

ECUADOR

Debate₁₀₆

Quito/Ecuador/Abril 2019

Consulta previa libre e informada

Los frutos de la dispersión. Elecciones locales y balance del poder político en el Ecuador post-progresista

A río revuelto, ganancia de varios pescadores

Conflictividad socio política: Noviembre-Diciembre 2018/Enero-Febrero 2019

Conflictos Sociales y Consulta Previa, Libre e Informada

La participación de los pueblos indígenas y tribales en medidas administrativas con impacto en el territorio: un modelo para armar

La consulta a debate ¿Garantía de derechos o mecanismo de despojo?

La articulación Estado-empresa en Ecuador: la “socialización de la política pública minera” como trampa al Convenio 169 de la OIT.

El derecho a la consulta previa y su aplicación en el Perú. 30 años después del Convenio 169 –OIT

Una consulta inconsulta. El caso del TIPNIS. Bolivia

Transformaciones rurales en la era neoliberal. Dominio global del agro-negocio

Elecciones, Descentralización y Autonomía local: tensiones en el progresismo ecuatoriano

Ley de Fomento Productivo y Flexibilidad Laboral. Articulaciones neoliberales



ECUADOR
Debate

CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga (+), Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira, Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga (+), Fredy Rivera Vélez, Marco Romero.

Director: Francisco Rhon Dávila. Director Ejecutivo del CAAP
Primer Director: José Sánchez Parga. 1982-1991
Editor: Hernán Ibarra Crespo
Asistente General: Margarita Guachamín

REVISTA ESPECIALIZADA EN CIENCIAS SOCIALES

Publicación periódica que aparece tres veces al año. Los artículos y estudios impresos son canalizados a través de la Dirección y de los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones, comentarios y análisis expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

© ECUADOR DEBATE. CENTRO ANDINO DE ACCION POPULAR

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 51

ECUADOR: US\$. 21

EJEMPLAR SUELTO EXTERIOR: US\$. 17

EJEMPLAR SUELTO ECUADOR: US\$. 7

ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-173B, Quito-Ecuador

Tel: 2522763 . Fax: (5932) 2568452

E-mail: caaporg.ec@uio.satnet.net

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

PORTADA

Gisela Calderón/Magenta

ARMADO E IMPRESIÓN

Edwin Navarrete, Taller de Diseño Gráfico

ISSN: 2528-7761

ISBN número 106: 978-9942-963-47-5

ECUADOR DEBATE 106

Quito-Ecuador • Abril 2019

ISSN 2528-7761 / ISBN 978-9942-963-47-5

PRESENTACIÓN 3/7

COYUNTURA

- Los frutos de la dispersión. Elecciones locales y balance del poder político en el Ecuador post progresista 9/16
Pablo Ospina
- A río revuelto, ganancia de varios pescadores 17/34
Katuska King y Pablo Samaniego
- Conflictividad socio política: Noviembre-Diciembre 2018 / Enero-Febrero 2019 35/40

TEMA CENTRAL

- Conflictos Sociales y Consulta Previa, Libre e Informada 41/55
Edwar Vargas Araujo
- La participación de los pueblos indígenas y tribales en medidas administrativas con impacto en el territorio: un modelo para armar 57/73
Diana Milena Murcia Riaño
- La consulta a debate ¿Garantía de derechos o mecanismo de despojo? 75/92
Raymundo Espinoza Hernández
- La articulación Estado-empresa en Ecuador: la “socialización de la política pública minera” como trampa al Convenio 169 de la OIT 93/110
María Luiza de Castro Muniz
- El derecho a la consulta previa y su aplicación en el Perú. 30 años después del Convenio 169 –OIT 111/127
Luis Hallazi
- Una consulta inconsulta. El caso del TIPNIS. Bolivia 129/140
Alberto Acosta, Shanon Biggs, Fátima Monasterio y Enrique Viale

DEBATE AGRARIO-RURAL

- Transformaciones rurales en la era neoliberal. Dominio global del agro-negocio 141/154
Cristóbal Kay

ANÁLISIS

- Elecciones, Descentralización y Autonomía local:
tensiones en el progresismo ecuatoriano 155/172
Víctor Hugo Torres D.
- Ley de Fomento Productivo y Flexibilidad Laboral.
Articulaciones neoliberales 173/185
Raúl Harari

RESEÑAS

- Ciudad y Arquitectura 187/189
- Says who? The struggle for authority in a market-based society 190/193
- 50 años de Radio Nacional Huanuni junto a las luchas
de los trabajadores mineros 194/197

PRESENTACIÓN

La revolución industrial trajo consigo una apetencia insaciable de combustibles y minerales, promoviendo la aparición de sujetos, que conformaron grandes empresas, de personal beneficio, esta es la esencia del actual capitalismo. Requerimientos de la industria y el afán desmesurado de riqueza, han ido históricamente aparejados en el deterioro de nuestra razón de ser como Homo Sapiens, pues ya no razonamos, no nos relacionamos con el otro, este y aun el propio cuerpo, son nada más que mercancía, por ende, ese otro componente del nosotros, lo es. Un cada vez mayor número de intelectuales y textos, advierten la inviabilidad, la no resiliencia, de este voraz consumismo y destrucción de la naturaleza y la vida.

Desde hace varias décadas, los pueblos afectados, desarticulados y lanzados al vacío de una vida que no es la suya, han expresado con fuerza su rechazo a las imposiciones de gobiernos y empresas, por el uso abusivo de sus recursos, de sus bienes comunes. En no pocos casos estas luchas han devenido en pérdidas de vidas y recursos materiales. En general, los gobiernos han usado la violencia, vía sus

aparatos armados, para reprimir y forzar la implementación de explotaciones mineras o hidrocarburíferas. La recurrencia de esas luchas, su cada vez mayor difusión y extensión, motivaron a que la Organización Internacional del Trabajo (OIT), organismo adscrito a la ONU, propiciara un Acuerdo, a ser suscrito por todos los países miembros. Una de las instituciones y garantías de este Acuerdo, conocido como 169, insta a que los pueblos y nacionalidades indígenas o pueblos originarios, sean consultados y se cuente con su aceptación, para que se ejecuten obras, proyectos de desarrollo, uso del agua y explotación de los recursos naturales, en sus territorios y áreas de influencia. Así nace el derecho, derecho humano por cierto, a la Consulta Previa, Libre e Informada. Cómo se ha aplicado, normativa y jurídicamente este derecho; cómo ha sido trastocado, en un asunto administrativo, negando su valor político. Cómo lo entiende la sociedad y por supuesto los pueblos directamente involucrados? Son, entre otras las cuestiones e interrogantes que guían el Tema Central de este número, 106, de la Revista.

Lo mencionado, con mayor profundidad jurídica, es la disertación de Edwar Vargas para quien la aplicación de la consulta, muy poco usada en el país, se ha traducido, en tanto acción administrativa exclusiva, en un “escape jurídico”, en su mayor parte, no vinculante, hacia disolver el carácter político de la protesta, negando sus derechos. Para Diana Milena Murcia, luego de 30 años de vigencia del Convenio 169, siguiendo la línea argumental de Vargas, así como de los informes de la CIDH, los gobiernos reconocen la consulta en términos normativos pero; no lo aplican en la práctica. Ante los reclamos de los afectados, particularmente en Colombia, aducen un mea culpa, piden perdón, más que pedir permiso, y la consulta, que debe ser previa, tiende en algunos casos a ser *ex post*.

Un otro asunto que se deriva como inherente a la consulta, entendida como auténtica participación, y en tanto el Estado subordina los derechos sustantivos de las comunidades bajo el ropaje de la consulta, el Estado incumple con su deber de administrar e impartir justicia. Con este argumento central, Raymundo Espinoza Hernández, nos dice: “Luchar en abstracto por la celebración de una consulta es un despropósito”. El análisis de R. Espinoza cobra sentido de realidad con el aporte de María Luisa de Castro Muiz, que examina, con relevantes y pertinentes documentos oficiales, la concesión de un territorio de la Amazonia Sur de Ecuador, mayormente habitada por los pueblos Shuar y Achuar, las concesiones a empresas megamíneras de origen chino, para lo cual, incluyendo la Consulta, fue trasladada

por los organismos públicos, a la mejor voluntad y aquiescencia de los interesados (léase las empresas). La relación gubernamental, a los reclamos y protestas de los pueblos, supuestamente consultados, fueron de inusitada violencia, incluyendo desalojos de poblaciones, presencia permanente de la fuerza pública, detenciones y sustanciación de juicios penales. La consulta fue entonces: una falacia. Constata la reflexión de R. Espinoza, antes citada: luchar por la Consulta, en abstracto, es un despropósito.

Este despropósito y la violenta imposición del Estado, soslayando e infringiendo las normas universales de los Derechos Humanos, ha sido patente y mundialmente conocida, por la lucha de los pueblos habitantes de la zona (Parque), conocida como TIPNIS. Grandes movilizaciones indígena campesinas, que incluso atravesaron Bolivia, desde casi la frontera con Brasil, hasta la Paz, con un fuerte apoyo ciudadano solidario; al final se impuso “el bien nacional”, del Estado boliviano, por sobre los planes de los pueblos de preservar el Parque, sus bosques, fauna y biodiversidad. Según el Informe de la Comisión del Tribunal Internacional de Derechos de la Naturaleza, en el que se basa el artículo que transcribimos, desde el gobierno se proformó un proceso de consulta, amañado por dádivas y promesas, pero que, de todas maneras incumplía con los estándares mínimos, de libre, informada y participativa.

En los países latinoamericanos, con especial énfasis en la experiencia de Perú, que en general cuentan con bajos niveles de cumplimiento de los de-

rechos humanos, y el ejercicio pleno de la ciudadanía, Luis Hallazi, considera necesario examinar, el significado y práctica de las garantías que tendrían los pueblos indígenas, en el uso de su derecho a la consulta previa, libre e informada. En los casos conocidos sobre consultas, suficientemente documentados, queda claro un gran déficit, o ninguna, información que permita a la población comprender, mejor aun en su lengua, el proyecto que se les presenta, sus efectos secundarios en el corto plazo, y aquellos de largo plazo, dándoles a conocer los contextos locales y regionales de tales emprendimientos. Sin esto, tal información que genera libertad de decisión, carece de validez. Además, hay que agregar las acciones clientelares de gobiernos y empresas para sesgar las decisiones. Hallazi nos recuerda que, más allá de derechos y procesos específicos, se trata de derechos ciudadanos. Los Estados, Perú por ejemplo sus estructuras y organización política administrativa: “lleva en su ADN la lógica de un Estado monocultural”.

La producción agropecuaria atraviesa por profundos cambios. Del productor individual, sea este hacendado o campesino, hoy la cuestión agraria tiene que ser necesariamente analizada en su actual dinámica global: precios, volúmenes, productividad, costos de los factores de producción, disponibilidades y agentes de crédito, tecnologías y costos de insumos, ya no pueden ser observados y pensados desde las conocidas UPA. Incluso nacionalmente se estaría ante nuevas dinámicas organizadas bajo el marco del “régimen alimentario neoliberal”.

La valiosa contribución de nuestro gran amigo, reconocido pensador de lo agrario, Cristóbal Kay, examina, en Debate Agrario Rural, la situación de este nuevo momento para Latinoamérica, siendo notorio el acaparamiento de tierras destinadas a los *agrobusiness* que explotan los recursos en función de los devenires del mercado global. Se trata de empresas transnacionales. Estas dinámicas plantean serios problemas a las economías campesinas, que atraviesan una seria crisis que da lugar al surgimiento del precariado rural. Esta situación, fuertemente influenciada por el capital financiero, dificulta, aun más, las duras realidades del trabajo rural y al campesinado.

La sección análisis contiene dos artículos de utilidad para el análisis de la problemática nacional. El uno, de la autoría de Víctor Hugo Torres, en el que analiza los procesos de descentralización en el período denominado como progresista, en el que, según el modelo gobernante, ocurre una recenralización de lo público. El modelo estatista, fuertemente liderado desde el gobierno central, se vio favorecido por el contexto de sucesivos éxitos electorales, del partido de gobierno, que legitimaron, al menos en las elecciones seccionales del 2009 y 2013, la recenralización, incrementando la dependencia de las transferencias, discrecionales, de fondos manejados desde la administración central, con lo que disminuyó las capacidades locales. En ese período como en el actual, la descentralización enfrenta incertidumbres, cuya superación suponen una redefinición de la relación entre el gobierno central y las localidades.

El otro artículo, de Raúl Harari, permanente analista de la cuestión sindical, expone los efectos contrarios a los trabajadores de la reciente Ley Orgánica de Fomento Productivo, Atracción de Inversiones. La devaluación del trabajo estable y de calidad, será paulatinamente reemplazado, desde lo que se conoce como flexibilización laboral, por trabajos precarios de corta duración y exentos del cumplimiento de las leyes laborales. Para comprender mejor, esta intencionalidad inherente a la Ley Orgánica de Fomento, es necesario revisar e incorporar, Acuerdos Ministeriales como MDT-2018-0073, 0074, 0075, emitidos paralelamente con igual propósito.

Pablo Ospina Peralta, en el Análisis de Coyuntura, que abre la Revista, bajo el título: *Los frutos de la dispersión. Elecciones Locales y balance del poder político en el Ecuador posprogresista*; observa que la exorbitante cantidad de candidatos, a las elecciones seccionales de marzo 2019, replican la dispersión política que caracteriza el sistema político ecuatoriano; una implosión proveniente de las fracturas y distanciamientos de las élites y caciques locales, del otrora partido dominante, Alianza País, del ex presidente Correa. El artículo ofrece un mapeo de los resultados de las elecciones locales, destacando los efectos en el poder político posprogresista. Alianza País dejó de ser el partido hegemónico, si bien la versión "morenista" alcanzó algunas alcaldías, estas fueron en ciudades pequeñas. El gran perdedor fue la versión "correista" que aupada en otros movimientos y partidos, no alcanzó el 20% del electorado, con-

siderado como el "voto duro" del correísmo. Pero; en general, no hubo, a nivel nacional, grandes ganadores. Algunos, como el PSC, reafirmaron su aceptación regional, mas no nacional; otros, como Pachakutik, se reafirmaron en sus espacios tradicionales, aunque algunos alcaldes electos, corrieron por otras tiendas políticas, en base a su prestigio y redes construidas, lo que podría reflejar un distanciamiento de las matrices organizativas de las organizaciones indígenas. Los resultados, con algunas sorpresas por las pérdidas de caudillos locales, la dispersión de votos e incluso el elevado número de candidatos, podrían indicar un ambiente de hastío frente a las políticas conocidas y sus partidos; aunque también a los nuevos, surgidos al calor de la época correista, que resultaron ser fugaces, siendo sustituidos por otros, de igual destino. Mirando los procesos y la volatilidad de los partidos y el sistema político, de nuestro vecino Perú, bien podríamos estar en "algo así como una reproducción en cámara lenta... donde los aparatos electorales se crean y se descrean al calor de cada elección..."

Coyuntura trae otro artículo, en la siempre compleja temática de la economía. Katuska King y Pablo Samaniego, conocidos analistas, observan que el gobierno del presidente Moreno, ha dedicado un valioso tiempo en tomar distancia política de su antecesor, Rafael Correa, antes que en ofrecer cifras que validen, un hasta la fecha, inexistente horizonte económico, no solo para enfrentar la crisis, acosado con una enorme deuda pública, sino con propuestas que encaucen la eco-

nomía hacia el futuro. La planificación dejó de ser la guía del devenir económico (NdT. Habría que analizar si en realidad lo fue y si sus supuestos coadyuvaron a delinear una otra economía), siendo reemplazada por los diagnósticos parciales de las multilaterales, con lo que se ha retornado al pasado, el de la lógica del libre mercado, de los conocidos usufructuarios, y los perdedores de siempre, que verán aun más deteriorada su situación.

La acostumbrada Conflictividad socio política, para el período noviembre 2018-febrero 2019, muestra un incremento de la acción de las llamadas organizaciones de la sociedad civil y de los trabajadores del sector privado, tornándose importantes los urbano barriales. En las provincias de Guayas y Pichincha, es significativo el rechazo a las políticas estatales.

En Reseñas, Cristine Van Sluys, comenta un reciente libro de Julio Echeverría: *Ciudad y Arquitectura*, que desde distintas disciplinas, propone reflexionar y resignificar los clásicos

conceptos de la ciudad. Yolanda Vega ofrece una visión de *Says Who?*, publicado en inglés el 2017, señala que el texto plantea las consecuencias generales, de los cambios en las nociones de autoridad; un trabajo útil para psicólogos, politólogos y sociólogos. Finalmente, Jacqueline Aimacaña, estudiosa ligada a las radios populares, hace una lectura de un importante trabajo, sobre todo para quienes se dedican al estudio de la comunicación social, del libro de Magdalena Cajías de la Vega, *50 años de Radio Nacional Huanuni junto a las luchas de los trabajadores mineros*.

Nuestra gratitud a los colegas y amigos, quienes con sus generosos artículos hacen posible esta revista. Esperamos que el tema central, de significativa actualidad dado el cada vez mayor énfasis puesto en la minería, los hidrocarburos y el uso industrial del agua, como tabla de salvación, más aun, como motor de desarrollo, produzcan un necesario debate en pro de los derechos ciudadanos y de la naturaleza.

Los Editores