

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Derecho

Programa de Maestría en Derecho

Mención: Derecho Constitucional

“La consulta previa, libre e informada en el Ecuador: una lectura desde el pensamiento crítico”

Edwar Vargas Araujo

2013



CLAUSULA DE CESIÓN DE DERECHO DE PUBLICACIÓN DE TESIS

Yo, Edwar Paúl Vargas Araujo, autor de la tesis intitulada “La consulta previa, libre e informada en el Ecuador: una lectura desde el pensamiento crítico” mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magister en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

2 de abril de 2014

Edwar Vargas Araujo

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Derecho

**Programa de Maestría en Derecho
Mención: Derecho Constitucional**

**“La consulta previa, libre e informada en el Ecuador: una lectura desde el
pensamiento crítico”**

Edwar Vargas Araujo

Tutor: Dr. César Montaña Galarza

Quito, diciembre de 2013

ABSTRACT

La consulta previa, libre e informada ha ocupado en las últimas décadas, una centralidad en los ámbitos nacional e internacional de los Estados, en los pueblos indígenas, en los organismos multilaterales de crédito y hasta en las propias empresas transnacionales, lo que ha provocado la adopción una serie de normativas que van desde regulaciones internacionales y estatales hasta reglamentaciones de carácter privado. A lo que se suma, una variada gama de interpretaciones que tanto las cortes nacionales como internacionales dan sobre el alcance de este derecho, en particular en lo refiere al propósito de la consulta y su efecto jurídico.

Esta proliferación normativa y la diversidad de interpretaciones genera una serie de interrogantes: ¿Cuál es la razón o razones para que actores tan diversos hayan reglamentado la consulta previa, y por qué éstos plantean, pese a sus intereses diversos e incluso contrapuestos, la necesidad de realizar dichas consultas? ¿Por qué la diferencia de interpretaciones que dan las cortes nacionales e internacionales en cuanto a estándares del derecho a la consulta?

Desde esta perspectiva, en este trabajo se busca encontrar desde una perspectiva crítica, una teoría de sentido que permita comprender y explicar 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 en esta diversidad de actores e intereses en juego y así, situar las condiciones de posibilidad que la institución de la consulta previa, libre e informada reclama para su funcionamiento y las consecuencias que su realización genera en el campo de los derechos de los pueblos indígenas.

DEDICATORIA

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

AGRADECIMIENTOS

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

En especial a mi madre Eloisa
por ser fuente de amor interminable.

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

TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN.....	9
CAPÍTULO I	
PERSPECTIVA TEÓRICA DE INTERPRETACIÓN.....	13
1. Consideración teóricas generales sobre el discurso crítico.....	13
2. Consideraciones generales de la problemática.....	20
2.1 Patrones de reproducción del capital como materialización espacio-temporal del modo de producción capitalista y su relación con la consulta previa, libre e informada.....	32
CAPÍTULO II	
PATRÓN DE REPRODUCCIÓN DEL CAPITAL Y TERRITORIOS INDÍGENAS .	38
1. Contextualización histórica del desarrollo del capitalismo en América Latina y en particular en el Ecuador.....	39
2. Patrones de reproducción del capital en América Latina.....	47
3. La base natural de la renta de la tierra y el origen de la disputa.....	53
3.1 Monopolización de la tierra y de los recursos productivos.....	54
3.2 Control de los territorios en la actividad extractiva.....	57
CAPÍTULO III	
CONFLICTOS SOCIALES Y LA CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA..	62
1. La consulta previa, libre e informada como mecanismo superador de contradicciones y conflictos sociales.....	63
2. Devastación del derecho a la participación en la Consulta Previa, libre e informada y su instrumentalización por las fuerzas del capital.....	66
2.1 El campo ideológico.....	67
2.2 Devaluación de conflictos y desplazamiento en el campo de lucha.....	72

3. Conflictos sociales, Gobernanza y el imperio del derecho	73
CONCLUSIONES.....	79
BIBLIOGRAFÍA.....	83

INTRODUCCIÓN

El reconocimiento del derecho a la consulta previa, libre e informada a pueblos indígenas, ha sido desarrollada en los ámbitos internacional y nacional de los Estados, pues desde estos espacios se ha 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.

El Ecuador no se ha quedado al margen de este proceso, pues 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; y, en la Constitución de 2008 el alcance de este derecho se extendió a la adopción de medidas legislativas. Adicionalmente, en este último tiempo han proliferado 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 aplicación del derecho a la consulta previa por parte de las cortes nacionales e internacionales, que además de ser considerable, se caracteriza porque sus decisiones son divergentes sobre todo en lo relacionado 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, así como el trámite y aprobación de una serie de leyes que afectan derechos de los pueblos indígenas, ha generado niveles de conflictividad social, siendo los pueblos indígenas y el Estado sus actores principales.

En este marco, este trabajo busca a partir de ubicar a la Consulta previa como un producto histórico social, encontrar desde una perspectiva crítica, una teoría de sentido que permita explicar y comprender la importancia de esta institución, desde esta

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 sólo de un problema jurídico constitucional y como tal, su diseño y aplicación se encuentra al margen de los procesos de acumulación del capital.

En tal sentido, en el primer capítulo se hace una aproximación a la perspectiva teórica de interpretación del derecho a la Consulta previa, libre e informada, para lo cual, en un primer momento, se realiza un acercamiento epistemológico sobre que significa conocer y cómo alcanzarlo en las ciencias sociales, lo que permitiría encontrar claves de aproximación a la realidad social. En un segundo momento, se sitúa la problemática de esta institución en las contradicciones sociales en que surge y se realiza y a partir de eso, se hace un repaso de las principales categorías teóricas que serán utilizadas en el desarrollo de la tesis, las cuales permitirán 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 éste, en su proceso de valorización, va dejando en los territorios de los pueblos indígenas, con el propósito de comprender cómo éste 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 el Ecuador, pese a los intentos de tener otros patrones de reproducción del capital, como el caso del 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 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 poblaciones a través de mecanismos legales o extralegales. Lo dicho mostró que los procesos de resistencia de pueblos indígenas y campesinos a estos mecanismos de despojo, se inscriben en estos patrones de acumulación del capital.

En el tercer capítulo, se busca una teoría de sentido que permita 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 y así, 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 al ser devasta por las lógicas y fuerzas del capital, ha sido instrumentalizada y como tal, cumple una función ideológica que encubre y legitima la reproducción del capital, lo que ha provocado una devaluación de los conflictos sociales y un desplazamiento en su campo de lucha.

Finalmente hay que mencionar, que para la elaboración de esta tesis, se recurrió a fuentes bibliográficas, lo que permitió analizar a la institución de la consulta previa desde los debates académicos que se generan alrededor de esta temática, lo cual

enriqueció la reflexión. También se revisó normativa y jurisprudencia nacional e internacional.

CAPÍTULO I

PERSPECTIVA TEÓRICA DE INTERPRETACIÓN

En este capítulo se abordará la perspectiva teórica de interpretación del derecho a la consulta previa, libre e informada, para lo cual, en un primer momento, se realizará un acercamiento epistemológico sobre qué significa conocer y cómo alcanzar el conocimiento en las Ciencias Sociales, lo que permitiría encontrar ciertas claves de aproximación a la realidad social. En un segundo momento, se situará la problemática de la consulta previa en las contradicciones sociales en que surge y se realiza y, a partir de eso, se hará un repaso de las principales categorías teóricas que serán utilizadas en el desarrollo de la tesis, las cuales buscarían comprender y explicar las condiciones de posibilidad que reclama el funcionamiento de esta institución y las consecuencias que su realización genera en el campo de los derechos de los pueblos indígenas.

1. Consideración 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 cientificidad 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 se dan en las sociedades en que estos se producen.¹

Lo que significa que toda reflexión científica se realiza a partir de ciertas concepciones, a veces abiertas y otras de manera oculta, sobre qué se entiende por realidad, que significa el conocer, cómo alcanzarlo, etc. Estas concepciones según Jaime

¹ José Sánchez Parga, “El pensamiento crítico contra el poder de los discursos”, en *Revista Ecuador Debate*, No. 77, Quito, Centro Andino de Acción Popular, 2009, p. 36.

Osorio constituyen el horizonte de visibilidad de la reflexión,² pues muestran las coordenadas en que se inscribe 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.

En este sentido, José Sánchez Parga manifiesta que en las modernas sociedades capitalistas, el mercado a través de su lógica de mercantilización, organiza, regula y penetra todas las instituciones sociales, incluida la producción y circulación de conocimientos, de forma que los 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]”. (J. Sánchez Parga, 2009:37). Esto ha significado, según este autor, entre otras cosas, 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. Desde esta perspectiva, los discursos al ser resultado de una devaluación científica, constituyen simples representaciones de la realidad, lo cual hace que estén permeados de fuertes intereses sociales y de dominación que tratan de encubrir o inventar una aparente realidad. (J. Sánchez Parga, 2009:37).

Por lo expuesto, Bolívar Echeverría, resalta que uno de los aportes mayores de Marx, más allá de sus teoremas, es su contribución al carácter científico del discurso teórico sobre la realidad social, pues el discurso crítico, “concibe a la des-construcción crítica del discurso científico espontáneo, al desquiciamiento sistemático de su

² Jaime Osorio *Crítica de la economía vulgar Reproducción del capital y dependencia*, México, Colección América Latina y el Nuevo Orden Mundial, 2004, p. 11 en: http://estudiosdeldesarrollo.net/pagina_tipo_cuatro.php?libro=critica_de_la_economia

horizonte de inteligibilidad, como la estrategia epistemológica adecuada”³ que permite avanzar de la apariencia de la realidad social, a su esencia y en tal sentido a la desmitificación de la realidad.

Lo manifestado, plantea la idea de que los seres humanos en el marco del proceso histórico de reproducción social, persiguen determinados fines e intereses, por lo que necesariamente actúan objetivamente respecto de las demás personas y sobre la naturaleza⁴. Los hechos generados de tal actuación son captados mentalmente por el sentido común, el cual nos proyecta un orden y una visión integrada de la realidad, percepción que si bien ayuda a orientarse en el mundo y familiarizarse con las cosas, no permite comprender la realidad, pues 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»⁵

En tal sentido, el conocer científicamente demanda cuestionar ese orden y esa visión integradora proporcionada por el sentido común, es decir, implica de-construir esa visión, analizar los elementos y la lógica de su organización, para volver a integrarlos en una totalidad enriquecida pero desde una perspectiva científica (J. Osorio, 2004:20).

Esta labor demanda la necesidad de buscar las mediaciones adecuadas que permitan llegar al núcleo interno de los fenómenos y así poder captar su esencia pues la

³ Bolívar Echeverría, *El discurso crítico de Marx*, México, Ediciones Era, 1986, p. 16.

⁴ 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, Fondo de Cultura Económica, Editorial Ítaca, 2010a p. 47.

⁵ Georg Lukács, *Historia y Conciencia de Clase*, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, 1970, p. 42.

realidad es la unidad del fenómeno y la esencia (G.Lukács, 1970:42), o como señaló Karel Kosík, el descubrimiento del fundamento oculto de la realidad debe ser realizada por la ciencia y la filosofía y consiste en que:

El conocimiento se realiza como separación del fenómeno respecto de la esencia, de lo secundario respecto de lo esencial, ya que sólo 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.⁶

Desde esta perspectiva, 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 (G.Lukács, 1970:43). 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” (K. Kosík, 1976:55), significando que parte de la hipótesis de que la sociedad no es concebida como la suma de átomos o la agregación de acciones individuales, sino como un ente más 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

⁶ Karel Kosík, *Dialéctica de lo Concreto*, México D.F., Editorial Grijalbo, 1976, p. 30 y 31.

vida societal y que hacen posible que se reproduzca, material y socialmente, de una manera determinada” (J. Osorio, 2004:15).

Considerando además que ese todo debe ser entendido como una unidad contradictoria, es decir debe ser comprendida como unidad y a la vez como lucha de contrarios, como polos sociales que se atraen y repelen, siendo las clases y su lucha, la máxima expresión de esta totalidad contradictoria. Desde esta perspectiva 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 éstos, pues en dichos procesos se puede dar cuenta del nacimiento, desarrollo y liquidación de dichos fenómenos, lo que significa descartar las ideas de que existen fenómenos sociales que se encuentran al margen del tiempo y de la historia. (J. Osorio, 2004:16)

Lo dicho 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, 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 que permita 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 necesariamente un movimiento en doble sentido, esto es, de la parte al todo y del todo a la parte (K. Kosík, 1976:62).

Sin embargo de lo expuesto hasta aquí, surge una interrogante, si el conocer científicamente consiste en des-construir 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?

Marx señala, que como resultado de su investigación, refiriéndose al estudio y posterior crítica de la filosofía del derecho de Hegel, que las esferas sociales del derecho y la política, si 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, en tal sentido, 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 de la *Contribución a la Crítica de la Economía Política* 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 radican, por el contrario, 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* [...]

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.⁷

⁷ Carlos Marx, *Prólogo de la Contribución a la Crítica de la Economía Política*, en *Obras Escogidas*, Moscú, Editorial el Progreso, s/f, p. 182.

De esta manera Marx partiendo de la crítica del derecho y de la filosofía, plantea la idea de que son las condiciones materiales las que permitirían explicar 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, está en el descubrimiento y crítica de que el comportamiento estructurador de la civilización moderna se encuentra en la dimensión básica de la economía,⁸ pues a diferencia de las sociedades pre capitalistas donde existía “equilibrios locales entre el sistema de necesidades de consumo y el de las capacidades de producción” (B. Echeverría, 2010b: 56), es con el desarrollo del capitalismo donde la reproducción del capital subordina la reproducción social. Lo dicho se basa en la idea de que en las sociedades anteriores a las capitalistas, se mantenía 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 capitalista, pues en éstas aparece una proceso de valorización del valor mercantil de los mismos y que tiene como fin último, la acumulación del capital. En este sentido 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 pre capitalistas 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

⁸ Bolívar Echeverría, *El valor de uso: Ontología y semiótica*, en Valor de uso y Utopía, México, Siglo XXI editores, 2010b, p. 154.

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. (B. Echeverría, 2010b: 157 – 158)

Sin embargo de lo dicho, hay que subrayar que si bien las contradicciones económicas son fundamentales, esto no implica que no existan otras multiplicidades de contradicciones y antagonismos sociales que surgen o se mantienen en el capitalismo y una diversidad de sujetos que las encarnan.⁹

Con los elementos epistemológicos expuestos hasta aquí, se tratará de realizar 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.

2. Consideraciones generales de la problemática

Sin lugar a dudas, el reconocimiento, alcance e implementación del derecho a la consulta previa, libre e informada 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 distintos espacios se han propiciado o 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,

⁹ Para reafirmar lo dicho, Atilio Boron recuerda lo expresado por Engels en una carta a Bloch de septiembre de 1890, 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 Boron, “Por el necesario (y demorado) retorno al marxismo”, en Atilio Borón et al. Comp., *La teoría Marxista Hoy, problemas y perspectivas*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006, p. 46.

acompañadas de una variada gama de interpretaciones que se dan sobre el alcance de este derecho, tanto por los órganos de control y monitoreo de los convenios internacionales, así como también por las cortes nacionales e internacionales, lo que da cuenta de las complejas interacciones entre actores e intereses en juego.

Así, desde la década de los 80 del siglo pasado se generaron instrumentos internacionales que regulan entre otras cosas, la institución de la consulta previa, tal es caso del Convenio 169 de la OIT de 1989¹⁰ y más recientemente en el 2007, la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de Naciones Unidas.¹¹

Paralelamente a este proceso se reconoció este derecho a nivel constitucional en la mayoría de países donde habitan pueblos indígenas, en el caso del Ecuador, la Constitución de 1998 estableció por primera vez dos tipos de consulta. La primera referida a la consulta 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.¹² 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. Con la Constitución de 2008, se mantiene la consulta ambiental¹³ y

¹⁰El Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, adoptado en 1989 por la Organización Internacional del Trabajo y ratificado por el Ecuador en 1998 en su Art. 6, numeral 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”.

¹¹ La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, adoptada en el 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”.

¹² Constitución Política de la República de 1998, Art. 84, numeral 5.

¹³ Constitución de la República del Ecuador de 2008, Art. 398.

en cuanto a la consulta previa, libre e informada, su alcance se extendió a la adopción de medidas legislativas que puedan afectar los derechos de los pueblos indígenas.¹⁴

En tal sentido, la Constitución vigente reconoce el derecho a la consulta previa, libre e informada en el Art. 57, numerales 7 y 17 que disponen:

Art. 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. (Constitución de la República, 2008)

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, así como debe ser interpretado desde un enfoque sistémico de la Constitución, tal como lo dispone la Corte Constitucional ecuatoriana para cuando haya dudas sobre el alcance de una norma¹⁵.

¹⁴ Constitución de la República de 2008, Art. 57, numeral 17.

¹⁵ La Corte Constitucional como 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 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 en relación con las demás normas que traten sobre aspectos iguales. Así mismo, 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 en este sentido las sentencias de la Corte Constitucional No. 0006-2009-SUS-CC, p. 5.; No. 0027-

En consecuencia, tanto por disposición constitucional como por la decisión de la Corte Constitucional referida a cómo debe interpretarse 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 lo dispone el Convenio 169 de la OIT¹⁶ y la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas¹⁷; y por otro lado, tampoco se limitaría a las leyes sino a otros actos normativos de diferente jerarquía (reglamentos y ordenanzas), pues la propia Constitución establece potestades normativas, no solamente a la Asamblea Nacional, sino a otros órganos e instituciones del Estado.¹⁸

Por otro lado y tal como se planteó en líneas anteriores, el derecho a la consulta también ha sido objeto de desarrollo normativo por parte de los organismos multilaterales de crédito, es así que, tanto el Banco Mundial como el Banco Interamericano de Desarrollo adoptaron una serie de directrices relacionadas a pueblos indígenas, en las cuales se establecen estándares sobre la consulta, que si bien no son jurídicamente vinculantes para los Estados, condicionan el financiamiento de proyectos de desarrollo cuando éstos puedan afectar a pueblos indígenas.

2009-SEP.-CC, p. 11 y 12; No. 0004-2009-SAN-CC, parte motiva; 0008-2009-SAN-CC, parte motiva; No. 0001-2006-SIS-CC, p. 7

¹⁶ 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”.

¹⁷ Artículo 32, numeral 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.

¹⁸ 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 justas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias.

En este sentido, el Banco Mundial a través de su *Política Operacional OP 4.10 de 2005*, referida a Pueblos Indígenas, determina en los párrafos 6, 10 y 11, respectivamente, que tanto en las fases de preparación como de evaluación social, cada proyecto que afecte a pueblos indígenas y que vaya a ser financiado por el Banco requiere de un proceso de consulta previa libre e informada con las comunidades indígenas que puedan ser afectadas.¹⁹

Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo a través de su *Política Operativa sobre Pueblos Indígenas de 2006*, en el párrafo 4.2, literal a), establece la necesidad de realizar la consulta previa con el propósito de llegar a un acuerdo o lograr su consentimiento en los casos de ejecución de los denominados proyectos “independientes”.²⁰

De la misma forma, las empresas transnacionales no se quedaron al margen de este proceso de regulación de la consulta, pues también adoptaron una serie de reglas de carácter privado que establecen la necesidad de realizar consultas a los pueblos indígenas, las cuales sin ser vinculantes comportan compromisos de autoevaluación en su desempeño. Así y a modo de ejemplo, en el 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 entre otras cosas, a “colaborar y consultar con los pueblos indígenas de manera justa, oportuna y culturalmente apropiada durante el ciclo del proyecto”.²¹

De esta profusión normativa descrita, no solo se evidencia la diversidad de fuentes sino las diferencias en los estándares con que fue materializado este derecho, así

¹⁹ Grupo Banco Mundial, *Manual de Operaciones: Política Operativa OP 4.10, Pueblos Indígenas, 2005* en: <http://www.bancomundial.org/publications/operaciones/410/>

²⁰ Banco Interamericano de Desarrollo, *Política Operativa sobre Pueblos Indígenas, 2006* en: http://issuu.com/idb_publications/docs/_es_56738/4?e=0

²¹ Internanional Council on Mining & Metals, *Guía de buenas prácticas: Los Pueblos Indígenas y la Minería, 2008*, p. 4, en: <http://www.icmm.com/library/indigenouspeoplesguide>

por un lado el Convenio 169 de la OIT determina que la finalidad de la consulta es la “de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas”²², mientras la Declaración de Naciones Unidas sobre pueblos indígenas establece un estándar más exigente al plantear que el propósito de la consulta es obtener de los pueblos indígenas su consentimiento previo, libre e informado.²³

Adicionalmente 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, así como la de los tribunales nacionales e internacionales, que a más de ser profusa se caracteriza porque sus decisiones son bastante disímiles entre sí, sobre todo si se considera el propósito de la consulta y sus efectos, es decir, si se debe o no obtener el consentimiento de las comunidades consultadas y cuál es su efecto jurídico.

Así, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la sentencia que resolvió el caso del 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 obligación, no sólo de consultar a los Saramakas, sino también debe obtener el consentimiento libre, informado y previo de éstos, según sus costumbres y tradiciones. La Corte considera que la diferencia entre "consulta" y "consentimiento" en este contexto requiere de mayor análisis.²⁴

El Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial (CEDR) en su examen del informe de cumplimiento del Convenio Internacional sobre

²² Art. 6, numeral 2.

²³ Art. 19.

²⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Sentencia del Caso Pueblo Saramaka vs. Surinam*, 28 de noviembre de 2007, párr. 135.

la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, presentado por el 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 N° 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...²⁵

Este criterio ha sido reiterado por este mismo órgano en las recomendaciones al Estado ecuatoriano emitidas en 2008.²⁶

En un sentido opuesto, el Comité Tripartito de la OIT, con oportunidad de un reclamo realizado por la Federación Independiente del Pueblo Shuar de Ecuador (FIPSE), luego de reconocer que la consulta comprende un mecanismo que permite establecer un diálogo genuino entre las partes, el cual se debe caracterizar por “la comunicación y el entendimiento, el respeto mutuo y la buena fe y con el propósito de llegar a un acuerdo común”²⁷ aclara 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, en cuanto al alcance de la consulta previa, libre e informada, que el resultado

²⁵ 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.

²⁶ 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.

²⁷ Organización Internacional del Trabajo, *Los derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales en la práctica, Una Guía sobre el Convenio No. 169 en la Práctica*, Ginebra, 2009, p. 111, en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_113014.pdf

de ésta no es vinculante para el Estado y sus instituciones; sin embargo, manifiesta que 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 esto no significa que los pueblos indígenas puedan imponer su voluntad sobre el Estado.²⁸

Siguiendo la misma línea de reflexión, tanto la Asamblea Nacional como el Ejecutivo en el 2012, expidieron dos instrumentos jurídicos para regular tanto la consulta prelegislativa como la consulta en materia de hidrocarburos. Por una parte, con fecha 13 de junio del 2012, la Asamblea Nacional a través de su órgano administrativo, esto es, el Consejo de Administración Legislativa, expidió un Instructivo para la Aplicación de la Consulta Prelegislativa,²⁹ que plantea entre otras cosas, que la consulta tendrá como finalidad generar un proceso de participación de los pueblos indígenas para que éstos se pronuncien sobre temas específicos incluidos en los proyectos de ley y que podrían afectar objetivamente sus derechos colectivos.³⁰ Proceso que deberá regirse por principios de oportunidad, plazo razonable, buena fe, interculturalidad y plurinacionalidad, información veraz y suficiente y, autonomía,³¹ y se desarrollará en una serie de fases como las de preparación, convocatoria pública, información y realización, para finalmente terminar en una fase de análisis y cierre.³²

En relación a la última fase, se establece que una vez procesados los resultados, se convocarán a audiencias provinciales, e inclusive a una denominada, “mesa de diálogo nacional”.³³ 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

²⁸ Corte Constitucional del Ecuador, *Sentencia No. 001-10-SIN-CC*, literal k), p. 55.

²⁹ 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.

³⁰ Art. 2

³¹ Art. 3

³² Art. 6

³³ Arts. 17 – 18 respectivamente

incorporados en el articulado del proyecto de ley.³⁴ Esto implica que los puntos de controversia, que no sean parte del consenso queden al margen del articulado del proyecto de ley.

Por otra parte, 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.³⁵ 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, en casos de actividades de extracción hidrocarburífera, no obstante se establece, que los criterios que se viertan en el proceso de consulta previa, serán considerados en la toma de decisiones de los planes y programas, si son “técnicos, económicamente viables y legalmente procedentes”.³⁶ Lo que significa que para la realización de la actividad extractiva, según este reglamento, no se requiere del consentimiento de las comunidades afectadas, planteando además que su opinión para ser considerada debe cumplir con parámetros técnicos, económicos y legales.

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

³⁴ Art. 19

³⁵ *Reglamento para la Ejecución de la Consulta Previa, Libre e Informada en los Procesos de Licitación y Asignación de Áreas y Bloques Hidrocarburíferos*, expedido mediante Decreto Ejecutivo, No. 1247 de 19 de julio de 2012, Publicada del Registro Oficial, No. 759 de 2 de agosto de 2012

³⁶ Art. 17, inciso cuarto.

Sin lugar a dudas éstas y otras preguntas no son nuevas, pues ya han sido tratadas en otros estudios.³⁷ Sin embargo, en ese trabajo se intentará explorar las posibles respuestas que permitan comprender y explicar la importancia de esta institución desde esta 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 que permita captar el fenómeno jurídico desde la pluralidad de sus aspectos, es decir una teoría que no solo rescate el aporte del tridimensionalismo jurídico, noción bajo la cual el derecho presenta dimensiones en lo social, normativo y axiológico, sino que dichas dimensiones deben ser vistas desde una perspectiva diacrónica, esto es, 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.³⁸

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 hacen énfasis solo en uno de los planos o dimensiones de los fenómenos jurídicos, ya sea como hecho social, como norma o como valor, pero que en definitiva no permiten captar al derecho en su pleno desenvolvimiento. (A. Pérez Luño, 2004:40 y siguientes)

A lo expuesto se puede añadir que la teoría de la experiencia jurídica advierte que los fenómenos de la sociedad son productos histórico-sociales, reintroduciendo en su análisis el uso de categorías como las de *totalidad* y *acción recíproca de las partes*

³⁷ César Rodríguez Garavito, *Etnicidad.gov. Los recursos naturales, los pueblos indígenas y el derecho a la consulta previa en los campos sociales minados*, Bogotá, Dejusticia, 2012

³⁸ Antonio Enrique Pérez Luño, *Teoría del Derecho, Una concepción de la Experiencia Jurídica*, Madrid, Editorial Tecnos, 2004, p. 38, 39 y 40.

desde una perspectiva dialéctica. Sin embargo, esta teoría aún cuando rescata la multiplicidad de dimensiones del derecho y la perspectiva en que éstas deben ser analizadas, no logra superar 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 sus propias leyes, 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 se dan alrededor de la consulta previa, esto es su materialización normativa y su 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 hay armonía de intereses, y las que llegan a reconocer la existencia de contradicciones sociales, éstas son consideradas como desequilibrios y fricciones temporales y marginales, que se deben a factores circunstanciales e incluso a rasgos idiosincrásicos alejados de la lógica del sistema, perspectiva bajo la cual esos desequilibrios pueden superarse con la intervención del Estado a través del derecho.

No obstante lo manifestado, es necesario visualizar el accionar de personas, organizaciones o redes a nivel nacional e internacional que partiendo desde una perspectiva crítica del derecho y sin dejar de ver a éste como parte estructural del poder, es decir como un espacio de producción y reproducción de instituciones hegemónicas, plantean un uso contra-hegemónico del mismo, esto es, 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 alterno 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.³⁹

En este marco se entienden las movilizaciones sociales que se dan 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 para exigir 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, es decir sus límites de clase.⁴⁰

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 comprendidas y explicadas en las condiciones sociales en que el derecho a la consulta surge y se realiza, es decir, en las

³⁹ Boaventura de Sousa Santos y César Rodríguez Garabito, edit., *El derecho y la globalización desde abajo. Hacia una legalidad cosmopolita*, Barcelona, Anthropos Editorial, 2007, p. 31 y 58.

⁴⁰ Este planteamiento hace referencia a que las clases de acuerdo a sus diferentes posiciones estructurales, establecen relaciones diferenciadas en lo político y frente al poder, incluida la esfera jurídica.

contradicciones, conflictos y luchas sociales en que esta institución tiene su presencia histórica real, lo cual permitirá desmontar la idea de que se trata sólo de un problema jurídico, y como tal, su diseño y aplicación se encuentra al margen de los procesos de acumulación del capital. En tal sentido, se intentará un análisis de esta institución desde el discurso crítico, que tratando de relacionar 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, buscará poner 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.

2.1 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 de capital*, la cual 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 económicas sociales”.⁴¹

En tal sentido, esta categoría de análisis que parte de las formas de existencia del capital en su ciclo de valorización (capital-dinero, capital-mercancías y capital productivo) da cuenta de cómo en determinadas situaciones históricas, ciertas ramas o

⁴¹ Jaime Osorio, “Patrón de reproducción del capital, crisis y mundialización”, ponencia presentada en el *Seminário Internacional REG GEN: Alternativas Globalização*, UNESCO, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Río de Janeiro, Brasil, 8-13 de octubre de 2005, en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/reggen/pp17.pdf>, p 4.

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 va dejando huellas en las esferas de la producción y circulación, lo que al seguirlas permite comprender cómo el capital se reproduce en determinados momentos históricos. Además, en el marco de un sistema mundial diferenciado permitiría distinguir como 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 periodos 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 periodos (J. Osorio, 2005:2-3).

Teniendo en cuenta lo dicho, se analizará cómo se reproduce el capital en el Ecuador en su relación con el mercado mundial. Es importante señalar, y como se verá más adelante, que el modelo de acumulación capitalista en América Latina y en particular en nuestro país, pese a los intentos de tener otros patrones de reproducción del capital, como el caso del 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 América Latina sea la de suministrar materias primas y alimentos.

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 de despojo violentos de los medios de subsistencia de poblaciones a través de mecanismos legales o extralegales. A este proceso de despojo, David Harvey siguiendo a Marx⁴² lo ha denominado *acumulación por desposesión*, señalando que entre los mecanismos que se utiliza 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.⁴³

Desde esta perspectiva, los procesos de resistencia a estos mecanismos de despojo por parte de poblaciones indígenas y campesinas, han provocado una serie de conflictos que se inscriben en estos patrones de acumulación del capital, generando además, 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 éstos 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,

⁴² 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 sólo como el punto de partida de éste.

⁴³ David Harvey, *El nuevo imperialismo*, Madrid, Ediciones Akal S.A., 2007, p. 116

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, el derecho de los pueblos indígenas a controlar sus territorios. Sin embargo y como se verá más adelante, la consulta previa por la lógica de su diseño, ha convertido o devaluado los conflictos de estas poblaciones, que giran alrededor del modelo de desarrollo, democratización de la tierra, control de territorios, participación real o autodeterminación, en disputas de orden jurídico y de carácter procedimental.

Pero ¿cómo entender ese cambio o devaluación del conflicto a disputas 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, legitima y hace más eficaz la destrucción de la sustancia social de dichas instituciones.⁴⁴

Desde este planteamiento es posible entender que el derecho de participación que subyace a la consulta previa, sea diluido a una forma procedimental, que da la apariencia de que actores con intereses contrapuestos siguiendo ciertos procedimientos parecidos a un diálogo ideal, pueden llegar a acuerdos o consensos, ocultando las relaciones antagónicas de poder que configuran las posibilidades reales de deliberación en el marco de un modelo de acumulación capitalista.

⁴⁴ José Sánchez Parga, *Devastación de Democracia en la Sociedad de Mercado*, Quito, Centro Andino de Acción Popular, 2011, p. 21.

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, en el cual, 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”⁴⁵ y, por otro lado, pone en evidencia que esta racionalidad procedimental se inscribe en el paradigma de la gobernanza, la cual 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 [...]. 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 (C. Rodríguez Garavito, 2012: 32).

En conclusión, en este trabajo utilizando las categorías teóricas anotadas, 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 que el capital en su reproducción va dejando en los territorios de los pueblos indígenas, en los cuales se encuentran una buena parte de los recursos naturales, para luego, en el tercer capítulo, y con los datos arrojados del análisis de tal relación, poner al descubierto las condiciones de posibilidad que reclama

⁴⁵John Comaroff y Jean Comaroff, *Millennial Capitalism: First Thoughts on a Second Coming*, Duke University Press, 2001, citado por César Rodríguez Garavito en *Etnicidad. Gov, Bogotá, Dejusticia*, 2012, p. 27

el funcionamiento de la institución de la consulta previa y su repercusión en el terreno de los derechos de los pueblos indígenas.

CAPÍTULO II

PATRÓN DE REPRODUCCIÓN DEL CAPITAL Y TERRITORIOS INDÍGENAS

En este capítulo se explorará desde una perspectiva crítica la relación que existe entre la reproducción del capital y los impactos que éste, en su proceso de valorización, va dejando en los territorios de los pueblos indígenas, para lo cual se utilizará, como ya quedó anotado, la noción de *patrón de reproducción del capital*, con el propósito de comprender cómo éste se reproduce en términos históricos y en espacios geográficos determinados. Esta problematización demanda considerar además, 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 propiedad de los Estados. Es decir y como se verá más adelante, se tratará de comprender como se realiza el proceso de valorización del capital en la región y las contradicciones sociales que éste genera, y en ese contexto, buscar 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 que permitan 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 Wallestein 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”.⁴⁶

⁴⁶ Immanuel Wallerstein, *El capitalismo histórico*, Madrid, Siglo XXI de España Editores, S.A, 2012, d^a edición, p. 9.

1. Contextualización histórica del desarrollo del capitalismo en América Latina y en particular en el Ecuador

Sin lugar a dudas, la comprensión del desarrollo del capitalismo en América Latina y su carácter sui géneris, esto es su dependencia, debe partir de recuperar la significación histórica que tiene el hecho colonial, pues como sostiene Agustín Cueva, desde éste se podrá comprender la configuración histórica de los nuevos Estados que emergieron como resultado de los procesos independentistas en nuestra región y su posterior desarrollo, ya que la incorporación de América Latina al sistema mundial capitalista no se la 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”.⁴⁷

En tal sentido, 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, mientras que en el otro significó un proceso de desacumulación originaria, ya que el excedente económico producido en las áreas coloniales no se quedó en el interior de estos espacios geográficos, sino que fluyó al exterior (Cueva, 2004:13). Razón que motiva a este autor a concebir al período colonial en los términos que lo hace Enrique Semo para México, esto es:

El período de acumulación originaria en Europa corresponde en América Latina a un periodo de expropiación de riquezas y “desacumulación originaria”. Del enorme excedente generado en la Nueva España, sólo una porción se queda en el país. El

⁴⁷ Agustín Cueva, *El desarrollo del capitalismo en América Latina*, México, Siglo XXI editores, s.a. de c.v., 2004, decimonovena edición,

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.⁴⁸

Lo planteado requiere para una cabal comprensión, referirse necesariamente 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 acumulación previa a la acumulación capitalista por eso la denominación de originaria, es decir una acumulación que no es el resultado de este modo de producción sino su punto de partida, y consistió en el “proceso de escisión entre productor y medios de producción” a través de una serie de mecanismos violentos de despojo de los medios de subsistencia y producción.⁴⁹

En este sentido, Marx manifiesta que este proceso de escisión abarca toda la historia del desarrollo de la sociedad capitalista y analiza en un primer momento 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 expropiación de las tierras eclesiales y la transformación de la propiedad feudal y clánica en propiedad privada

⁴⁸ Enrique Semo, *Historia del capitalismo en México. Los orígenes*, México. Ed. Era, 1973, y 236, citado por Agustín Cueva, “El desarrollo del capitalismo en América Latina”, México, Siglo XXI editores, s.a. de c.v., 2004, decimonovena edición, p. 13 y 14.

⁴⁹ Carlos Marx, *El capital*, México D.F., Siglo XXI editores, s.a de c.v., Tomo I, Volumen 3, 2009, octava reimpresión en español, p. 893

moderna.⁵⁰ Todo esto significó la incorporación del suelo al capital, la conquista del campo para la agricultura capitalista y se creó como consecuencia de esta escisión, tanto la necesaria oferta de fuerza de trabajo libre para la industria urbana, como la constitución de mercados internos, pues ahora se vendían como mercancías los medios de subsistencia y materias primas que en otrora eran consumidos como medios directos de subsistencia por sus productores. (C. Marx 2009: 917 y siguientes)

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, la cual recibió un fuerte impulso con el comercio y la navegación, hechos que 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. (C. Marx, 2009: 939)

Y prosigue:

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

⁵⁰ Hay que subrayar que Marx aborda otros mecanismos de despojo que se desarrollaron en el proceso de acumulación originaria, como la deuda pública, los impuestos, entre otros.

esclavización y las matanzas con rapiñas, refluían a la metrópoli y se transformaban allí en capital. (C. Marx, 2009: 942)

Fruto de la aplicación de estos métodos de acumulación originaria que despojaron de los medios de subsistencia y de producción a las poblaciones tanto europeas como americanas, así como de la esclavización de la población africana, ciertas naciones europeas lograron acumular gran cantidad de recursos que permitieron la emergencia del capitalismo industrial, esto explica porqué 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 significó 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 significó además una serie de procesos de despojo violentos de la población de la región, los cuales 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 se realizó por parte de 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 y que es 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 como el nombre de Requerimiento, mediante la cual que se les explicaba a las poblaciones de la región que “Dios” por medio del “Papa” había entregado a los reyes españoles la propiedad de sus tierras y en tal medida, debían aceptar a éstos como sus

señores y la autoridad real sobre sus territorios, así como, a sus emisarios encargados de predicar la doctrina cristiana.

En caso de aceptar este requerimiento, se les ofrecía entre otras cosas, que se respetaría la posesión de sus bienes y que no serían sometidos a esclavitud. De no hacerlo o si su respuesta se dilatará más de lo prudente, se les notificaba a las poblaciones indígenas que se procedería a realizar las hostilidades que fueren necesarias en el marco de una guerra justa.⁵¹

Cabe señalar, que si bien el requerimiento reconocía la propiedad de la tierra de los indígenas, ésta se limitaba a aquellos espacios geográficos donde estas poblaciones hubiesen practicado algún tipo de explotación económica. El resto de tierras eran consideradas como 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 empieza a adquirir más valor o los procesos de colonización se hacen en espacios geográficos donde hay una alta presencia indígena, se producen nuevos procesos de despojo de estas tierras a través de múltiples mecanismos.⁵²

En este contexto, se configura el sistema colonial en América Latina pero la conquista y la colonización no sólo implicó la extracción de oro y plata o el despojo de territorios, sino como lo sostiene Fernando Velasco, la propia matriz socio-económica de la región fue reconfigurada por las necesidades de acumulación de esta fase inicial del capitalismo en las áreas metropolitanas.⁵³ Es decir y más allá de la discusión teórica de si la sociedad colonial tenía carácter feudalista o capitalista, lo que interesa poner de

⁵¹ Marcelo Gabriel Zorrilla, *El Acta de Requerimiento y la Guerra Justa*, Revista del Notariado, No. 885, Buenos Aires, Colegio de escribanos, 2006, en: <http://www.museonotarial.org.ar:8080/librosHistoria/ElActadeRequerimientoylaGuerraJusta.pdf>.

⁵² José Mariluz Urquijo, *El Régimen de la Tierra en el Derecho Indiano*, Buenos Aires, Editorial Pierrot, s/f p. 22 y siguientes, en: http://www.larramendi.es/i18n/catalogo_imagenes/grupo.cmd?path=1000280

⁵³ Fernando Velasco “La estructura económica de la Real Audiencia de Quito.- Notas para su análisis”, en Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Central del Ecuador, *Ecuador: pasado y presente*, Quito, Editorial Universitaria, 1975, p. 64.

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 así en la región, un patrón primario exportador de clave colonial.

Desde esta perspectiva, este autor menciona que España en el Virreinato del Perú, provocó una reorganización de la estructura productiva andina, configurando una matriz económica social basada en la producción y exportación de metales preciosos, sobre la cual emergió la actividad minera, misma que se convirtió en el eje de acumulación y en el polo dinámico del sistema económico de la zona, lo que implicó, por un lado, una división del trabajo que funcionaba a nivel del Virreinato y que producía diferentes valores de uso y por otro, una utilización del espacio geográfico de acuerdo a 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, sobre todo 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 (F. Velasco, 1975: 65).

Dado que las características de la matriz socio económica de la época se caracterizaba por un bajo desarrollo de las fuerzas productivas, significó que la producción textil y agrícola demande un uso extensivo de los recursos naturales y de la fuerza de trabajo,⁵⁴ la cual para ser explotada con relativa facilidad, determinó por un

⁵⁴ En cuanto a la fuerza de trabajo, los españoles reconfiguraron de acuerdo a 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 de edad 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”. Ver en este sentido a F. Velasco, 1975:72.

lado, que la localización de las unidades productivas respondan a la forma de poblamiento y organización indígena, concentrándose así especialmente en la sierra (F. Velasco, 1975: 67), y por otro, que se establezcan mecanismos de control ideológico de la población indígena sobre la base de la religión, siendo la institución de la encomienda la que cumplió fundamentalmente este papel⁵⁵.

La actividad textil entró en crisis a partir del siglo XVIII debido a dos factores: en primer lugar, el declinamiento de la producción de las minas ubicadas en el Perú, provocó la disminución de la demanda de textiles a las zonas abastecedoras de estos productos, y en segundo lugar, a la competencia de productos textiles provenientes de Inglaterra y Francia, los cuales al ser producidos con tecnología más avanzada, significó que por su precio y calidad resultara imposible competir con los textiles de la zona. (F. Velasco, 1975: 94-95)

En este contexto la producción agrícola se convertirá en el eje de acumulación de la zona, y producirá como consecuencia la revalorización de la tierra y su concentración en latifundios, la cual será posible por la compra de tierras y la arbitraria expansión de los límites de éstas a costa de la propiedad de los indígenas (F. Velasco, 1975: 96). En esta circunstancia, los latifundios fueron abastecidos periódicamente de mano de obra a través de la mita, sin embargo, las poblaciones indígenas, sobre todo con el propósito de cumplir con el pago de tributos, se vieron obligadas a trabajar más tiempo para los hacendados que el establecido por las regulaciones de la mita, lo que significó que emergiera un nuevo mecanismo de explotación conocido como concertaje, que si bien era de carácter voluntario, en la realidad ataba al trabajador a la hacienda.⁵⁶

⁵⁵ 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. Ver en este sentido a F. Velasco, 1975:73-74.

⁵⁶ Ver en este sentido a Enrique Ayala Mora, *Resumen de Historia del Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1994 p. 48

Cabe señalar que con la desarticulación del eje económico del virreinato, esto es, de la actividad minera, las unidades geográficas que la conformaban buscaron algún producto con el cual pudieran establecer el comercio con España, en el caso de la Real Audiencia fue el cacao el producto seleccionado, lo que significó que se produzca una cierta especialización productiva, lo que provocó un desplazamiento de la hegemonía económica de la sierra a la costa (F. Velasco, 1975: 104-105).

Para concluir con este apartado, resulta necesario referirse a las relaciones de producción imperantes en esa época, pues han dado lugar a una serie de interpretaciones, así 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 considerando la existencia de un salario, ven en éste el inicio de relaciones capitalistas de producción.

Velasco para tratar de salir de estos análisis simplistas y superar visiones fragmentarias, que si bien se basan en hechos reconocidos pero que no permiten ver 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 necesita extender sus canales de extracción del excedente para lograr sus necesidades de acumulación. En tal sentido 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. (F. Velasco, 1975: 84)

En tal sentido y más allá de estas discusiones, lo que se puede sostener es que la acumulación en este periodo histórico se basó en la superexplotación de la fuerza de trabajo de los indígenas, pues como lo advierte este autor, muchas veces no se pagaban los salarios o si se lo hacía, éstos se encontraban por debajo de lo establecido en la ley, a lo cual se sumaba la imposición de jornadas de trabajo que rebasaban los límites de la resistencia humana, lo que implicó que se acortaba el tiempo de vida útil y de vida total de las poblaciones indígenas (F. Velasco, 1975: 79).

A este sistema de explotación hay que adicionar el uso de mecanismos extraeconómicos que reforzaba aún más este sistema, como 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 para el pago de tributos que la población indígena debía pagar a la corona desde el último cuarto del siglo XVI.

Con lo dicho y ya explicado en términos modernos, se podría sostener 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 explica, según Ruy Mauro Marini, entre otros factores, el carácter dependiente del capitalismo latinoamericano.⁵⁷

2. Patrones de reproducción del capital en América Latina

Con la recuperación del significado histórico del hecho colonial, se puede sostener que los nacientes Estados en la región surgieron sobre una matriz socio-económica primario-exportadora, señalando que en esta etapa colonial dicho patrón fue

⁵⁷ Ruy Mauro Marini, “La Dialéctica de la Dependencia” en Ángel María Casas Grajea Ed, *La Teoría de la Dependencia*, Madrid, Agencia Española de Cooperación Internacional, s/f, p. 256.

impuesto, pues existió una serie de reglamentaciones por parte de la Corona para impedir el surgimiento de cualquier actividad productiva que implicara competencia manufacturera o que entorpeciere el flujo comercial con España (F. Velasco, 1975: 83).

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

Patrones ejes de la reproducción del capital en la región a partir de su etapa de independencia

Patrón de reproducción	Período que cubre
a) Patrón primario-exportador	Hasta la segunda década del siglo XX
b) Etapa de transición	Años treinta
c) Patrón Industrial	De los años treinta a mediados de los años cincuenta
- Patrón internalizado y autónomo	Mediados de los años cincuenta a mediados de los años setenta
- Patrón industrial diversificado	Mediados de los setenta a los ochenta
d) Etapa de Transición	Mediados de los ochenta a la fecha
e) Patrón exportador de especialización productiva	

FUENTE: J. Osorio, 2004:74

Osorio explica que el patrón primario exportador está vigente desde el siglo XIX hasta lo que va de recorrido el siglo XXI, en un primer momento como patrón dominante y posteriormente subordinado a los otros patrones de reproducción que van surgiendo históricamente, como el industrial y el patrón exportador de especialización productiva, este último en el marco de lo que se denominó neoliberalismo.⁵⁸

Sin embargo, la historia de la región demuestra que el patrón primario exportador no sólo que no ha sido superado o que éste regresa a la región sea por la

⁵⁸ Este autor caracteriza al 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 mercado interno y su segmentación, fuertes polarizaciones sociales, incrementos de explotación y superexplotación, y niveles elevados de pobreza e indigencia. (J. Osorio, 2004:81)

incorporación de nuevos valores de uso que demanda la reproducción del capital a nivel mundial o por la recuperación de ciertos productos que habían declinado en su producción, sino que en países de menor desarrollo relativo, como el caso de 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?⁵⁹

Pero habría que preguntarse a qué se debe este regreso o su preeminencia en algunos espacios de la región. Una pista que podría ayudar a comprender este fenómeno, sería la advertencia que hace Osorio para analizar un patrón de reproducción, pues manifiesta que si bien cada patrón tiene su propia lógica interna, así como cada formación económico-social presenta sus especificidades particulares, no debe perderse de vista que estos patrones forman parte de un todo mayor, esto es, del sistema mundial capitalista, en tal sentido hay que considerar las imbricaciones entre núcleos económicos diferenciados (centro-periferia), los mecanismos de apropiación-expropiación que este sistema genera y que implica un reparto desigual de la riqueza, como por ejemplo, el intercambio desigual o las transferencias por el monopolio de conocimientos, etc.; así como, por las diversas modalidades de la producción de valores de uso que determinan junto a las revoluciones tecnológicas, la división internacional del trabajo. (J. Osorio, 2004: 72 y siguientes)

⁵⁹ Alberto Acosta, *La Maldición de la Abundancia*, Quito, Ediciones Abya-Yala, 2009, p. 35

Teniendo en cuenta esta consideración se puede entender lo planteado por Ruy Mauro Marini en su obra *Dialéctica de la Dependencia* que en el marco de los debates teóricos sobre desarrollo, subdesarrollo y dependencia que se dan 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 sólo a partir de ésta se establecieron las bases sólidas de la división internacional del trabajo, que implicó por un lado, la mantención histórica de un patrón primario exportador en América Latina, especializado en producir y exportar bienes primarios, que en un primer momento fueron alimentos, para luego ser materias primas industriales y por otro, la especialización de los países industriales como productores de manufacturas a nivel mundial. (Marini, s/f: 245 y siguientes)

Lo afirmado se puede evidenciar con los datos que constan en el cuadro siguiente, en el cual se observa la evolución de la estructura de exportaciones en el Ecuador en los últimos 17 años y el peso de los productos primarios del total de las exportaciones ecuatorianas. Además se puede visualizar la concentración de la producción primaria en cinco productos: petróleo, banano, café, cacao y camarón.⁶⁰

⁶⁰ Si se quiere tener una mirada histórica de mayor alcance, ver la cifras proporcionadas por Alberto Acosta en su obra *Breve Historia Económica del Ecuador*, en la que se muestra las exportaciones por productos desde 1948 hasta 2010. En: Alberto Acosta, *Breve Historia Económica del Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional, tercera edición, 2012, p. 482 y siguientes

Exportación por grupo de producto
1995-2011
(en porcentajes)

AÑOS	PRIMARIO					OTROS	TOTAL	INDUSTRIALIZADOS		
	PETRÓLEO	BANANO Y PLÁTANO (a)	CAFÉ	CACAO	CAMARÓN			OTROS	TOTAL	
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%	24,94%	(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%	4,86%	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: A. Acosta, 2012: 484-485

Lo expuesto hasta aquí, ha permitido aproximarse a una comprensión de cómo el capital se ha reproducido históricamente en la región y en particular en el Ecuador, es decir y en palabras de Osorio, se ha tratado de seguir las huellas que el capital va dejando en las esferas de la producción y circulación, analizando las ramas o sectores que se han convertido en los ejes de acumulación y reproducción del capital.⁶¹ No

⁶¹ Se plantea que es una aproximación, pues como lo advierte este autor, el estudio de los patrones de reproducción reclama el análisis de diversos temas y variables, entre ellos se encuentra: el ver quienes invierten, donde invierten y cuanto invierten, es decir cuáles son las diferentes ramas o sectores productivos que llaman la atención de los capitales; que tipos de valores de uso se produce y su monto; donde 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, etc.

obstante es necesario realizar una pregunta ¿qué tiene 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 el Ecuador al ser el patrón primario exportador el hegemónico, su reproducción es posible gracias a la mercantilización de los productos de la tierra, sean éstos valores de uso agrícolas, petroleros, mineros, etc., significando que en este patrón de acumulación la fuente de riqueza descansa sobre la tierra, la cual al intervenir en este proceso de producción capitalista como un medio de producción fundamental, insustituible y escaso, implica como se verá a continuación, que para el caso de la producción agrícola se produzcan procesos de monopolización de la tierra y entre ellas las de más fertilidad. Así mismo, en el caso de las tierras que contienen minerales y fuentes de energía, que si bien ya están monopolizadas por el Estado como único propietario de los recursos del subsuelo, éste necesita el control de los territorios donde se encuentran dichos recursos, tanto para implementar la infraestructura necesaria que permita extraer estos recursos naturales, como para transportarlos desde diferentes sitios geográficos hacia el mercado, pues solo así estos valores de uso extraídos de la tierra se convertirán en ganancia.

Esta situación ha generado históricamente una serie de 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, al manejo y control de territorios como espacios de disputa en torno a actividades estratégicas, sean éstas mineras, petroleras o, a la implementación de grandes proyectos de “desarrollo” como son las hidroeléctricas. En el marco de estos conflictos, sobretodo 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, es así que actualmente, según el

bloque de asambleístas del partido de gobierno, el aplazamiento del debate de las leyes de recursos hídricos y de tierras, se ha debido entre otras razones “a que son leyes que requieren de un proceso complejo de consulta prelegislativa”.⁶²

3. La base natural de la renta de la tierra y el origen de la disputa

Al decir que el patrón primario exportador descansa en un proceso de trabajo que produce diferentes valores de uso provenientes de la tierra, se está diciendo que ésta constituye el medio de producción fundamental de este patrón de reproducción y como dice Bolívar Echeverría, siguiendo el planteamiento teórico de Marx, al ser “un medio de producción no producido”,⁶³ la tierra constituye un bien natural limitado y por lo tanto escaso, a lo que se suma que ésta 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 a los centros de consumo,⁶⁴ a lo que habría que añadir la existencia de tierras que contienen ciertas sustancias minerales o fuentes de energía.

Esto hace que alrededor de este medio de producción fundamental e insustituible, se den procesos sociales contradictorios alrededor de las actividades productivas que toman como base la tierra, sean estas de carácter agrícola o extractiva, resaltando que entre éstas se presentan especificidades propias.

En el primer caso, este proceso contradictorio se materializa, por un lado en que se tiende a la monopolización de la tierra en manos privadas, en particular las de mayor

⁶² Paúl Zamora, “El debate de las leyes de Aguas y de Tierras quedó para marzo”, en El Comercio.com, Quito, 26 de noviembre de 2013 en: http://www.elcomercio.com/politica/debate-leyes-Aguas-Tierras-marzo_0_1036696438.html

⁶³ Bolívar Echeverría, *Renta tecnológica y devaluación de la naturaleza en Modernidad y Blanquitud*, México D.F., Ediciones Era, S.A. de C.V., 2010 c, p. 37

⁶⁴ Armando Bartra, *El capital en su Laberinto, De la renta de la tierra a la renta de la vida*, México D.F., Editorial Ítaca, 2006, p. 75.

fertilidad con el propósito de obtener ganancias extraordinarias (renta diferencial)⁶⁵ y por otro, los campesinos e indígenas demandando la democratización de la tierra y sus recursos productivos.

En el segundo caso y como quedó advertido, al no estar en discusión el monopolio de los recursos del subsuelo, la contradicción no gira alrededor de la propiedad de la tierra y sus recursos, sino en el control de los territorios donde se encuentran estos recursos naturales, significando que por un lado se encuentra el Estado o las empresas transnacionales queriendo explotar dichos recursos y por otro, los pueblos indígenas demandando el respeto a la propiedad y control de sus territorios, así como la posibilidad de establecer su propio modelo de desarrollo.

3.1 Monopolización de la tierra y de los recursos productivos

De un estudio realizado por Carlos Larrea,⁶⁶ en el que se compara los censos agropecuarios de 1954, 1974 y 2000, se desprende que el 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 estudiado se puede observar una bajísima disminución de dicha concentración. Así se evidencia, que el Coeficiente de Gini, que es el indicador que permite medir la desigualdad social en el acceso a un recurso, en este caso de la tierra, ha disminuido muy levemente entre 1954 y 2000. Así

⁶⁵ 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”. (A. Bartra, 2006: 78 y 79).

⁶⁶ Carlos Larrea, “Tenencia de la tierra, cambios agrarios etnicidad indígena en el Ecuador: 1954- 2000” en Liisa North y John Cameron ed., *Desarrollo Rural y Neoliberalismo. Ecuador desde una perspectiva comparativa*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional, 2008.

se puede apreciar que de 0,86 que correspondía a 1954 descendió a 0,82 en 1974 y a 0,80 en el 2000. Cabe señalar que el rango de este indicador va de 0 a 1, correspondiendo el 0 a una distribución totalmente equitativa y mientras más se acerque al valor 1, significa una mayor desigualdad en el acceso. Lo dicho se puede observar en el cuadro siguiente.

Distribución de la tenencia de la tierra en el 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	0 a 1	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	1 a 2	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	2 a 3	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	3 a 5	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	5 a 10	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	10 a 20	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	20 a 50	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	50 a 100	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	100 a 200	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	Más de 200	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	Total	842.882	100,0	12.355.831	100,0
Coefficiente de Gini	0,864				0,816				0,801				

Fuente: INEC. Censos Agropecuarios de 1954, 1974 y 2000

Elaborado por: C. Larrea 2008:134

Así mismo, en este estudio se evidencia 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. En cambio en el otro extremo, las propiedades mayores a 100 hectáreas que no llegan ni al 1% del total de propietarios concentraban para 1954 el 64% del total de la superficie de la tierra, disminuyendo al 48% en 1974 y al 43% en el 2000. Por esta razón este autor 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 (C. Larrea, 2008: 133).

A lo dicho habría que añadir, que una de las razones para la disminución de la gran propiedad en el 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 el monopolio de las tierras, sino especialmente las de más fertilidad. En este sentido, este autor plantea:

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, etc.⁶⁷

Por otra parte, en lo que se refiere al tema de monopolización de los recursos productivos, según una investigación del Foro de Recursos Hídricos de 2008,⁶⁸ se revela una fuerte concentración del agua de riego en manos privadas. Así el 86% de las unidades de producción agrícola (UPA) con sistemas comunitarios tienen el 22% de área regada y sólo el 13% del caudal, mientras que el 1% de UPAs de propiedad privada tienen el 63% de área regada y un caudal del 64%. Lo dicho se puede observar en el cuadro siguiente:

⁶⁷ Manuel Chiriboga, "La reforma agraria ecuatoriana y los cambios de la distribución de la propiedad rural agrícola 1974-1985" en *Geografía Básica del Ecuador*, Tomo V Geografía Agraria, Volumen I, Transformaciones Agrarias en el Ecuador, Quito, Centro Ecuatoriano de Investigación Geográfica, 1988 p. 40 y 41

⁶⁸ Antonio Gaybor, *El despojo del agua y la necesidad de una transformación urgente*, Quito, Foro de los Recursos Hídricos, 2008, p. 22 y 23 en: <http://www.laredvida.org/im/bolentines/despojo.pdf>.

Distribución inequitativa del riego en el Ecuador, 2005

Tipo de sistemas	Beneficiarios	Área	Caudal	l/s Finca
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

Elaborado por: 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 en el largo plazo, como sobre las condiciones de vida de la población, en especial de la población indígena rural, pues ésta además de tener un acceso limitado a la tierra, los terrenos que poseen generalmente son de baja fertilidad y se encuentran ubicadas geográficamente en páramos, con pendientes pronunciadas y sin acceso a riego (Larrea, 2008, 142).

3.2 Control de los territorios en la actividad extractiva

Como se anotó anteriormente, en el caso de 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, esta 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” (A. Acosta, 2012: 33).

Sin embargo y pese al monopolio que tiene el Estado sobre dichos recursos, su producción/extracción hace que éste necesite el control de los territorios donde se encuentran los recursos naturales, pues se necesita implementar cierta infraestructura

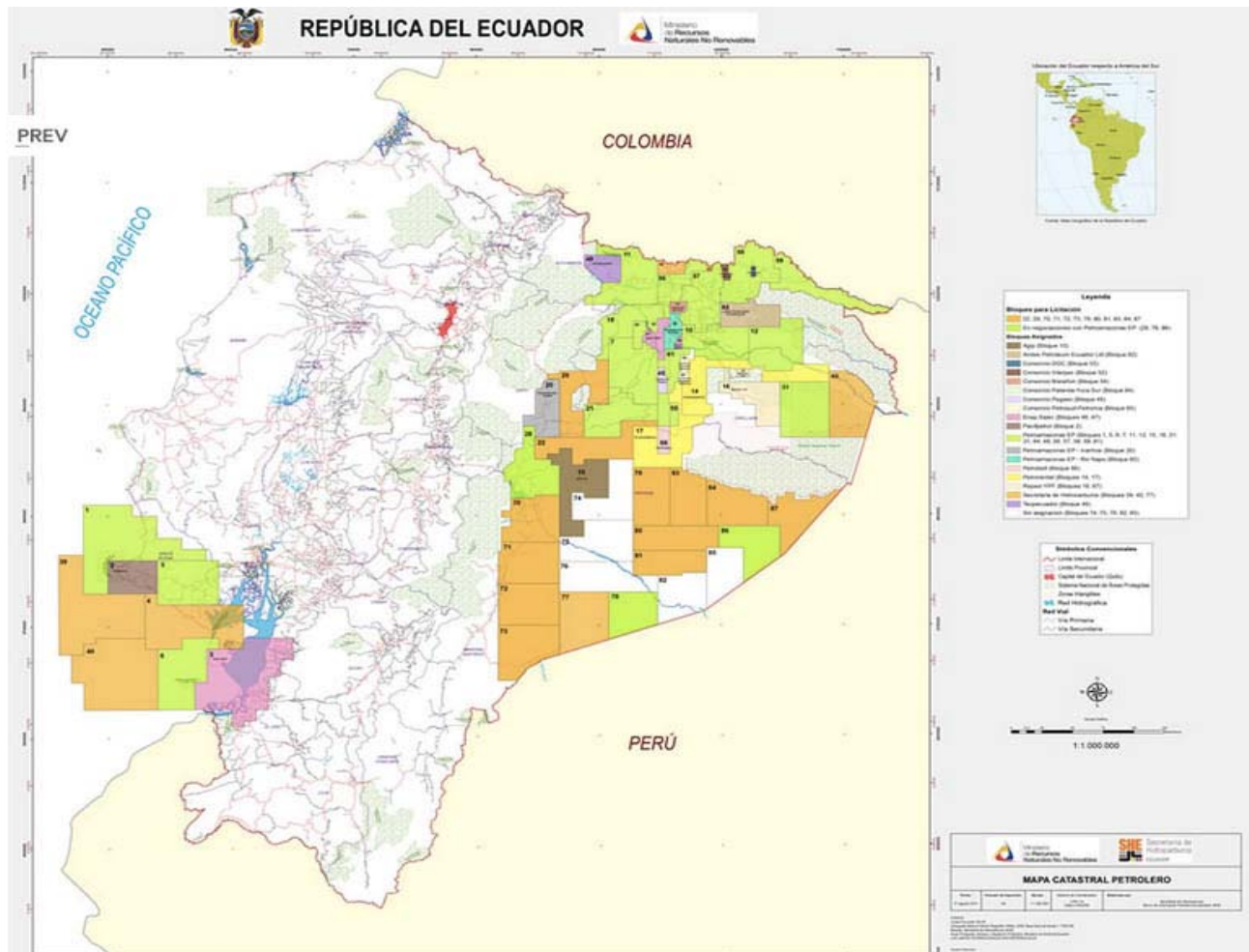
tanto para su extracción como para transportarlos desde diferentes sitios geográficos hacia el mercado.

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 implementación de grandes proyectos de “desarrollo” como son las hidroeléctricas.

En este sentido y 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, la cual al ser la más consolidada, permite contar con la información necesaria que visualice lo afirmado.

Así, en el siguiente mapa catastral petrolero elaborado por la Secretaria Nacional de Hidrocarburos, se puede evidenciar el alcance territorial de dicha actividad. Hay que señalar que en este gráfico se incluyen los bloques petroleros de la ronda suroriente.

Mapa catastral petrolero⁶⁹



Fuente: Secretaría de hidrocarburos

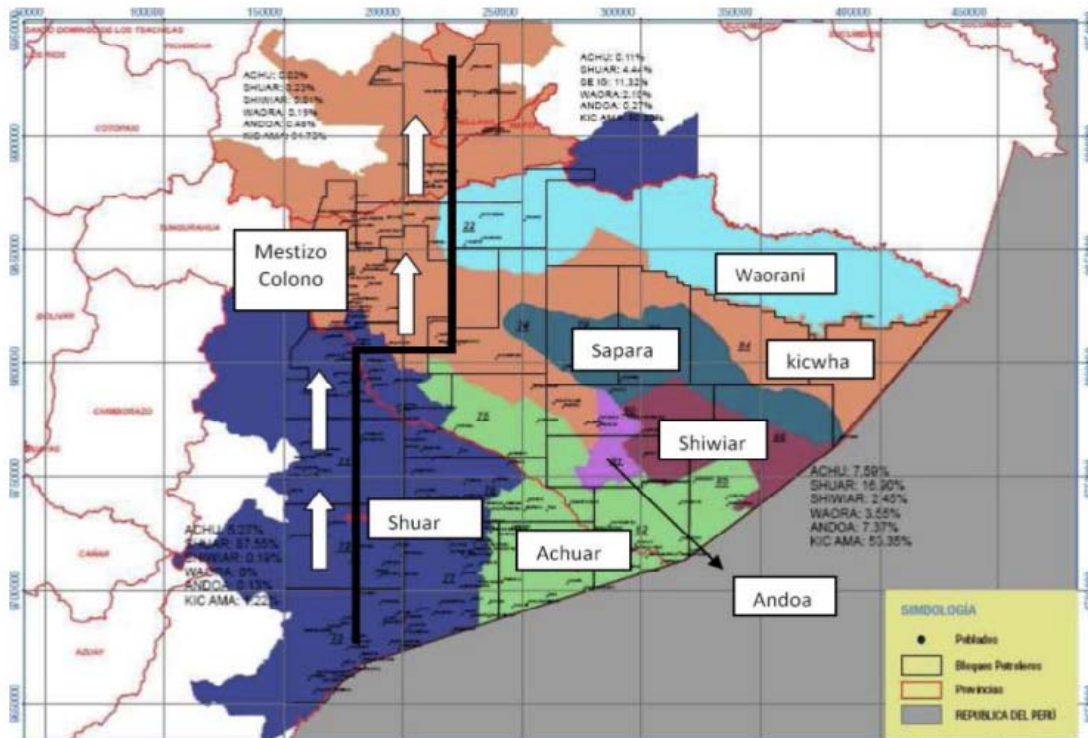
Si se compara la ubicación de los bloques petroleros con los territorios de los pueblos indígenas, se evidencia la sobreposición entre bloques y territorios. Lo dicho se puede evidenciar con la información que proporciona la Secretaría Nacional de Hidrocarburos, respecto al proceso de Consulta Previa de la Ronda Sur Oriente del Ecuador⁷⁰. Así se menciona que en los 13 bloques petroleros que forman parte de dicha Ronda de licitación, se encuentran ubicados los territorios de las siguientes

⁶⁹ Secretaría Nacional de Hidrocarburos, *Mapa Catastral petrolero* en: <http://www.hidrocarburos.gob.ec/mapa-de-bloques-petroleros/>

⁷⁰ Secretaría Nacional de Hidrocarburos, *Resumen Ejecutivo- Consulta Previa*, en: http://www.hidrocarburos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/08/resumen_ejecutivo_consulta_previa.pdf

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 sobreposición, en el mapa siguiente están ubicados los bloques petroleros de la ronda sur oriente y los territorios de las nacionalidades indígenas.

Mapa de bloques petroleros de la ronda suroriente y territorios indígenas⁷¹



Fuente: Secretaría de hidrocarburos: Resumen: 11

Para concluir con este apartado y con la finalidad de mostrar la fuerte dependencia del Estado a los ingresos petroleros y por ende su interés por el control de los territorios donde se encuentran los recursos naturales, en el cuadro siguiente se puede apreciar el porcentaje de los ingresos petroleros con relación al presupuesto general del Estado desde 1970 a 2010.

⁷¹ Secretaría Nacional de Hidrocarburos, *Resumen Ejecutivo- Consulta Previa*, en: http://www.hidrocarburos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/08/resumen_ejecutivo_consulta_previa.pdf pág. 11

**Ingresos Petroleros del Presupuesto General del Estado
1970-2010**

Año	Porcentaje	Año	Porcentaje	Año	Porcentaje
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: desde 1970 hasta 1990: Banco Central del Ecuador, Setenta Años de Información Estadística

Desde 1971 hasta 2000: Banco Central del Ecuador, Información Estadística Mensual, No. 1793-1918

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 éste en su proceso de acumulación va dejando en los territorios de los pueblos indígenas, es decir, se ha tratado de comprender como en la realidad el capital se valoriza y las contradicciones sociales que este proceso genera, con estos elementos se está en condiciones para analizar críticamente en el capítulo siguiente, la institución de la consulta previa en dicho contexto, es decir las condiciones de posibilidad que reclama 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, al descansar su reproducción en la mercantilización de los productos de la tierra, sean estos agrícolas, petroleros, mineros, etc., la fuente de riqueza descansa sobre la tierra, la cual 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, a lo que se suma que la tierra al presentar características cualitativas diferentes (fertilidad o ubicación espacial) o al contener ciertas substancias minerales o fuentes de energía, genera una serie de contradicciones y conflictos sociales.

Así, y como quedó evidenciado, en el caso de la actividad agrícola se produce un proceso de monopolización de la tierra en manos privadas, en especial las de mayor fertilidad, lo que ha generado conflictos sociales entre los propietarios privados de la tierra que tratan de proteger su propiedad por un lado, y los sectores campesinos e indígenas que por otro, demandan la democratización de la propiedad de la tierra y los recursos productivos.

En el caso de tierras donde existen recursos naturales no renovables, el conflicto no gira en relación a la propiedad de las tierras o a la propiedad de los recursos naturales, sino en relación al control de los territorios donde se encuentran estos recursos, pues por un lado se encuentra el Estado o las empresas transnacionales que buscan a como de lugar la explotación de dichos recursos y por otro, los pueblos indígenas demandando el respeto a la propiedad y 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 ⁷² 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. En este sentido, en los apartados siguientes se explorará estas alternativas de comprensión.

1. 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 a través de una articulación compleja, ⁷³ pues si bien es la base la que en última instancia determina a la superestructura, en la medida que hace que ésta recree las condiciones jurídicas, políticas e ideológicas necesarias para la reproducción de la matriz económica, la superestructura mantiene cierta autonomía relativa que le permite actuar sobre la base. ⁷⁴

⁷² Hay que señalar que todos los patrones de reproducción del capital producen conflictos, sin embargo a cada patrón puede corresponder una morfología de conflictos particular. Así mismo hay que aclarar que los conflictos sociales de los pueblos indígenas, no sólo giran alrededor de las contradicciones económicas sino también de otras multiplicidades de contradicciones sociales, por ejemplo, las que se refieren a temas identitarios.

⁷³ Agustín Cueva, *La Teoría Marxista, Categorías de Base y problemas actuales*, Quito, Editorial Planeta del Ecuador, 1988, p.10 y 11.

⁷⁴ 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 planteado permitiría avanzar hacia una posible respuesta a la inquietud de porqué existe un desarrollo divergente y ambiguo de los estándares del derecho a la consulta previa, en particular, en lo relacionado al propósito de la consulta y sus efectos jurídicos, tanto por los organismos del Sistema Internacional de Protección de Derechos, como por las 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, significando que las decisiones por parte de estos órganos lo que hacen es recrear desde el ámbito jurídico las condiciones necesarias para la reproducción del capital, pues éstas constituyen la base material de la esfera jurídica.

Desde esta perspectiva, 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, se da como un reflejo de los intereses en juego y los enfoques encontrados entre gobiernos, pueblos indígenas y empresas privadas. En este sentido, el Relator de Naciones Unidas 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

lo ideológico a través de esquemas autoreferenciados basados en la conciencia, la razón o de ideas jurídicas, políticas, morales o religiosas.

derechos de los pueblos indígenas en el contexto de actividades extractivas que les afectan.⁷⁵

Sin embargo de lo anotado y considerando la autonomía relativa de la esfera jurídica, existe un campo de posibilidad de acción jurídica contrahegemónica tanto en la creación como en la aplicación de este derecho, lo que podría explicar que existan interpretaciones que no correspondan a las necesidades de la reproducción material.⁷⁶ Pero hay que subrayar que se trata de una autonomía relativa, lo que significa que ésta no puede rebasar los límites establecidos y, de darse, las instituciones hegemónicas sean éstas jurídicas, políticas e ideológicas se desconciertan y buscan la manera de rever esas decisiones, deslegitimarlas o simplemente no aceptarlas. A lo que 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 necesariamente la superación del mismo, piénsese por ejemplo que se plantease la propiedad colectiva de los medios de producción, esto es de los instrumentos y objetos de trabajo; o que se establezca que las comunidades indígenas tengan derecho a veto en cuanto a la decisión de explotación o no, de los recursos naturales que se encuentren en sus tierras y territorios.

Por lo dicho, y con el propósito de buscar una teoría de sentido⁷⁷ que permita comprender a esta institución en su presencia histórica real, se intentará explorar la segunda alternativa de explicación, esto es, la que plantea que el derecho a la participación que subyace a la consulta previa al ser devastado por las lógicas y fuerzas

⁷⁵ James Anaya, "Prologo" en María Clara Galvis Patiño y Ángela María Ramírez Rincón *Digesto de Jurisprudencia latinoamericana sobre los derechos de los pueblos indígenas a la participación, la consulta previa y la propiedad comunitaria*, Washington D.C, Fundación para el Debido Proceso, 2013, p. x.

⁷⁶ Hay que señalar que el campo de acción relativo de la esfera jurídica, usualmente se ve potenciado por el papel fundamental de la acción política.

⁷⁷ Con teoría de sentido se está haciendo referencia a que se busca una teoría que permita desmitificar el rol de la institución de la consulta previa en el marco de la acumulación capitalista.

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.

2. 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, resulta necesario rescatar la categoría de devastación planteada por Marx, la cual en palabras de Sánchez Parga significa que el capital solo destruye las realidades e instituciones que impidan la reproducción del capital y que no puedan ser instrumentalizadas. Las que si pueden serlo, son devastadas, es decir son destruidas en su substancia pero mantienen su existencia formal.⁷⁸

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), el cual es juridificado y consentido por el Estado, lo cual encubre y legitima la reproducción del capital. Así, esta existencia formal genera la apariencia de que actores con intereses contrapuestos, léase pueblos indígenas, estados y transnacionales, a través de una serie de procedimientos parecidos a un diálogo ideal, pueden llegar a acuerdos o consensos, ocultando 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, siguiendo el planteamiento teórico de Marx, parecería que para destruir la contradicción y lo particular, sería suficiente

⁷⁸ Ver en este sentido, lo planteado en el primer capítulo.

cambiar la opinión y el querer de los individuos, privilegiando las representaciones de éstos en detrimento de las relaciones objetivas en las cuales están insertos y que definen las expectativas que tienen, las satisfacciones que experimentan y los conflictos que encierran.⁷⁹

Sin embargo, cabe señalar que entre forma y fondo existe una relación dialéctica, pues son dos niveles de consistencia del derecho que mantienen una relación de copertenencia entre sí, ya que la forma no podría existir sin el fondo, pero este a su vez, no podría realizarse adecuadamente sin la forma. El problema como se verá a continuación 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 y como veremos a continuación, ha generado dos consecuencias a saber: la primera referida a una distorsión en el campo ideológico y la segunda relacionada a la devaluación de los conflictos sociales y al desplazamiento de su campo de lucha.

2.1 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 también en el patrón de hegemonía y de dominación...”,⁸⁰ 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 capital que demanda formas distintas de explotación de fuerza de trabajo, relocalización productiva, movilidad del capital, etc., sino que éste busca las condiciones ideológicas necesarias que reclama su reproducción, es decir interviene en

⁷⁹ Pierre Bourdieu, *El oficio del sociólogo, Presupuestos epistemológicos*, México D.F, Siglo XXI editores, s.a de c.v., vigesimotercera edición en español, 2002, p.34.

⁸⁰ Alain Touraine, “Qu’est-ce que la démocratie”, Paris Fayard, 1994, en J.Sanchez Parga, 2011: 243 y 244.

las fases de producción y circulación de ideas que los seres humanos tenemos sobre el mundo social.⁸¹

En este sentido, y como lo manifiesta Slavoj Zizek, la ideología dominante para funcionar necesita incorporar por lo menos dos contenidos, el uno que permita que los dominados puedan identificar y reconocer sus auténticos anhelos, y el otro, la distorsión de este contenido creada por las relaciones de dominación.⁸²

Esto ocurre también en los discursos jurídicos y en particular en el tema que se está tratando. Así, la materialización de la institución de la consulta previa, libre e informada incorpora efectivamente la demanda histórica de los pueblos indígenas al derecho de participación, pero oculta que dicha incorporación ha sido distorsionada entre otros factores, por los intereses de la reproducción del capital, es decir, que se ha producido una escisión entre el contenido material y su existencia formal, lo cual explica su eficacia instrumental. En tal sentido, esta desmembración constitutiva que se da en el derecho a la consulta debe permanecer invisible si el poder pretende funcionar normalmente.

⁸¹ Para entender cómo funciona la ideología, Zizek parte de la crítica de la ideología hecha por Marx, así este autor plantea: "Marx "inventó 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 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 Zizek, *El Sublime Objeto de la Ideología*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores Argentina, 2003, p.47 y 48.

⁸² Slavoj Zizek, "Multiculturalismo o la lógica cultural del capitalismo multinacional" en Fredric Jameson y Slavoj Zizek, *Estudios culturales. Reflexiones sobre el multiculturalismo*, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1998, p.139 y 140.

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 esta noción de una identidad simbólico-social concreta que se materializa en su existencia real. Esta operación ideológica genera que los pueblos indígenas⁸³ se encuentren en una encrucijada, pues si no aceptan la consulta, se podría levantar el discurso de que éstos no quieren aceptar las reglas de juego de la democracia, las cuales han sido incluso parte de las demandas de estos sectores, sin embargo, los pueblos indígenas tampoco ignoran que al aceptar participar en las reglas de la consulta, sus decisiones se diluyen y no tendrán el efecto jurídico deseado.

Desde esta perspectiva, el discurso hegemónico (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, sin embargo, aclara que el contenido y alcance de este derecho, no implica necesariamente que la decisión de una minoría pueda imponerse por sobre los intereses generales de la sociedad. Esto puede ser evidenciado en las declaraciones del Presidente de la República que 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 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

⁸³ Cabe señalar que de acuerdo a los instrumentos internacionales y a la propia Constitución de la República, los pueblos afroecuatorianos son también sujetos de consulta, sin embargo, en este trabajo se hace referencia a los pueblos indígenas por cuantos los conflictos y debates relacionados con la consulta han girado principalmente alrededor de los pueblos indígenas.

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.⁸⁴

Como se puede observar desde el discurso oficial se destaca la importancia de la formalidad de la consulta previa, es decir del cumplimiento de este “requisito” para dar paso a la explotación de recursos no renovables en territorios indígenas, sin embargo, niega toda posibilidad de que la decisión de los pueblos indígenas, en caso de oponerse, tenga valor o incida en la decisión estatal, lo que demuestra el carácter eminentemente formal que se le da a la consulta.

Con el propósito de graficar la instrumentalización de la consulta, 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 puede evidenciar que efectivamente se recoge la demanda histórica de los pueblos indígenas a participar en las decisiones estatales que puedan afectar sus derechos, en este caso, el de la adopción de medidas legislativas. Así el Art. 2 de este instructivo establece que la consulta prelegislativa tiene como propósito la realización de un proceso de participación que permita que las comunidades, pueblos

⁸⁴ Enlace ciudadano 268 del 21 de abril del 2012, minuto 32. En: <https://www.youtube.com/watch?v=09dbtmWi-2g>

y nacionalidades indígenas sean consultados para pronunciarse sobre temas específicos incluidos en los proyectos de ley y que podrían afectar de manera objetiva sus derechos colectivos.

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

- a) 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, siendo el pleno de la Asamblea Nacional la que decidirá en última instancia y por mayoría absoluta la realización o no de dicha consulta⁸⁵. Hay que señalar que este instructivo, no establece la posibilidad de que los pueblos indígenas puedan solicitar ser consultados en un determinado proyecto de ley.
- b) 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 Legislatura⁸⁶. 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 cuales son los temas sustantivos que deban ser objeto de consulta.
- c) La realización de la consulta prevé un proceso que debe desarrollarse en una serie de fases como las de preparación, convocatoria pública, información y

⁸⁵ 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. Art. 5.

⁸⁶ *Ibíd.*, Art. 7

realización, terminando con una fase de análisis y cierre ⁸⁷, a partir de lo cual se realizarán audiencias provinciales y una denominada mesa nacional ⁸⁸, 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 ⁸⁹.

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

2.2 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 a través de esta institución, se ha posibilitado una devaluación de los conflictos sociales y un desplazamiento en su campo de lucha, de esta forma de ser conflictos de naturaleza eminentemente política, que se inscribían en las contradicciones del patrón de reproducción de capital y que 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 a través de la consulta ha transformado una parte de la energía política de los pueblos indígenas en deliberaciones de carácter legal, en particular sobre

⁸⁷ *Ibíd.*, Art. 6

⁸⁸ *Ibíd.*, Arts. 17 y 18 respectivamente.

⁸⁹ Art. 61 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, Registro Oficial Suplemento 642 de 27 de julio de 2009 y última modificación de 27 de marzo de 2012.

asuntos procedimentales, lo que conlleva que esta institución haya diluido y desplazado los reclamos colectivos, por lo menos en una buena medida, en observaciones procedimentales.⁹⁰ Pero como lo advierte este mismo 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.

En tal sentido, y 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.

3. Conflictos sociales, Gobernanza y el imperio del derecho

En consonancia con la apertura del Consenso de Washington, desde los años ochenta se promovió en el Ecuador, bajo el discurso de incluir al país en la economía globalizada, una serie de medidas neoliberales que propugnaban la modernización del Estado, la liberación de la economía y la inserción del país en los mercados internacionales (apertura comercial). Este proceso impulsado por los organismos multilaterales de crédito como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, implicó que los distintos gobiernos que se sucedieron desde la década de los ochenta (desde el gobierno de Oswaldo Hurtado hasta el de Lucio Gutiérrez) buscaron la privatización de los servicios públicos y de los sectores considerados como estratégicos, así como, la reducción del tamaño del Estado, lo que se tradujo en la limitación de la potestad reguladora de la economía y en el debilitamiento de la institucionalidad que viabilizaba el ejercicio de los derechos humanos, en especial de los derechos económicos y sociales.

⁹⁰ César Rodríguez Garavito, *Etnicidad.gov. Los recursos naturales, los pueblos indígenas y el derecho a la consulta previa en los campos sociales minados*, Bogotá, Dejusticia, 2012, p. 23

En este contexto neoliberal, según Sánchez Parga, surgió en la región una nueva forma de lucha, que hizo que se desestabilicen gobiernos, se deslegitime la democracia y en general se estrechezcan los escenarios socio- políticos, pues se pasó de conflictos de carácter reivindicativo a conflictos re-activos y protestatarios. Los primeros a decir de este autor, al buscar reivindicaciones por la igualdad y la mayor participación social, podían ser procesados por el sistema, ya que podían ser políticamente representables y democráticamente gobernables, en cambio los segundos, en el marco de la desigualdad y exclusión social que generó las políticas económica neoliberales a partir de los ochenta, pero sobre todo desde los noventa, enfrentó a la sociedad civil contra la sociedad política, es decir, hizo que las fuerzas sociales dirijan su protesta contra la clase política, los gobiernos, e indirectamente contra todas las instituciones del Estado, 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. En tal sentido, este tipo de conflictos que impugnaba la totalidad del sistema, impedía que puedan ser políticamente representables o que fueran procesados por las instituciones del Estado.⁹¹

Así, el intento de implementar el modelo neoliberal en el Ecuador, provocó el incremento de conflictos sociales y la emergencia de una serie de actores sociales, como el movimiento indígena, el movimiento de mujeres, entre otros, que plantearon no sólo reivindicaciones específicas para sus sectores, sino que cuestionaron e impugnaron todo el sistema de representación política, la propia estructura del Estado y la implementación del modelo neoliberal. Estos cuestionamientos, en los hechos, se materializaron en propuestas, discursos y fuertes movilizaciones sociales que lograron

⁹¹ Ver en este sentido lo planteado por José Sánchez Parga, en su artículo: *Del conflicto social al ciclo político de la protesta*, en Ecuador Debate No. 64, Quito, 2005, p. 49 y siguientes.

detener la implementación de dicho modelo y que a consecuencia de éstas se llegó incluso al derrocamiento de presidentes de la República.⁹²

En este contexto se levantó el discurso de la ingobernabilidad de las sociedades de la región y en particular de la ecuatoriana, lo que dio lugar a que los organismos multilaterales de crédito inventen, promuevan y financien programas que en un primer momento hagan énfasis en la gobernabilidad de las sociedades para luego impulsar lo que se conoce como la gobernanza global.

En este sentido, 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 al estar por encima de las posibilidades económicas reales que tenían los Estados, provocaron al no poder satisfacerlas, que se genere frustración social, lo cual minó la credibilidad del Estado y su eficacia institucional, lo que producía en fin de cuentas un déficit de gobernabilidad.⁹³

Desde esta perspectiva, 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 para que aquel pueda cumplir sus funciones con normalidad y por otro lado, como la necesidad del gobierno de desplegar su accionar con eficacia y si es posible con legitimidad. Esto demandó entre otras cosas, el fortalecimiento extremo de la autoridad que permitiría conservar ese orden de exclusión social, pero sobre todo, como lo advierte Beatriz Stolowicz, el control de los conflictos sociales a través de una ofensiva ideológica

⁹² En el 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).

⁹³ Ver en este sentido lo planteado por Beatriz Stolowicz, *La gobernabilidad como dominación conservadora en el Mito de la gobernabilidad*, Quito, TRAMA Editorial, 1996, p.43.

dominante, que buscaba su funcionalización a través de estrategias ideológicas en términos que no impidan el proceso de acumulación del capital. Así, la estrategia de gobernabilidad impulsó a través de programas focalizados, el aislamiento de los conflictos, que explotando sus especificidades los trató como particularidades (conflictos étnicos, generacionales, de género, etc.), lo cual impedía una articulación desde lo popular. (B. Stolowicz, 1996:50)

Pero como quedó anotado, los organismos multilaterales de crédito paulatinamente fueron incorporando la idea de que esta ingobernabilidad de las sociedades no podrá ser superada desde lo nacional y lo estatal, es decir, reformando las estructuras políticas de autoridad existentes en el interior de los estados, pues el surgimiento de nuevos 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, demandaba que la ingobernabilidad sea procesada a través de reformas institucionales fuera de lo Estatal, es decir, que las modificaciones de normas, preferencias y actitudes éste dirigida a los agentes económicos y a los ciudadanos. En este sentido Juan Fernando Terán, refiriéndose a la gobernanza plantea:

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 déficit 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’⁹⁴

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, utilizando mecanismos de cooperación y deliberación entre los actores involucrados. Debate que fue proyectado al ámbito de la consulta previa, que como ya se lo ha mencionado por reiteradas ocasiones, plantea que bajo mecanismos de consulta, deliberación y colaboración entre actores involucrados en disputas sobre derechos colectivos, se puede llegar a acuerdos cooperativos. Aspecto que 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 (Rodríguez, 2012: 32).

⁹⁴ Juan Fernando Terán, La sequedad del ajuste, Implicaciones de la gobernanza global del agua para la seguridad humana en Ecuador, Corporación Editora Nacional y Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, 2005, p 23.

Desde esta perspectiva, este autor plantea que la realización de la consulta genera una serie de efectos que definen la práctica de esta institución, siendo uno de ellos el de desplazamiento, al que 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 el derecho procesal el que lo realiza de manera paradigmática, pues este se basa en instrumentos de medición universal: el tiempo, el dinero y el espacio, los cuales al ser presentados en forma jurídica pura, se traducen en el ámbito de la consulta, en plazos, cronogramas, costos y lugares donde deben llevarse a cabo dicha consulta. Siendo estas formas las que permitirían el dialogo ideal entre los actores involucrados en disputas relacionadas a derechos colectivos de los pueblos indígenas (Rodríguez, 2012: 57-58).

Para finalizar, es necesario advertir que la consulta previa, libre e informada al haber sido despojada de su substancia, no procesa los asuntos sustanciales, lo que genera que las contradicciones y conflictos sociales que la subyacen reaparezcan constantemente, lo que demanda que desde el Estado de ser necesario, se recurra a mecanismos de disciplinamiento social, con el fin de permitir que el patrón de reproducción de capital no se vea obstaculizado por los conflictos sociales que genera, más aún si se considera que en América Latina y en particular en el 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.

CONCLUSIONES

1. La reglamentación de la Consulta previa, libre e informada ha sido realizada tanto en los ámbitos nacional e internacional por actores diversos que mantienen intereses contrapuestos. Así, se destacan una serie de normas emitidas tanto por organismos del Sistema Internacional de Protección de Derechos, como por parte de organismos multilaterales de crédito e inclusive por empresas transnacionales. Esta profusión normativa se explica en el marco de la denominada globalización neoliberal y en el paradigma de gobernanza.
2. El interés de diversos actores de promover la consulta previa libre e informada y la ambigüedad y divergencia en relación a 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 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, el cual 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 de despojo violentos de los medios de subsistencia de poblaciones a través de mecanismos legales o extralegales, a lo que se ha denominado acumulación por desposesión.
3. En el Ecuador al ser el patrón primario exportador el hegemónico, su reproducción es posible gracias a la mercantilización de los productos de la

tierra, sean éstos valores de uso agrícolas, petroleros, mineros, etc., significando que en este patrón de acumulación la fuente de riqueza descansa sobre la tierra, la cual al intervenir 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. Así mismo, en el caso de las tierras que contienen minerales y fuentes de energía, que si bien ya están monopolizadas por el Estado como único propietario de los recursos del subsuelo, éste necesita el control de los territorios donde se encuentran dichos recursos, tanto para implementar la infraestructura necesaria que permita extraer estos recursos naturales, 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.

4. 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 ha dejado en 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.
5. La consulta previa, libre e informada ha sido devastada por la lógica de capital, de tal manera que la diluye a una forma procedimental, dando la apariencia de que actores con intereses contrapuestos siguiendo ciertos procedimientos

parecidos a un diálogo ideal, pueden llegar a acuerdos o consensos, ocultando 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, al ser despojado del contenido material (propósito: decisión), únicamente se mantiene en su existencia formal (procedimiento: previa, libre, informada), lo cual encubre y legitima la reproducción del capital.

6. Si bien la consulta previa libre e informada ha sido objeto de desarrollo jurisprudencial y doctrinario, este es divergente y ambiguo en relación al alcance de la misma, lo cual puede ser entendido en razón a que una gran parte de las decisiones, lo que hacen es recrear desde el ámbito jurídico las condiciones necesarias para la reproducción del capital. 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, lo que podría explicar que existan interpretaciones que no correspondan a las necesidades de la reproducción material. Pero como se evidenció, al tratarse de una autonomía relativa, significa que ésta no puede rebasar los límites establecidos y de darse, las instituciones hegemónicas sean estas jurídicas, políticas e ideológicas se desconciertan y buscan la manera de rever esas decisiones, deslegitimarlas o simplemente no aceptarlas.

7. 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

Libros

Acosta, Alberto, *La Maldición de la Abundancia*, Quito, Ediciones Abya-Yala, 2009.

-----, *Breve Historia Económica del Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional, tercera edición, 2012.

Anaya, James, “Prologo” en María Clara Galvis Patiño y Ángela María Ramírez Rincón *Digesto de Jurisprudencia latinoamericana sobre los derechos de los pueblos indígenas a la participación, la consulta previa y la propiedad comunitaria*, Washington D.C., Fundación para el Debido Proceso, 2013.

Ayala Mora, Enrique, *Resumen de Historia del Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1994.

Bartra, Armando, *El capital en su laberinto, De la renta de la tierra a la renta de la vida*, México D.F., Editorial Ítaca, 2006.

Borón, Atilio et al. Comp., *La teoría Marxista Hoy, problemas y perspectivas*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006.

Bourdieu, Pierre, *El oficio del sociólogo, Presupuestos epistemológicos*, México D.F., Siglo XXI editores, s.a de c.v., vigesimotercera edición en español, 2002.

Chiriboga, Manuel, “La reforma agraria ecuatoriana y los cambios de la distribución de la propiedad rural agrícola 1974-1985” en *Geografía Básica del Ecuador*, Tomo V Geografía Agraria , Volumen I, Transformaciones Agrarias en el Ecuador, Quito, Centro Ecuatoriano de Investigación Geográfica, 1988.

Cueva, Agustín, *La Teoría Marxista, Categorías de base y problemas actuales*, Quito, Editorial Planeta del Ecuador, 1988.

-----, *El desarrollo del capitalismo en América Latina*, México, Siglo XXI editores, s.a. de c.v., decimonovena edición, 2004.

De Sousa Santos Boaventura y Rodríguez Garabito, César, edit., *El derecho y la globalización desde abajo. Hacia una legalidad cosmopolita*, Barcelona, Anthropos Editorial, 2007.

Echeverría, Bolívar, *El discurso crítico de Marx*, México, Ediciones Era, 1986.

-----, *Definición de la Cultura*, México, Fondo de Cultura Económica, Editorial Ítaca, 2010 a.

-----, *El valor de uso: Ontología y semiótica, en Valor de uso y Utopía*, México, Siglo XXI editores, 2010 b.

-----, *Renta tecnológica y devaluación de la naturaleza en Modernidad y Blanquitud*, México D.F., Ediciones Era, S.A. de C.V., 2010 c.

Harvey, David, *El nuevo imperialismo*, Madrid, Ediciones Akal S.A., 2007.

John Comaroff y Jean Comaroff, *Millennial Capitalism: First Thoughts on a Second Coming*, Duke University Press, 2001, citado por César Rodríguez Garavito, "Etnicidad. Gov", Bogotá, Dejusticia, 2012.

Kosík, Karel, *Dialéctica de lo Concreto*, México D.F., Editorial Grijalbo, 1976.

Larrea, Carlos, “Tenencia de la tierra, cambios agrarios etnicidad indígena en el Ecuador: 1954- 2000” en Liisa North y John Cameron ed., *Desarrollo Rural y Neoliberalismo. Ecuador desde una perspectiva comparativa*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional, 2008.

Lukács, Georg, *Historia y Conciencia de Clase*, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, 1970.

Marini, Ruy Mauro, “La Dialéctica de la Dependencia” en Ángel María Casas Gragea ed., *La Teoría de la Dependencia*, Madrid, Agencia Española de Cooperación Internacional, s/f.

Marx, Carlos, *Prólogo de la Contribución a la Crítica de la Economía Política*, en Obras Escogidas, Moscú, Editorial el Progreso, s/f.

-----, *El Capital*, México D.F., Siglo XXI editores, s.a de c.v., Tomo I, Volumen 3, octava reimpresión en español, 2009.

Pérez Luño, Antonio Enrique, *Teoría del Derecho, Una concepción de la Experiencia Jurídica*, Madrid, Editorial 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, Dejusticia, 2012.

Sánchez Parga, José, *Devastación de Democracia en la Sociedad de Mercado*, Quito, Centro Andino de Acción Popular, 2011.

Semo, Enrique, *Historia del capitalismo en México*. Los orígenes, México. Ed. Era, 1973, p 232 y 236, citado por Agustín Cueva, “El desarrollo del capitalismo en América Latina”, México, Siglo XXI editores, s.a. de c.v., decimonovena edición, 2004.

Stolowicz, Beatriz, “La gobernabilidad como dominación conservadora” en *El Mito de la Gobernabilidad*, Quito, TRAMA Editorial, 1996.

Terán, Juan Fernando, *La sequedad del ajuste, Implicaciones de la gobernanza global del agua para la seguridad humana en Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional y Universidad Andina Simón Bolívar, 2005.

Touraine, Alain, “Qu’est-ce que la démocratie”, Paris Fayard, 1994, en Sánchez Parga, José, *Devastación de Democracia en la Sociedad de Mercado*, Quito, Centro Andino de Acción Popular, 2011

Velasco, Fernando “La estructura económica de la Real Audiencia de Quito.- Notas para su análisis”, en Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Central del Ecuador, *Ecuador: pasado y presente*, Quito, Editorial Universitaria, 1975.

Wallerstein, Immanuel, *El capitalismo histórico*, Madrid, Siglo XXI de España Editores, S.A, da edición, 2012.

Zizek, Slavoj, “Multiculturalismo o la lógica cultural del capitalismo multinacional” en Fredric Jameson y Slavoj Zizek, *Estudios culturales. Reflexiones sobre el multiculturalismo*, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1998.

-----, *El Sublime Objeto de la Ideología*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores Argentina, 2003.

Revistas

Sánchez Parga, José, “Del conflicto social al ciclo político de la protesta”, en *Ecuador Debate* No. 64, Quito, Centro Andino de Acción Popular, 2005.

-----, “El pensamiento crítico contra el poder de los discursos”, en *Revista Ecuador Debate*, No. 77, Quito, Centro Andino de Acción Popular, 2009.

Referencias Web:

Banco Interamericano de Desarrollo, *Política Operativa sobre Pueblos Indígenas*, 2006
en: http://issuu.com/idb_publications/docs/_es_56738/4?e=0

Enlace ciudadano 268 del 21 de abril del 2012 en:
<https://www.youtube.com/watch?v=09dbtmWi-2g>

Gaybor, Antonio, *El despojo del agua y la necesidad de una transformación urgente*,
Quito, Foro de los Recursos Hídricos, 2008, en:
<http://www.laredvida.org/im/bolentines/despojo.pdf>.

Grupo Banco Mundial, *Manual de Operaciones: Política Operativa OP 4.10, Pueblos Indígenas*, 2005 en:
<http://siteresources.worldbank.org/OPSMANUL/Resources/210384-1170795590012/BP4.10.July1.2005.Spanish.pdf>

Internanional Council on Mining & Metals, *Guía de buenas prácticas: Los Pueblos Indígenas y la Minería*, 2008, en:
<http://www.icmm.com/library/indigenouspeoplesguide>

Mariluz Urquijo, José, *El Régimen de la Tierra en el Derecho Indiano*, Buenos Aires, Editorial Pierrot, s/f p. 22 y siguientes, en: http://www.larramendi.es/i18n/catalogo_imagenes/grupo.cmd?path=1000280

Organización Internacional del Trabajo, *Los derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales en la práctica, Una Guía sobre el Convenio No. 169 en la Práctica*, Ginebra, 2009, p. 111, en: 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, Colección América Latina y el Nuevo Orden Mundial, 2004, en: http://estudiosdeldesarrollo.net/pagina_tipo_cuatro.php?libro=critica_de_la_economia
-----, “Patrón de reproducción del capital, crisis y mundialización”, ponencia presentada en el *Seminário Internacional REG GEN: Alternativas Globalização*, UNESCO, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Río de Janeiro, Brasil, 8-13 de octubre de 2005, en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/reggen/pp17.pdf>.

Secretaría Nacional de Hidrocarburos, *Mapa Catastral petrolero* en: <http://www.hidrocarburos.gob.ec/mapa-de-bloques-petroleros/>

-----, *Resumen Ejecutivo- Consulta Previa*, en: http://www.hidrocarburos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/08/resumen_ejecutivo_consulta_previa.pdf

Zamora, Paúl, “El debate de las leyes de Aguas y de Tierras quedó para marzo”, en El Comercio.com, Quito, 26 de noviembre de 2013 en:

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, Buenos Aires, Colegio de escribanos, 2006, en: <http://www.museonotarial.org.ar:8080/librosHistoria/ElActadeRequerimientoylaGuerraJusta.pdf>.

Leyes y reglamentos

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.

Asamblea Nacional, *Ley Orgánica de la Función Legislativa*, Registro Oficial Suplemento 642 de 27 de julio de 2009 y última modificación de 27 de marzo de 2012.

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 Estado Partes de conformidad con el Art. 9 de la Convención. Observaciones Finales*, Ecuador, 2008, CERD/C/ECU/CO/19.

Constitución de la República de 2008

Constitución Política de la República de 1998

Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, adoptado en 1989 por la Organización Internacional del Trabajo y ratificado por el Ecuador en 1998.

Corte Constitucional del Ecuador, *Sentencia No. 001-10-SIN-CC*.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Sentencia del Caso Pueblo Saramaka vs. Surinam*, 28 de noviembre de 2007.

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, adoptada en el 2007.

Reglamento para la Ejecución de la Consulta Previa, Libre e Informada en los Procesos de Licitación y Asignación de Áreas y Bloques Hidrocarburiíferos, expedido mediante Decreto Ejecutivo, No. 1247 de 19 de julio de 2012, Publicada del Registro Oficial, No. 759 de 2 de agosto de 2012.