & Metals. *Guía de buenas prácticas: Los pueblos indígenas y la minería*. Londres: International Council on Mining & Metals, 2008. Consulta: septiembre de 2013, <<http://www.icmm.com/library/indigenouspeoplesguide>>.
- Organización Internacional del Trabajo. *Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica: Una guía sobre el Convenio No. 169 de la OIT*. Ginebra: Comisión Europea 2009. Consulta: septiembre de 2013, <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_113014.pdf>.
- Osorio, Jaime. *Crítica de la economía vulgar. Reproducción del capital y dependencia*. México DF: Miguel Ángel Porrúa, 2004. Consulta: septiembre de 2014, <http://estudiosdeldesarrollo.net/pagina_tipo_cuatro.php?libro=critica_de_la_economia>.
- . «Patrón de reproducción del capital, crisis y mundialización». Ponencia presentada en el seminario internacional *REG GEN: Alternativas Globalização*. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Río de Janeiro, 8-13 de octubre de 2005. Consulta: septiembre de 2013, <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/reggen/pp17.pdf>>.
- Zamora, Paúl. «El debate de las leyes de aguas y de tierras quedó para marzo» *El Comercio* (Quito), 26 de noviembre de 2013, <http://www.elcomercio.com/politica/debate-leyes-Aguas-Tierras-marzo_0_1036696438.html>.

Zorrilla, Marcelo Gabriel. «El Acta de Requerimiento y la Guerra Justa», *Revista del Notariado*, No. 885. Consulta: octubre de 2013, <<http://www.museonotarial.org.ar:8080/librosHistoria/ElActadeRequerimientoylaGuerraJusta.pdf>>.

Leyes y reglamentos

- Ecuador. Asamblea Nacional. Instructivo para la aplicación de la consulta prelegislativa, aprobada el 13 de junio de 2012 y reformada el 3, 10, 26 y 31 de julio del mismo año.
- . *Constitución Política de la República del Ecuador*. Registro Oficial 1, 11 de agosto de 1998.
- . *Constitución de la República del Ecuador*. 2008. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.
- . Corte Constitucional del Ecuador. «Sentencia No. 001-10-SIN-CC», 18 de marzo de 2010.
- . *Decreto Ejecutivo 1247*. Registro Oficial 759, 2 de agosto de 2012.
- . *Ley Orgánica de la Función Legislativa*. Registro Oficial 642, Suplemento, 27 de julio de 2009.
- Corte IDH. «Sentencia de 28 de noviembre de 2007». *Caso Pueblo Saramaka vs. Surinam*. 28 de noviembre de 2007. <www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf>.
- ONU. Asamblea General. *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. 13 de septiembre 2007. <(A/61/L.67 y Add.1)>].
- . Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. «Examen de los informes presentados por los Estado partes de conformidad con el art. 9 de la Convención. Observaciones Finales». Ecuador, 2003. <CERD/C/62/CO/2>.
- . Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. «Examen de los informes presentados por los Estados Partes de conformidad con el art. 9 de la Convención. Observaciones Finales». Ecuador, 2008. <CERD/C/ECU/CO/19>.
- OIT. *Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales*. Adoptado en 1989 por la Organización Internacional del Trabajo y ratificado por Ecuador en 1998.

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

La Universidad Andina Simón Bolívar es una institución académica de nuevo tipo, creada para afrontar los desafíos del siglo XXI. Como centro de excelencia, se dedica a la investigación, la enseñanza y la prestación de servicios para la transmisión de conocimientos científicos y tecnológicos.

La Universidad es un centro académico abierto a la cooperación internacional, tiene como eje fundamental de trabajo la reflexión sobre América Andina, su historia, su cultura, su desarrollo científico y tecnológico, su proceso de integración, y el papel de la Subregión en Sudamérica, América Latina y el mundo.

La Universidad Andina Simón Bolívar es una institución de la Comunidad Andina (CAN). Como tal forma parte del Sistema Andino de Integración. Fue creada en 1985 por el Parlamento Andino. Además de su carácter de institución académica autónoma, goza del estatus de organismo de derecho público internacional. Tiene sedes académicas en Sucre (Bolivia), Quito (Ecuador), sedes locales en La Paz y Santa Cruz (Bolivia), y oficinas en Bogotá (Colombia) y Lima (Perú). La Universidad tiene especial relación con los países de la UNASUR.

La Universidad Andina Simón Bolívar se estableció en Ecuador en 1992. En ese año la Universidad suscribió un convenio de sede con el gobierno del Ecuador, representado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, que ratifica su carácter de organismo académico internacional. En 1997, el Congreso de la República del Ecuador, mediante ley, la incorporó al sistema de educación superior del Ecuador, y la Constitución de 1998 reconoció su estatus jurídico, ratificado posteriormente por la legislación ecuatoriana vigente. Es la primera universidad del Ecuador en recibir un certificado internacional de calidad y excelencia.

La Sede Ecuador realiza actividades, con alcance nacional e internacional, dirigidas a la Comunidad Andina, América Latina y otros ámbitos del mundo, en el marco de áreas y programas de Letras, Estudios Culturales, Comunicación, Derecho, Relaciones Internacionales, Integración y Comercio, Estudios Latinoamericanos, Historia, Estudios sobre Democracia, Educación, Adolescencia, Salud y Medicinas Tradicionales, Medio Ambiente, Derechos Humanos, Migraciones, Gestión Pública, Dirección de Empresas, Economía y Finanzas, Estudios Agrarios, Estudios Interculturales, Indígenas y Afroecuatorianos.

Últimos títulos de la Serie Magíster

Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador

- 213** Israel Celi, NEOCONSTITUCIONALISMO EN ECUADOR: ¿Judicialización de la política o politización de la justicia?
- 214** Diana Ferro, «NEOARTESANÍA» QUITEÑA: UNA PROPUESTA SUSTENTABLE. Identidad cultural e innovación frente al mito del crecimiento
- 215** Santiago Estrella, MIRADAS A LA IDENTIDAD NACIONAL EN EL FILME QUÉ TAN LEJOS
- 216** José Chalco Salgado, PRINCIPIO DEMOCRÁTICO Y LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
- 217** Juan Francisco Guerrero del Pozo, EL AGOTAMIENTO DE RECURSOS PREVIO A LA ACCIÓN EXTRAORDINARIA DE PROTECCIÓN ¿Un presupuesto material o procesal?
- 218** Julia Ortega, LOLITA: CRIATURA FANTASMÁTICA. La adaptación del libro de Vladimir Nabokov al cine.
- 219** Jorge Touma, EL PROCEDIMIENTO ABREVIADO: Entre la eficacia judicial y el derecho a la autoinculpación
- 220** Hugo Palacios, ARTE EN EL TRANSPORTE PÚBLICO DE QUITO
- 221** Juan Carlos Mena Serrano, EL ARTE DEL CÓMIC EN ECUADOR
- 222** Saudia Levoyer, LOS HURACANES QUE ARRASARON EL SISTEMA DE INTELIGENCIA
- 223** Wilmer Miranda, LOS PARADIGMAS DE LA DISCAPACIDAD EN LAS POLÍTICAS ESTATALES Y EN EXPERIENCIAS CULTURALES
- 224** Elsa Guerra Rodríguez, LA MUJER COMO FIN EN SÍ MISMA: Desentrañando las implicancias del aborto clandestino en Ecuador.
- 225** Andrés Salazar, LA AUTORÍA MEDIATA POR DOMINIO DE LA VOLUNTAD EN APARATOS DE PODER ORGANIZADOS: Comisión de la Verdad del Ecuador 2010
- 226** Andrés Madrid, EN BUSCA DE LA CHISPA EN LA PRADERA: El sujeto revolucionario en la intelectualidad orgánica de izquierda en Ecuador, 1975-1986
- 227** Edwar Vargas, UNA MIRADA CRÍTICA DEL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA

El reconocimiento, alcance e implementación del derecho a la consulta previa a pueblos indígenas ha mantenido en las últimas décadas una centralidad en los ámbitos internacional y nacional de los Estados, en los pueblos indígenas, en los organismos multilaterales de crédito y en las propias empresas transnacionales, pues desde estos espacios se han establecido una serie de reglas que van desde la adopción de normativas internacionales y estatales, hasta regulaciones de carácter privado por parte de las empresas transnacionales, acompañadas de una variada gama de interpretaciones sobre el alcance de este derecho, lo que da cuenta de las complejas interacciones entre actores e intereses en juego.

Esta investigación propone un análisis crítico de la consulta previa, relacionando, desde una perspectiva dialéctica, los fenómenos jurídicos de materialización y aplicación de derecho a la consulta previa con el proceso de producción y reproducción material de la vida social. En este contexto, se evidencia que el derecho a la participación que subyace a la consulta previa, al ser devastado por las lógicas y fuerzas de la reproducción del capital, ha sido instrumentalizado mediante mecanismos de corte institucional y jurídico, lo que permite que cumpla una función ideológica que encubre y legitima la reproducción del capital.



Edwar Vargas Araujo (Quito, 1971) es Doctor en Jurisprudencia y Abogado de los Tribunales de la República (2003) por la Universidad Central del Ecuador, Quito, y Magister en Derecho, con mención en Derecho Constitucional (2014) por la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Quito (UASB-E). Es docente del Programa Andino de Derechos Humanos de la UASB-E.

ISBN: 978-9978-84-996-5



9789978849965