Master of Arts in Development Management and Policy

Graduate School of Arts and Sciences

Maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo

Escuela de Política y Gobierno

Trabajo de Titulación

La consulta popular de Quimsacocha: Estudio de caso del primer mecanismo de democracia directa activado desde la ciudadanía respecto a minería en Ecuador (2012-2019)

Autora: Sofía del Carmen Velasco Ayala

Tutora: Doctora Alicia Lissidini

2020

Resumen:

En 2012, tras una consulta autoconvocada y varios procesos de movilización contra la minería, comunidades aledañas al proyecto Quimsacocha propusieron una consulta popular en el Consejo Nacional Electoral para prohibir actividades mineras en el páramo con el mismo nombre. Finalmente, en 2019, la consulta llegó a votarse. Por ello, nos preguntamos ¿qué condiciones explican que la consulta popular de Quimsacocha haya llegado a la instancia de votación tras un trámite de siete años? Planteo como hipótesis principal que la consulta popular de Quimsacocha llegó a votarse como un resultado no previsto de la consulta popular y referéndum propuestos por el gobierno de Lenín Moreno, votados en 2018. Desarrollaremos un estudio de caso que pretende mostrar un análisis de los hechos, que cuenta con un importante componente descriptivo.

Palabras clave: Quimsacocha, consulta popular, estudio de caso.

Índice

1. Introducción 5

a. Antecedentes 5

b. Consideraciones teóricas y metodológicas 9

1. Democracia directa y extractivismo 14

a. Democracia directa y su contexto 14

b. Extractivismo y activismo 19

2. Democracia directa en Ecuador 26

a. Contexto sociopolítico de reforma constitucional (el "giro a la izquierda" y la apelación a la participación ciudadana) 26

b. Diseño institucional de la consulta popular en Ecuador entre 2008 y 2019 32

c. Qué temas puede incluir la consulta popular 36

i. Qué indican la Constitución y las leyes 36

ii. Qué indica la jurisprudencia de la Corte Constitucional 37

Contenidos corregidos en iniciativas del Ejecutivo 37

Temas en las consultas populares de iniciativa ciudadana 39

d. Estándares internacionales y problemáticas en la activación 40

e. **Las consultas populares respecto al extractivismo** 41

3. La consulta popular de Quimsacocha 45

a. Antecedentes 45

i. Qué es Quimsacocha 45

ii. Movilización respecto a la ley de Minería en 2009 47

iii. Acción de inconstitucionalidad frente a la Ley de Minería 49

iv. Consulta autoconvocada en Quimsacocha 50

b. Iniciativa de consulta popular (2012-2017) 54

i. El año de partida: 2012 54

ii. Elecciones, Yasuní y el dictamen de la Corte Constitucional: 2013 56

iii. 2014: Consultas por el Yasuní, la Marcha por el Agua y la primera reactivación de la consulta de Quimsacocha. 57

iv. 2015: Recolección de firmas y la reforma constitucional. 60

v. 2016: El Cabildo por el Agua y el silencio de la Corte Constitucional 68

vi. 2017: La acción local y la continuidad que no fue 74

c. De Rafael Correa a Lenín Moreno: a la caza del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social 78

d. La reactivación de la consulta de Quimsacocha 82

e. Campaña y resultados 88

4. Análisis de los sucesos relevantes a la celebración de la consulta popular 95
a. Descripción de actores 95
b. Análisis 96
i. 2008-2010 96
ii. 2011 96
iii. **2012** 97
iv. 2013 97
v. 2014 98
vi. 2015 99
vii. 2016 100
viii. 2017 101
ix. 2018 102
x. 2019 103
c. Resultados e implicaciones 103
5. Conclusiones 111
Bibliografía y referencias 116
Índice de Imágenes 126
Índice de Tablas 126

1. Introducción

El 24 de marzo del 2019, en la localidad de Girón, provincia de Azuay, al sur de Ecuador, se realizó la primera consulta popular activada por la ciudadanía respecto a la explotación minera y a la extracción de recursos naturales no renovables en el país. Concretamente se le preguntó a la ciudadanía "¿Está usted de acuerdo con que se realicen actividades mineras en los páramos o fuentes de agua del Sistema Hidrológico Kimsacocha (Quimsacocha)?"

Sin embargo, este fue un proceso largo y no exento de complicaciones. Se concretó tras siete años de iniciado en el Consejo Nacional Electoral. Esta iniciativa, conocida como la consulta popular de Quimsacocha, encierra una serie de sucesos que buscamos identificar y explicar en la presente disertación. En particular, nos interesa identificar los actores que promovieron la iniciativa, pero también aquellos que intentaron frenarla. Analizamos, asimismo, los condicionamientos legales y el contexto político y económico en el cual se desarrolló la consulta. Dado su carácter inédito en Ecuador, una descripción densa del camino recorrido nos dará pistas para el análisis del carácter de la democracia en Ecuador y de la democracia directa en particular.

a. Antecedentes

Para comprender el contexto de esta iniciativa, habría que retroceder en el tiempo hasta finales de la década de 1970. Entonces, América Latina estaba pasando por la tercera ola de democratización con lo que el fortalecimiento de las instituciones democráticas se volvió un imperativo. El impulso por superar el déficit democrático fue buscado a través del acercamiento de los partidos políticos y el gobierno con la ciudadanía[1]. Una de las maneras en que se intentó realizar esto fue a través de la implementación y fortalecimiento de los mecanismos de democracia directa, como una forma de participación que complementara la democracia representativa, y que conllevara un mayor involucramiento ciudadano con la política más allá de las elecciones.

Ecuador fue el país que dio inicio a esta transición a la democracia en América Latina y de los que de manera más temprana incluyó a los mecanismos de democracia directa. Es también, como veremos más adelante, uno de los países que mayor experiencia tiene en

[1] Esta afirmación no implica que todos los partidos políticos hayan aceptado realizar este acercamiento o que el planteamiento del mismo no se haya limitado a la implementación de mecanismos de democracia directa que mantenían difícil activación.

América Latina en el uso de los mismos, sobre todo, con la consulta popular. Sin embargo, este mecanismo ha sido mayoritariamente activado desde arriba, es decir, por iniciativa del Ejecutivo.

A la vez, sobre cuestiones que conciernen a la economía ecuatoriana, altamente primarizada, ha tenido decisión históricamente el presidente de la República. Ni siquiera tras la llamada "ola progresista" o "etapa posneoliberal" esta situación ha cambiado. Al contrario, se podría decir que la misma se exacerbó, teniendo en cuenta los varios intentos que la ciudadanía, de manera individual o a través de colectivos y organizaciones de la sociedad civil, ha hecho para participar en los asuntos de interés público sin tener resultado fructífero, o lograrlo tras sortear gran cantidad de dificultades.[2]

Tras la llegada de Rafael Correa a la presidencia de Ecuador y con la emisión de la nueva Constitución en 2008, formalmente se fortalecieron las instituciones democráticas y se potenció la participación ciudadana, incluyendo mecanismos de democracia directa y actores novedosos para su activación. Un elemento que por primera vez se incluyó en un texto constitucional fue los derechos de la Naturaleza, con la posibilidad de ser defendidos por cualquier colectivo o ciudadano individual. Con esto, la participación ciudadana y la defensa de la Naturaleza parecían ir de la mano, inaugurando una etapa más biocéntrica en el país.

Sin embargo, el *boom de los commodities* y la concesión de yacimientos metalíferos en Ecuador volcaron al Ejecutivo a manejar un dilema: permitir el ejercicio de derechos de participación respecto a derechos de la Naturaleza y a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado o, por otro lado, obtener réditos de la extracción de recursos naturales no renovables con precios favorables, para la concreción de obras de infraestructura que representaban el disfrute de otros derechos.

En un primer momento, a través del Mandato Minero[3], la entonces instalada Asamblea Constituyente de Plenos Poderes ordenó el cierre de todos los proyectos que no hayan

[2] Sobre la profundización del hiperpresidencialismo en la etapa posneoliberal, se puede profundizar en (Chalco, 2017)

[3] El Mandato Constituyente N°6, conocido como Mandato Minero, fue emitido por la Asamblea Constituyente el 18 de abril de 2008. Consta de 12 artículos y 4 disposiciones finales. Señala la extinción de concesiones mineras que no hayan realizado los procesos de consulta previa, que afecten nacimientos y fuentes de agua, y aquellas en fase de exploración que no hayan realizado ninguna inversión en el desarrollo del proyecto hasta el 31 de diciembre de 2007 (entre aquellos motivos que interesan a la presente investigación) (Asamblea Nacional Constituyente 2007-2008, 2008). El texto completo del Mandato puede ser consultado en https://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/10874.Mandato_Constituyente_6_Minero.pdf

cumplido los procesos de consulta y licenciamiento ambiental hasta 2007. También dictaminó el cierre de concesiones que afecten fuentes de agua. Posteriormente, en 2009, se emite la Ley de Minería, con la declaratoria de constitucionalidad otorgada por la Corte Constitucional e inician (o se retoman) los trabajos de exploración en cinco proyectos declarados estratégicos que están abiertos hasta la actualidad: Mirador, Fruta del Norte, Loma Larga/Quimsacocha, Río Blanco y San Carlos Panantza (Ministerio de Minería, 2016).

La consulta popular sobre minería en Quimsacocha es un proceso que expresa estas contradicciones: una legislación que habilitaría la participación, pero un Poder Ejecutivo que intenta frenarla, optando por la obtención de recursos económicos. Esto claramente enmarca estas condicionalidades: la participación desde la ciudadanía es difícil, a la vez que incurrir en asuntos respecto a las actividades más rentables para el Estado es un asunto que se considera reservado al Poder Ejecutivo.

En la ejecución de los proyectos mineros, muchas veces se omite la celebración del requisito de consulta previa, libre e informada, según lo indica el Convenio 169 de la OIT[4]. La respuesta desde las poblaciones no consultadas se da a través de diferentes vías: judiciales (casos Río Blanco, Mirador y Fruta del Norte); contenciosas, como movilizaciones y protestas (San Carlos Panantza); y, de democracia directa, como la activación de una consulta popular (Loma Larga/Quimsacocha).

Los actores que iniciaron la consulta popular de Quimsacocha no parten su movilización con el ingreso de la iniciativa en el Consejo Nacional Electoral en 2012. La misma consulta es una respuesta a la descalificación realizada por el entonces presidente Correa de una consulta autónoma celebrada en los cantones del área de influencia del proyecto en 2011 para negarse a que se den actividades mineras en los páramos de Quimsacocha. A la vez, durante el 2012, año de ingreso de la consulta de Quimsacocha, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador CONAIE, organizó una multitudinaria Marcha por el Agua, la Vida y la Dignidad de los Pueblos, que atravesó la Sierra ecuatoriana, de sur a norte, para posicionar una postura crítica a la minería. (Ortiz Crespo S. , 2016). Varios actores importantes dentro de la activación y seguimiento de la consulta de Quimsacocha pertenecen al partido político ECUARUNARI, miembro de la CONAIE. (Federación de Organizaciones Indígenas y Campesinas del Azuay, 2020)

[4] *Cfr.* Garbay, 2015, caso Mirador.

Cabe destacar que estos actores sociales, al iniciar su consulta en 2012, hasta su efectiva votación en 2019, se enfrentaron a un constante cambio en las reglas del juego: emisiones de leyes, reordenamiento de requisitos por jurisprudencia de la Corte Constitucional, reformas constitucionales, cambios de gobierno, cambios de autoridades en la Corte Constitucional y el Consejo Nacional Electoral. Los promotores de la consulta tuvieron que realizar un seguimiento continuo y una adaptación a las reglas, acompañados de una movilización social organizada, para lograr su objetivo.

Como hemos mencionado, uno de los sucesos con el que se enfrentaron los activistas de la consulta, fue un cambio de gobierno. En 2017 entró en funciones Lenin Moreno quien, en un proceso de alejamiento del anterior presidente, en febrero de 2018 propuso una consulta popular respecto a varios temas que habían causado controversia durante el gobierno de su antecesor. Uno de ellos fue el proceder del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, entidad que dirige la función de transparencia y control social, y cuyos miembros, hasta 2018, eran seleccionados a través de un concurso de méritos y oposición. Este Consejo se encuentra a cargo de los procesos de designación de las primeras autoridades de importantes entidades estatales, entre ellas, el Consejo Nacional Electoral y la Corte Constitucional. A partir de la consulta popular de Moreno en 2018, cambia el proceso de designación de miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social; un Consejo transitorio evaluó a las autoridades designadas por el Consejo anterior y, en caso de ver conveniente, las destituyó y nombró nuevas autoridades transitorias y administró concursos de méritos para nuevos miembros. En este proceso, las autoridades de la Corte Constitucional y del Consejo Nacional Electoral fueron reemplazadas, con lo que la iniciativa de la consulta popular de Quimsacocha fue tratada por las nuevas autoridades de ambas entidades y finalmente celebrada.

Sin embargo, existieron muchas iniciativas de consulta popular activadas desde la ciudadanía que fueron abandonadas y nunca fueron retomadas. Una referente a explotación petrolera en el Bloque ITT del Parque Nacional Yasuní fue descalificada y nuevamente desechada con las nuevas autoridades, por lo que encontramos una característica específica en la consulta de Quimsacocha: hubo un aprovechamiento de estructuras de “oportunidad política”, en el sentido que lo utiliza Tarrow (Tarrow, 1997).

Este complejo antecedente respecto al largo viaje que realizó el trámite de la iniciativa de consulta popular de Quimsacocha y su diferencia de otros casos similares nos lleva a preguntarnos ¿qué condiciones explican que la consulta popular de Quimsacocha haya

llegado a la instancia de votación tras un trámite de siete años? Guiamos nuestra respuesta a esta pregunta con la hipótesis de que la consulta popular llega a la instancia de votación como resultado de otro proceso político; es decir, la consulta de Quimsacocha se llegó a votar, finalmente, como resultado de la consulta y referéndum convocados por Lenín Moreno en 2017 y votados en 2018. La pregunta también nos hace plantear algunos temas para desarrollar: la consulta popular como un proceso que goza de un diseño institucional que hay que analizar, es decir, aspectos estables dentro de la estructura de oportunidad política que condicionan las formación de estrategias de los movimientos; las acciones que llevaron a cabo quienes propusieron la consulta popular; los recursos externos, es decir, los acontecimientos políticos relevantes a la detención, impulso y celebración de la consulta popular de Quimsacocha.

Por lo tanto, nuestro objetivo principal será reconstruir los pasos que siguió la iniciativa de consulta popular de Quimsacocha, desde su propuesta o ingreso en el Consejo Nacional Electoral en marzo de 2012, hasta su efectiva votación en marzo de 2019. En este proceso de reconstrucción, analizaremos la iniciativa tanto en el Consejo Nacional Electoral como en la Corte Constitucional. También será necesario identificar y describir los acontecimientos políticos relevantes que acompañaron a la consulta popular de Quimsacocha. Asimismo, es mandatorio identificar y analizar los cambios relevantes a la consulta popular que afectaron positiva y negativamente su celebración.

b. Consideraciones teóricas y metodológicas

El fenómeno que estudiamos es un proceso complejo, único y, por su gran duración y especificidad, difícilmente replicable. Sin embargo, aporta a la comprensión del funcionamiento de un mecanismo de democracia directa, a la superación de las diversas fases comprendidas en su diseño institucional y a los diversos obstáculos que implica estar enmarcado en el juego político durante alrededor de siete años. Es la primera consulta popular de iniciativa ciudadana respecto a un proyecto de extracción de recursos naturales no renovables que llegó a la instancia de votación. Este proceso no hubiera sido posible sin el alto grado de movilización ciudadana y de apoyo político que concitó. Es por este motivo y por su relevancia política y social que lo trataremos a través de un estudio de caso. El trámite de la consulta, es decir, nuestro caso será analizado de manera intensiva, y partes de su análisis servirán como experiencia para nuevas iniciativas de consulta popular ingresadas. El proceso será observado diacrónicamente (Gerring, 2007).

Con ello, buscamos describir condiciones para la celebración final de la consulta de Quimsacocha. Por lo tanto, reflejaremos un estudio de caso que se nutrirá de un gran componente descriptivo (Yin, 2017).

Hemos realizado el trabajo de análisis e investigación a través de procesos de revisión documental. Tuvimos acceso a los archivos completos de la consulta popular de Quimsacocha, tanto en la Corte Constitucional como del Consejo Nacional Electoral. La revisión se complementó con notas de prensa, blogs, artículos de observatorios, videos y material disponible en redes sociales. Debido al momento en que la investigación fue realizada, marcado por la pandemia de COVID-19, no obtuvimos autorización para hacer entrevistas in situ.

Responder nuestra pregunta conlleva analizar el proceso de la consulta de Quimsacocha desde que ingresó al Consejo Nacional Electoral en 2012, hasta su efectiva celebración en marzo de 2019. Sin embargo, no podemos ignorar varios procesos de movilización previos, relevantes para comprender el caso a través del andamiaje teórico que utilizaremos para la lectura de la consulta popular de Quimsacocha.

Siendo el período de estudio extenso en el tiempo, y los sucesos que llevaron a que sea una iniciativa que llegara a votarse, consideramos a la consulta popular de Quimsacocha como un fenómeno complejo, que puede ser leído desde las condicionalidades que establecen Welp, Lissidini y Zovatto (2014), respecto a los mecanismos de democracia directa:

> Los usos y efectos de los mecanismos de democracia participativa y democracia directa están condicionados por el diseño legal, quiénes pueden iniciarla (Poder Ejecutivo o ciudadanos, gobiernos locales o nacionales), por el grado de dificultad para ponerlas en marcha, reglas sobre el debate y la publicidad; los legados políticos (sistema de partidos, autonomía de la sociedad civil, entre otros), y por cómo se imbrican con el juego político en un sentido amplio (reforzando o modificando la dinámica política preexistente) (Lissidini, Welp, & Zovatto, 2014, pág. 9).

Si bien podríamos analizar la consulta popular de Quimsacocha desde una visión exclusivamente legalista que considere el cumplimiento o no de requisitos en miras a la votación, considerando únicamente el diseño institucional de la consulta popular, al hacerlo estaríamos ignorando la riqueza del caso. Para realizar un análisis profundo del caso, debemos considerar el tipo de demanda interpuesta, los actores involucrados en el proceso y sus acciones para la puesta en marcha del ejercicio de democracia directa, hasta

su aprobación en las urnas. Por lo tanto, complejizamos y ampliamos nuestro análisis de la consulta popular de Quimsacocha a través de la teoría de los nuevos movimientos sociales de Sidney Tarrow (1997).

Consideramos a los propulsores de la consulta popular de Quimsacocha como parte de un movimiento social. Entendemos al movimiento social como poseedor de cuatro elementos: "desafío colectivo, objetivos comunes, solidaridad e interacción mantenida." (Tarrow, 1997, pág. 21). A todo movimiento social, subyace la acción colectiva. Ésta "puede ser breve o mantenida, institucionalizada o disruptiva, monótona o dramática" (Tarrow, 1997, pág. 19). Quienes ejercen la acción colectiva no solamente alcanzan sus propósitos a través de recursos internos, sino que se benefician del establecimiento de redes sociales, el uso de instituciones y recursos externos alineados en estructuras de oportunidad política, definidas como "dimensiones consistentes -aunque no necesariamente formales, permanentes o nacionales- del entorno político, que fomentan o desincentivan la acción colectiva entre la gente." (Tarrow, 1997, pág. 49).

Las dimensiones que incentivan o fomentan la acción colectiva son aquellas que impulsan su objetivo; es decir, todo aquello que aporte directa o indirectamente a la superación del desafío colectivo o al cumplimiento del objetivo común del movimiento social. Aquellas que desincentivan, serán todo lo contrario. Las dimensiones que desincentivan el cumplimiento del objetivo común pueden ser obstáculos legales, ataques directos a actores relevantes, desintegración del movimiento social, por nombrar algunos ejemplos. Hay que recalcar que aquellas dimensiones que desincentivan la acción colectiva pueden tener un efecto de fortalecimiento del movimiento social ya que propician la formación de nuevas estrategias de movilización.

Es necesario aclarar que entendemos a las movilizaciones a través de marchas, plantones, e incluso *twittazos* como complementarias a los procesos formales y legales alrededor de la consulta popular de Quimsacocha en la Corte Constitucional y en el Consejo Nacional Electoral. Es decir, una complementariedad entre movilización contenciosa y movilización formal en los términos de Christel y Gutiérrez (2017), en donde las primeras corresponderían a movilización contenciosa y, las segundas, en movilización formal.

Por lo tanto, en miras a abordar a este fenómeno desde la mayoría de aristas posibles para su íntegra comprensión, este texto en un primer momento abordará los conceptos generales de democracia directa y consultas populares, así como su inclusión en las

constituciones de América Latina, en el contexto de superación del déficit democrático. Posteriormente, de manera breve trataremos a la participación respecto al extractivismo, incluyendo a la consulta previa en la legislación ecuatoriana a partir de la adopción del Convenio 169 de la OIT, así como el manejo efectivo que se ha dado de la misma en el país.

El siguiente capítulo tratará a la consulta popular y su diseño institucional en el Ecuador, a partir de la emisión de la Constitución de 2008. No podemos ignorar que el diseño institucional de la consulta popular es un recurso del que se sirve un movimiento social para alcanzar sus objetivos y forma parte de las estructuras de oportunidad política. Con esto en mente, procederemos a presentar todos los cuerpos legales en donde la consulta popular se encuentra regulada, las modificaciones que estas regulaciones han sufrido entre 2008 y 2019, así como la jurisprudencia de la Corte Constitucional respecto a diversos aspectos en la activación de consultas populares.

El tercer capítulo comprenderá todo el proceso de la iniciativa de consulta popular de Quimsacocha, sin ignorar las acciones colectivas previas que desembocaron en su activación. En primer lugar, describiremos a los actores involucrados en el proceso estudiado, para comprender de mejor manera su incidencia en el caso. Posteriormente, describiremos el ingreso de la consulta al Consejo Nacional Electoral, su paso por la Corte Constitucional y las acciones legales interpuestas contra el Consejo Nacional Electoral para evitar la celebración de la misma. En este capítulo incluiremos un apartado dedicado al estudio del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y la consulta de 2018 impulsada por el presidente Lenin Moreno. El capítulo comprenderá todo el trayecto que realizó la consulta dentro de las entidades estatales hasta finalmente votarse.

El siguiente apartado comprenderá un análisis con recursos gráficos que nos permitan exponer la relación existente entre los diferentes procesos descritos hasta la efectiva celebración de la consulta popular de Quimsacocha. Esta sección será de utilidad para evidenciar la formación de una estructura de oportunidad política.

La combinación entre una lectura de la consulta de Quimsacocha como una acción colectiva llevada a cabo por un movimiento social que busca el cumplimiento de sus objetivos a través del uso de estructuras de oportunidad política, y el análisis del diseño institucional de la consulta popular, los cambios en el mismo, así como la trayectoria de la iniciativa entre las diversas instancias formales para llegar a celebrarse, a la par de la

descripción de varios acontecimientos relevantes a este caso, nos permitirá alcanzar los objetivos de esta disertación.

En el presente texto, buscamos comprender de una manera integral un mecanismo de democracia directa respecto a extracción de recursos naturales no renovables, activada desde la ciudadanía: como una política pública, como una relación entre ciudadanos y el Estado, y como un proceso de movilización cuyo objetivo era la celebración de una consulta popular, así como de una formación y aprovechamiento de una estructura de oportunidad política. La consulta popular de Quimsacocha, entendida como un fenómeno complejo, enmarcada en siete años con sucesos que retrasaron, potenciaron y accidentaron su final celebración.

1. Democracia directa y extractivismo

a. Democracia directa y su contexto

A partir del retorno a la democracia que realizaron los países de América Latina, que inició en 1978, nuevos textos constitucionales fueron emitidos o algunos preexistentes fueron modificados. Este proceso procuró revalorizar las instituciones democráticas. En esta instancia, "la restauración del régimen político se constituyó en el eje central; la dimensión política prometía reorganizar la sociedad democrática luego de largos períodos autoritarios" (Lissidini, 2015, pág. 123). Por lo tanto, se buscaba que, mediante los contenidos de los nuevos textos constitucionales vigentes, se formalizara un posicionamiento de la democracia en la región, con impulso desde los nuevos gobiernos democráticos.

Sin embargo, la formalidad chocó con la realidad ya que, algunas herencias del período autoritario no permitieron un completo desarrollo de la democracia. Lissidini (2015) menciona tres herencias: poderes fácticos y mecanismos no democráticos enquistados en las instituciones democráticas; sociedades desconfiadas, segregadas y jerárquicas; y, diferenciados desarrollos de capacidades estatales, así como formas particulares de articulación entre agentes e instituciones.

Estas herencias propiciaron la formación de déficits democráticos o su profundización, definidos como "la distancia cada vez mayor entre las demandas y aspiraciones de las personas y las acciones de los gobiernos" (Lissidini, 2015, pág. 126). Para finales de la década de 1980, el descontento ciudadano se hizo sentir a través de las protestas, frente a gobiernos cuyas políticas eran dictadas por organismos multilaterales de financiamiento y que solicitaban la aplicación de medidas de ajuste estructural y liberalización de mercados.

Las demandas ciudadanas se concretaron en elecciones a autoridades que prometían el retorno del Estado en el manejo de la economía y su mayor presencia en la garantía de derechos sociales. Desde finales de la década de 1990, los países latinoamericanos inician un "giro a la izquierda" y comienza un periodo posneoliberal. Este proceso es nuevamente acompañado, en más de un caso, de la emisión de textos constitucionales que potencian la participación ciudadana y su institucionalización. Esta última se realiza a través de la incorporación de mecanismos de democracia directa y/o la ampliación de su posibilidad de ejercicio, en la mayoría de casos. Se dice que,

> Durante las últimas décadas, el proceso de democratización en la región latinoamericana fue acompañado por la proliferación de mecanismos de participación, ya sean formales como informales -como la acción colectiva y la protesta social-, de la democracia directa (Ippolito-O'Donnell en Porras, 2015, pág. 1)

Es difícil decir que los mecanismos de democracia directa son por sí mismos una política pública; éstos serían una manera o vía de intervención para que una política pública ocurra o no. Sin embargo, los mismos pueden considerarse como una política pública que facilita la ejecución o no de otra. Esto, con base en el complejo concepto de política pública que la define como "un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil." (Oszlak y O'Donnell citados en Jaime, Doufour, Alessandro y Amaya, 2013). Por lo tanto, los mecanismos de democracia directa son políticas públicas que buscan facilitar la intervención ciudadana en asuntos públicos o en el accionar del Estado.

En esta instancia es necesario definir a la democracia directa. Altman (2019) menciona que el concepto de democracia directa, a diferencia otros conceptos dentro de la Ciencia Política, es de tipo polisémico. Con esta consideración en mente, se puede hacer un acercamiento al concepto a través de su ejercicio, es decir, a través de la definición de los mecanismos de democracia directa. Estos son definidos por el mismo autor como

> un proceso públicamente reconocido e institucionalizado a través del cual los ciudadanos de una región o país registran su elección u opinión sobre asuntos específicos mediante de su voto, a través de sufragio secreto y universal. (Altman, 2019, pág. 6).

Por otro lado, Yanina Welp los define como "aquellos que permiten a la ciudadanía decidir sobre una cuestión directamente en las urnas." (Welp, 2016, pág. 114). Finalmente, Ramírez (2013) define a la democracia directa como

> la activación de mecanismos institucionales que procuran conectar, sin mayores intermediaciones políticas o filtros deliberativos, el pronunciamiento ciudadano con el proceso de toma de decisiones en determinada comunidad política. (Ramírez, 2014, pág. 233)

Entre los conceptos presentados encontramos similitudes: los mecanismos de democracia directa suponen la expresión ciudadana respecto a un asunto público específico. La presencia de una votación popular no siempre se encuentra presente ya que la expresión

popular ciudadana, en el caso de la iniciativa legislativa popular, se canaliza a través de firmas de un registro electoral determinado, lo cual funge de soporte para que el texto llegue al legislativo para su tratamiento y votación.

En América Latina, los mecanismos de democracia directa que se encuentran presentes en los textos constitucionales o en algún nivel de legislación son: la consulta popular, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la silla vacía, los presupuestos participativos, la consulta previa.

Estos mecanismos pueden ser clasificados de acuerdo a quién los propone; si son o no vinculantes; si son proactivos, reactivos o de consulta obligada (Lissidini, 2015). De acuerdo a quien los propone, si lo hacen los ciudadanos, van de abajo hacia arriba; y si los propone el ejecutivo o el legislativo, van de arriba hacia abajo. Son proactivos si la ciudadanía los puede proponer para incluir temas en agendas legislativas (como la iniciativa popular normativa) o, para consultar sobre algún asunto en particular (como la consulta popular). Son reactivos si surgen como respuesta a una gestión de un funcionario público que cause descontento ciudadano (revocatoria de mandato); o respecto a una ley o cuerpo legal impopular (derogatoria de ley). Aquellos mecanismos de consulta obligada son requisitos mandatorios en proyectos específicos; resalta el caso de la consulta previa como requerimiento en proyectos extractivos, cuyas características proceden del Convenio 169 de la OIT y de la Declaración de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas.

América Latina es una de las regiones cuya mayor cantidad de países incluye en sus legislaciones mecanismos de democracia directa (Porras & Ramírez, 2015). Según su década de incorporación, y en correspondencia con los procesos previamente descritos, estos son:

1. En la década de 1970: Ecuador, Panamá y Uruguay.
2. En la década de 1980: Brasil, Chile, El Salvador, Guatemala, Nicaragua.
3. En la década de 1990: Argentina, Colombia, Paraguay, Perú, Venezuela.
4. En la década de 2000: Bolivia, Costa Rica, Honduras y República Dominicana.
5. En la década de 2010: México.

De acuerdo a Altman (2011), entre 1978 y 2009, Uruguay es el país latinoamericano que más experiencia posee en la práctica de mecanismos de democracia directa. Le siguen Ecuador, Venezuela, Colombia, Bolivia y Chile. Sin embargo, no podemos correlacionar el uso continuo de mecanismos de democracia directa con la calidad de la democracia.

Para poder verificar si, efectivamente, la mayor práctica en mecanismos de democracia directa va de la mano con una mejora de la democracia o una mayor calidad de participación ciudadana, tenemos que verificar caso por caso, a cada uno de los países.

Una característica importante para identificar si la práctica de mecanismos de democracia directa potencia un aumento en la calidad de la democracia, es si el resultado de los mismos resulta vinculante y de aplicación inmediata. También se podría verificar quién propone los mecanismos que llegan a votarse y si el uso de los mecanismos de democracia directa no implica pasar por alto otros procedimientos legalmente constituidos.

A pesar de que América Latina es una de las regiones en donde más países tienen en sus legislaciones mecanismos de democracia directa, la activación de los mismos no siempre ha provenido desde la ciudadanía. Ecuador es el segundo país latinoamericano que más experiencia tiene en el uso de mecanismos de democracia directa en el período previamente considerado. Sin embargo, éste ha sido principalmente promovido desde el Ejecutivo, lo cual en realidad iría en desmedro de la calidad democrática del país. Esto ya que "existe el riesgo de que [los gobernantes] hagan un uso "político", es decir, que utilicen a la consulta con fines demagógicos, partidarios, autoritarios o legitimantes" (Lissidini, 2015, pág. 145). De esta manera, la institucionalidad democrática podría quedar lesionada, recurriendo al favor popular en asuntos determinados, en lugar de proceder en los casos debidos a través de los medios existentes pertenecientes a la democracia representativa.

Ecuador es un caso en el que, a pesar de la continua activación de mecanismos de democracia directa, su uso se encuentra muy lejos de ser parte de un círculo virtuoso y, al contrario, "epitomiza una búsqueda desesperada de los presidentes por legitimación de sus políticas y, de manera más cruda, de sí mismos" (Altman, 2011, pág. 118). Por lo tanto, a pesar de que se haya incluido a los mecanismos de democracia directa en los textos constitucionales desde la vuelta a la democracia en 1978 – y de forma más clara desde 2008-, esto no implicó un uso adecuado de los mismos, sino una herramienta utilizada que, en cierta forma, trata de dar legitimidad a políticas y políticos, buscando así solventar el déficit democrático, pero reconfigurando una nueva forma de legitimización de la figura del Ejecutivo, creando otras fallas que van en desmedro de la calidad democrática.

Parecería que esta reconfiguración se predice desde el diseño institucional que tienen algunos de los mecanismos de democracia directa más utilizados en el país (como la consulta popular); ya que el mismo es mucho más amigable para aquellas iniciativas dadas desde arriba. De la misma manera, existen ciertos temas limitados para su tratamiento, que en más de un caso no se encuentran en la legislación, pero que se van presentando a través de la jurisprudencia aplicable a los mecanismos de democracia directa. De esto hablaremos de manera más detallada en la sección correspondiente.

Sin embargo, en la búsqueda de realizar una lectura de los mecanismos de democracia directa y su uso, tenemos que señalar que los mismos suponen una participación con características propias, específicamente, desde el lado de la movilización social; y para el caso que nos concierne, una lectura del uso de mecanismos de democracia directa respecto al ambiente y al extractivismo.

Si retornamos al concepto de Ramírez (2014), los mecanismos de democracia directa buscan un pronunciamiento ciudadano sin muchos filtros deliberativos, por lo que colectivos, movimientos, e incluso ciudadanos individuales particulares pueden encontrarse frente al asunto público de interés, de una manera más cercana y con mayor posibilidad de agencia. Si leemos el concepto de Ramírez desde el estudio sobre movimientos sociales de Tarrow (1997), tendríamos que los mecanismos de democracia directa se podrían convertir en elementos de institucionalización de demandas originadas en acciones colectivas, a través de herramientas que solamente son otorgadas a los ciudadanos con la consolidación del Estado. De esta forma, las demandas se canalizan a través de marcos cognitivos ofrecidos solamente dentro de las estructuras estatales. A la vez, las demandas tienen como destinatario al mismo Estado, o a una ejecución del gobierno de turno. El éxito o fracaso de estas demandas, al originarse en movilizaciones sociales, depende del aprovechamiento de estructuras de oportunidad política, mismas que previamente fueron definidas.

Hemos utilizado el marco conceptual que nos ofrece Tarrow para el análisis ya que nos permite combinar procesos de movilización de alguna manera institucionalizados a través de estructuras estatales, con recursos externos al grupo que se abandera de la demanda formulada para así alcanzar éxito. Justamente esta combinación nos llevaría a responder la pregunta que nos hemos planteado para esta investigación.

b. Extractivismo y activismo

En 2007, Rafael Correa llega a la presidencia de la República del Ecuador con un discurso de izquierda y con propuestas que aglutinaban demandas de varios sectores y una mirada progresista. (Alarcón & Mantilla, 2017). La promoción de la participación ciudadana y un enfoque cercano a la sostenibilidad ambiental eran elementos muy importantes en la campaña presidencial. El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 -propuesta que planteó el gobierno al asumir- constituye un importante documento que marcó el punto de partida para dicho gobierno, y que engloba de forma clara y directa las estrategias incluidas en el discurso que había servido para ganar las elecciones. Este documento expone en el Objetivo 4: "Promover un ambiente sano y sustentable, y garantizar el acceso a agua, aire y suelos seguros." Entre las políticas para lograr este objetivo se encuentra:

> Conservar y usar de manera sostenible la biodiversidad, a través del fortalecimiento de la planificación territorial y de las áreas protegidas, el control y fiscalización de las actividades extractivas y el desarrollo de iniciativas de uso alternativo y sustentable de la biodiversidad (SENPLADES, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, 2007)

Entre las estrategias de esta política se encuentran el uso alternativo y sostenible de la biodiversidad con atención a la cultura de los pueblos indígenas, así como campañas de compensación por la no extracción de recursos naturales, donde se menciona como ejemplo a la iniciativa Yasuní ITT[5].

Por otro lado, el mismo documento expone como Objetivo 10 "garantizar el acceso a la participación pública y política", entre cuyas políticas y estrategias resalta el fortalecimiento de mecanismos de democracia directa, en referencia a la consulta popular, la silla vacía y las rendiciones de cuentas de parte de órganos estatales.

Posterior a la entrada en vigencia de este texto de planificación, se elabora la Constitución. El texto constitucional de 2008 introdujo un nuevo concepto como punto

[5] La iniciativa incluía el compromiso de Ecuador de mantener indefinidamente inexplotadas las reservas de 846 millones de barriles de petróleo del campo ITT. A cambio de ello, la comunidad internacional debía cooperar aportando al menos la mitad de las utilidades que recibiría el Estado ecuatoriano con la explotación del crudo. Los fondos obtenidos serían administrados a través de un fideicomiso internacional que serviría para la construcción de proyectos de energía alternativa. Al mismo tiempo, se creaba un nuevo crédito de carbono por las emisiones evitadas. El documento oficial de la propuesta Yasuní ITT señala que el Estado ecuatoriano emitiría Certificados de Garantía Yasuní (CGY), que consistirían en créditos de carbono que deberían obtener reconocimiento en el mercado pertinente y legalmente constituido y que "no implicarían un aumento en el total de las emisiones permitidas". (Larrea, 2007, pág. 4)

de llegada en materia de desarrollo: el Buen Vivir[6]. En consonancia con ello, expone un gran catálogo de derechos, como los de la Naturaleza y, dentro del régimen del Buen Vivir, el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado; así como una gran extensión textual respecto a mecanismos de participación que se enmarcan en la democracia directa. Por otro lado, el texto presenta ciertos artículos que ponen la decisión final de varios temas en las manos del ejecutivo, propiciando un giro hacia el hiperpresidencialismo.[7]

El carácter biocéntrico de la Constitución (Gudynas, 2009) es resaltado por la innovación en la inclusión de los derechos de la Naturaleza, siendo esta una gran novedad jurídica. Otra importante característica que remite al giro biocéntrico es el derecho a la restauración de la Naturaleza, el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, contenido que distingue a la Constitución ecuatoriana de otras, que limitan el ejercicio de otros sujetos de derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

La inclusión de los derechos de la Naturaleza implica un desarrollo normativo para el ejercicio de los mismos, por lo que en el mismo artículo de la Constitución en que se define a los derechos de la Naturaleza (artículo 71) se establece que "toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza." (Constitución del Ecuador, 2008). Sin embargo, apenas en 2011 se admite la primera acción de protección cuyo derecho vulnerado eran los derechos de la Naturaleza[8], lo cual denota un difícil ejercicio de los mismos en el contexto jurídico ecuatoriano y la necesidad de desarrollo de la jurisprudencia correspondiente.

---

[6] Se entiende al Buen Vivir como "aquella forma de vida en armonía con uno mismo, con la sociedad y con la naturaleza. Y en dicho concepto estaríamos incluyendo la identidad (como armonía personal), la equidad (como armonía social) y la sostenibilidad (como armonía integral)" (Cubillo & Hidalgo, 2015, pág. 14)

[7] *Cfr.* Artículos de la Constitución:
165: sobre las facultades del ejecutivo durante un estado de excepción.
137 sobre sanción u objeción del ejecutivo de leyes aprobadas por el legislativo.
135, 140, 301: el Ejecutivo con facultad exclusiva para presentar proyectos de ley de urgencia económica; creación, modificación y supresión de impuestos; modificación del gasto público; modificación de la división político-administrativa del país.
209 modificado por resultado de consulta popular: previo a febrero de 2018, el ejecutivo nombraba a un delegado al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y el resto de sus miembros se seleccionaban por concurso público de méritos y oposición. A partir de la consulta, entró un Consejo transitorio nombrado enteramente por el ejecutivo y en abril de 2019, se llevaron a cabo elecciones para seleccionar a los miembros del nuevo Consejo a través de voto popular.

[8] Corresponde a la causa número 11121-2011-0010, una acción de protección presentada por dos ciudadanos particulares, en nombre de los derechos del río Vilcabamba, contra el gobierno provincial de Loja porque debido a la construcción de una carretera, piedras y material de excavación estaban siendo arrojadas en el río, afectando su normal afluencia y poniendo en peligro a las poblaciones cercanas en las épocas de lluvia.

A la vez, con la emisión de la Constitución y la reelección de Correa para el período 2009-2013, fue necesaria la elaboración de un nuevo Plan Nacional para el Desarrollo. Este documento toma como apellido al Buen Vivir. A la vez, incluye una serie de reformulaciones respecto al plan original. En este, está incluido el objetivo 4: "Garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable". La política 7 de este objetivo, "incorporar el enfoque ambiental en los procesos sociales, económicos y culturales dentro de la gestión pública", expone entre sus estrategias:

> Fomentar y aplicar propuestas integrales de conservación del patrimonio natural, manejo sostenible, contaminación evitada y protección de comunidades, con énfasis en la iniciativa por la no-extracción del crudo en el campo Yasuní Ishpingo Tambococha Tiputini (ITT), para la construcción de un sistema alternativo de generación económica." (SENPLADES, 2009)

El mismo documento detalla el objetivo 10: "Garantizar el acceso a la participación pública y política". Señala como una política de desarrollo de este objetivo "promover la organización colectiva y autónoma de la sociedad civil", siendo parte de ésta la promoción de la participación social en la toma de decisiones que puedan afectar al ambiente. En general, existió un impulso formal desde el Ejecutivo a la participación ciudadana en asuntos que tengan relación con el desarrollo de los derechos de la Naturaleza y a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

Si bien es cierto, tanto el Plan Nacional de Desarrollo como la Constitución tratan de enmarcarse en el Buen Vivir, el mundo vivía el llamado *boom de los commodities*, es decir, el aumento de precio de las materias primas dado por la demanda de países centrales y potencias emergentes (Svampa, 2013). Ecuador, al ser un país eminentemente petrolero y que ha tratado de incursionar en la minería a gran escala, encontró en ese momento un gran nicho de obtención de recursos financieros. Con esto, el Buen Vivir que promulgaban la Constitución y el Plan Nacional, respecto a la adopción de un desarrollo diferente que respete los derechos de la Naturaleza, quedaron en palabras y comenzaron varias acciones que pueden ser leídas desde el concepto de Svampa de consenso de los commodities, y

> en función de una mirada productivista y eficientista del desarrollo, se alienta la descalificación de otras lógicas de valorización de los territorios, los cuales son considerados como socialmente vaciables, o lisa y llanamente como "áreas de sacrificio", en aras del progreso selectivo (Svampa, 2013, pág. 34).

Con la implementación de esta nueva lógica territorial, la frontera de extracción de recursos naturales avanza de manera vertiginosa, con lo que surgen, en respuesta, movilizaciones ciudadanas relacionadas a organizaciones indígenas y a movimientos socioambientales. La expansión del extractivismo[9] pone en jaque el avance de derechos que se había buscado en la época posneoliberal, mina los avances en términos de democracia directa y participativa, e "inaugura un nuevo ciclo de criminalización y violación de los derechos humanos" (Svampa & Terán, 2019, pág. 177).

En este sentido, compromisos en la expansión de derechos a nuevos sujetos (como la Naturaleza) que se realizó anteriormente quedan excluidos o son limitados en su aplicación. Si bien, a través de la función judicial el ejercicio de los derechos de la Naturaleza se tornó dificultoso, otros procesos obligatorios que debieron potenciarse con la adopción de la nueva Constitución y el Plan Nacional de Desarrollo tampoco gozaron de una práctica asidua. El ejemplo más claro lo podemos observar en la aplicación de la consulta previa.

La consulta previa es una figura legal que proviene del Convenio 169 de la OIT, mismo que constituye un instrumento vinculante para el Ecuador, ya que fue ratificado en 1998. Este convenio

> establece la obligación de los Estados de 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. (López Abad, 2016, pág. 17)

A partir de 1998, la consulta previa se convierte en una práctica a ser ejercida en Ecuador en las circunstancias señaladas. No se limita a los procesos de explotación de recursos naturales no renovables, sino que, en consonancia con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, implica toda acción estatal que

[9] Esta expansión, el Ejecutivo la hace aupado en el artículo 1 de la Constitución, que entre otras cosas, señala que "Los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible." Así como el artículo 313, que señala que "El Estado se reserva el derecho de administrar, regular controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia. Los sectores estratégicos, de decisión y control exclusivo del Estado, son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social. Se consideran sectores estratégicos la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, y los demás que determine la ley." Difícilmente se da paso al ejercicio de derechos políticos en este contexto.

podría afectar a poblaciones indígenas; es decir, su fin es el consentimiento previo, libre e informado.

La Asamblea Constituyente instalada en 2007, encargada de hacer la nueva Constitución y de encaminar al país hacia el Buen Vivir, emitió el Mandato N°6 o Mandato Minero. El documento

> declaró, entre otras medidas, la extinción sin compensación económica alguna de las concesiones mineras que se hallaren en la fase de exploración y no hubiesen realizado ninguna inversión en el desarrollo del proyecto; y las que no hubieran realizado los EIA o procesos de consulta previa. (Garbay, 2015, pág. 62)

De esta manera, se buscaba promocionar la participación ciudadana y demostrar el compromiso de la Asamblea con un desarrollo amigable a la democracia directa y el cumplimiento de procedimientos que lleven a un desarrollo más sustentable. La Asamblea Constituyente señaló en el texto constitucional, artículo 57, las características que debe tener esta consulta: previa, libre e informada.

La Ley Orgánica de Participación Ciudadana repite lo mismo que señala el texto constitucional, sin avanzar a regular de manera más compleja a la consulta previa, a pesar de que la finalidad de dicho cuerpo legal y de la consulta previa serían justamente la complejización del ejercicio de la participación ciudadana.

El texto legal que regula a la consulta previa en Ecuador es la Ley de Minería, promulgada en 2009. A pesar de que sus contenidos afectan directamente pueblos y nacionalidades indígenas, no se contó con un proceso participativo claro para su elaboración. La Ley "fue elaborada al margen de un proceso de participación y en medio de un discurso oficial descalificador del movimiento indígena y las organizaciones ecologistas, actores que cuestionaron la forma en que se discutía y redactaba esta ley y su contenido". (Garbay, 2015, pág. 72). Por lo tanto, propiciaba, desde su creación, una consulta meramente formal, distinta de su propósito participativo.

De acuerdo a los contenidos de la Ley de Minería, el objetivo de la participación y la consulta es considerar e incorporar los criterios de la comunidad a la gestión social y ambiental de un proyecto minero, y debe darse en todas sus fases. También consta el derecho a la información, que solamente ocurre a partir de la concesión minera. Al final del proceso de consulta, si es que no existe aprobación desde la comunidad o se da una oposición mayoritaria, la decisión de llevar a cabo el proyecto minero correspondería

hacerla, con motivación, al ministerio sectorial. Por lo tanto, el proceso puede cumplirse o no; de todas maneras, la decisión final se encuentra en manos del Ejecutivo.

La aprobación de la Ley de Minería provocó la movilización social desde las comunidades indígenas organizadas y los movimientos ecologistas. Posteriormente, la CONAIE[10] y la Unión de Sistemas Comunitarios de Agua del Azuay presentaron una demanda de inconstitucionalidad de la Ley de Minería (Garbay, 2015), debido a que su aprobación se había saltado otro proceso de participación: la consulta prelegislativa que consta en el artículo 157 de la Constitución; y que también se encontraría en la figura de la consulta previa según lo señalan el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas.

Si bien la demanda de inconstitucionalidad fue admitida, la misma no fue aceptada. Entre los alegatos del Poder Ejecutivo se argumentó que no se puede realizar estos procesos participativos para la aprobación de cuerpos legales pues podría sentar el precedente y promover la participación en todos los procesos de esta naturaleza. También se señaló como argumento que el propietario de los recursos no renovables es el Estado; por lo tanto, para considerar su explotación, el interés general debe estar por encima del particular.

La demanda de inconstitucionalidad contra la Ley de Minería no prosperó; sin embargo, la Corte Constitucional señaló en la sentencia que la figura de consulta previa incluye tres procedimientos distintos que deben ser individualmente desarrollados: la consulta prelegislativa, la consulta previa y la consulta ambiental. La consulta prelegislativa no había sido debidamente regulada en su procedimiento por el Legislativo, pero la Corte lo justifica con base en que, con la entrada en vigencia de la nueva Constitución, muchas leyes han tenido que ser adoptadas de forma apresurada. A la vez, inicia una legitimación de la equivalencia común que se realiza entre la consulta previa y la socialización:

> Para la Corte, el hecho de que el Ministro de Energía haya enviado un oficio circular a varios funcionarios del gobierno, así como a diversas personas y organizaciones, entre ellas al presidente de la CONAIE, justifica el cumplimiento de la consulta ambiental, prevista en el art. 398 de la Constitución, pero además cree que se ha actuado conforme a lo dispuesto en el art. 6 del Convenio 169 de la OIT. (Garbay, 2015, págs. 77-78)

[10] Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador.

La posición del Ejecutivo, la sentencia de la Corte Constitucional y la aprobación de una ley sin contar con la participación debida desde las poblaciones directamente afectadas, por parte del Legislativo, dan cuenta del inicio de un proceso en el que todos los poderes del Estado propician la extracción de recursos naturales no renovables, minimizando la participación de la ciudadanía. El concepto de *consenso de los commodities* expone claramente cómo el avance en la explotación de recursos naturales no renovables va en desmedro de derechos alcanzados y desarrollados previamente.

A pesar de que el gobierno y las instituciones estatales ignoraron el ejercicio de derechos adoptados o ampliados en la nueva Constitución, la ciudadanía optó por hacer uso de los instrumentos de democracia directa y reclamó el derecho a ser consultados a través de acciones judiciales. A partir de 2011, con la aprobación de la normativa correspondiente al ejercicio de mecanismos de democracia directa, comienzan las iniciativas desde abajo a ser presentadas en el Consejo Nacional Electoral y se inicia una nueva forma de activismo respecto a los derechos de la Naturaleza y a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

De acuerdo a Pozo (2020), la consulta popular en Ecuador, se encuentra regulada en varios niveles, que implican el cumplimiento de gran cantidad de requisitos. Este cumplimiento dificulta la activación de la consulta popular desde la ciudadanía y, más aún, a nivel nacional. Estas limitaciones corresponden a la exploración del diseño institucional de la consulta popular que será analizado en la siguiente sección.

2. Democracia directa en Ecuador

a. Contexto sociopolítico de reforma constitucional (el "giro a la izquierda" y la apelación a la participación ciudadana)

Desde el retorno a la democracia en 1978 hasta la actualidad, Ecuador había sufrido de inestabilidad institucional[11]. Este problema se veía exacerbado por la dificultad de que, en el país, los presidentes terminen su mandato presidencial. Entre 1996 y 2006, Ecuador tuvo más de siete mandatarios, por lo que la adopción de políticas de Estado era difícil, y los cuerpos legales se adecuaban continuamente al gobierno de turno.

Desde 1978, Ecuador ha mostrado deficiencias en sus instituciones. Pachano (2010) las resume en tres aspectos: una gran fragmentación en la representación, lo que se traduce en una gran cantidad de partidos y organizaciones políticas; un sistema de partidos de "pluralismo extremo" con organizaciones políticas de asentamiento en bases territoriales específicas; y, un gran desequilibrio entre funciones del Estado, con claro y constante predominio del Ejecutivo sobre el Legislativo.

Con estas características, se puede comprender la dinámica similar que tuvieron los gobiernos de turno desde el retorno a la democracia:

> Los presidentes -independientemente de sus respectivas posiciones políticas-, adoptaron duras medidas al inicio de sus períodos, pero siempre dieron marcha atrás hasta terminar, en la mayor parte de los casos, en forma de populismo económico. (Freidenberg & Pachano, 2016, pág. 235)

La relación entre poderes que había dejado la Constitución de 1978 dio cuenta de la gran debilidad existente y la imposibilidad de mantener un proyecto de gobierno sin derivar en populismo o clientelismo. Hasta 1984, la Constitución gozó de un respeto considerable, sin embargo, con la llegada de León Febres Cordero al gobierno en ese año, se visualizó de manera más clara una "directa influencia de los intereses empresariales en el Estado." (Paz y Miño, 2008)

Hasta 1996 los gobiernos habían terminado sus períodos con gran dificultad, por ello, dos años antes, el presidente Sixto Durán Ballén inició un proyecto de reforma a la

[11] Entendemos a las instituciones en un sentido amplio, considerándolas "instancias en que se desarrolla la actividad política, pero también a las normas que la regulan y a los procedimientos que la hacen viable. Por consiguiente, el ámbito institucional es el conjunto de normas, instancias y procedimientos establecidos para el desarrollo de la acción política." (Pachano, 2010, pág. 81)

Constitución de 1978 a través de plebiscitos propuestos desde arriba, y que gozaron de disímil aprobación de la ciudadanía. (Morales J. P., 2008). Por la difícil relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, así como los escándalos de corrupción del gobierno, este proyecto no concluyó. Sin embargo, en un proceso de negociación con el sector financiero y como corolario de la influencia de los sectores empresariales en el país desde la década previa, en 1994 se emite la Ley de Instituciones del Sistema Financiero que, entre otras cosas, flexibiliza el proceso de adquisición de deuda por parte de bancos privados.

En 1996, Abdalá Bucaram gana las elecciones y a los seis meses de gobierno fue destituido de su cargo a razón de "incapacidad mental". Esta destitución conlleva un período de inestabilidad extrema: en un día, Ecuador tuvo tres presidentes. Posteriormente, asume la presidencia Fabián Alarcón, hasta entonces presidente del Legislativo, en un gobierno interino, quien en 1998 retoma el proyecto de reforma a la Constitución emprendido por Durán Ballén. Una Asamblea Constituyente, instalada como resultado de una consulta popular, pone en vigencia el 10 de agosto de 1998 la Constitución reformada. Entre las características más notables de dicho cuerpo constitucional se encuentra: la definición, la precisión y la garantía de derechos humanos de mejor forma; el reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas y la protección a grupos vulnerables; el robustecimiento de la función Ejecutiva, siendo el Presidente quien tiene iniciativa en proyectos de ley en materia económica y la elaboración del presupuesto general del Estado; y, la ampliación de oportunidades de participación del sector público en la economía. (Holguín, Burneo, Castro, & Narváez, 2009)

Respecto a la democracia directa, específicamente a la consulta popular, la Constitución de 1998 señalaba que puede ser convocada por el presidente de la Republica, respecto a reformas constitucionales y cualquier tema de "trascendental importancia para el país"; y, por la ciudadanía, solamente sobre "asuntos de trascendental importancia para el país" y no de reformas constitucionales, ni respecto a asuntos tributarios. Esto podría denotar una contradicción, ya que las excepciones a los temas a consultar sí resultan de trascendental importancia, por lo que el término deviene en inadecuado.

La ciudadanía debía realizar la convocatoria con el apoyo del ocho por ciento del padrón electoral nacional. Para asuntos de gobiernos locales, la convocatoria debía contar con el apoyo del veinte por ciento del padrón electoral. Los resultados de las consultas populares no se consideraban vinculantes.

A pesar de que había la posibilidad de la activación de las consultas populares desde la ciudadanía, estas no fueron utilizadas durante los siguientes años. Hubo varias consultas populares activadas desde el Ejecutivo entre 1986 y 2006. Welp (2008) señala a todas estas como "consultas-encuestas", ya que los resultados de las mismas no eran vinculantes. La característica de la Constitución de 1998 de propiciar la intervención del sector privado en la economía fue más evidente que la participación ciudadana, sobre todo desde el ingreso de Jamil Mahuad al gobierno en ese mismo año.

Con el partido Unión Demócrata Cristiana o Democracia Popular, Mahuad inicia un gobierno cercano al sector financiero y empresarial ecuatoriano. De este partido habían formado parte políticos influyentes de la derecha que acercaron al país al Fondo Monetario Internacional entrada la década de 1980. Con esta experiencia, Mahuad continúa un gobierno alineado a la austeridad.

En 1999 ocurren varios sucesos: un endeudamiento irresponsable de parte de las instituciones financieras privadas, resultado de la ley de 1994[12]; quiebra de empresas costeras por ocasión del Fenómeno de El Niño; baja del precio del petróleo; y, acumulación de gastos en la guerra con Perú desde 1995. Se prioriza desde el gobierno el endeudamiento de los bancos privados y la falta de liquidez, por lo que ocurre el Feriado Bancario: durante una semana los bancos cerraron sus puertas al público. En la misma semana, el presidente anuncia la aplicación de más medidas de austeridad, lo que detona un paro de taxistas a nivel nacional, "provocando una paralización del transporte y el comercio, como medida de protesta contra un incremento en el precio del combustible cercano al 200%, anunciado por el Presidente como parte del plan de austeridad." (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2000) Posteriormente, se decretó un congelamiento de cuentas con saldos de más de 2'000.000 de sucres durante un año. El 9 de enero de 2000, como resultado de esta crisis, Mahuad anuncia la dolarización de la economía, con un sucre devaluado en 25.000 por dólar y la adopción de medidas de ajuste recomendadas por el Fondo Monetario Internacional.

El 21 de enero del mismo año ocurre un golpe de Estado, realizado por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), un grupo de militares liderado por

[12] Los bancos del país, sobre todo el entonces más grande Banco del Progreso, se habían deteriorado ya que "sus dueños destinaban los recursos de los depositantes a sus propios negocios y los de sus allegados, con los famosos préstamos vinculados" (Ortiz Crespo, 2019), permitidos por la Ley de Instituciones del Sistema Financiero.

Lucio Gutiérrez y el presidente de la Corte Suprema de Justicia. Sucede en la presidencia Gustavo Noboa. Habiendo sido el vicepresidente de Mahuad, y miembro del mismo partido de derecha, "los indígenas y los militares de rangos medios e inferiores que se habían movilizado contra Mahuad se sintieron burlados y utilizados por los políticos tradicionales y altos mandos militares" (Ortiz de Zárate, 2003). Por ello, se buscaba una figura que represente a quienes se habían levantado contra Mahuad y el sector empresarial y financiero del Ecuador.

A partir de ese descontento, en 2003 llega al poder Lucio Gutiérrez, en una coalición con la izquierda y el movimiento indígena, prometiendo luchar contra la oligarquía y la política tradicional; como un outsider. Sin embargo, la pluralidad en ese gobierno se limitó a colocar a miembros de movimiento indígena en carteras de Estado y a mantener a exmilitares en su partido. El intento de "refundar la patria" comenzó con la firma de una carta de intención con el Fondo Monetario Internacional y la promesa de cumplir medidas pendientes como la reducción de subsidios en gas y electricidad, que siempre tuvieron gran impopularidad.

A pesar de que dicha promesa nunca fue cumplida, el descontento con el gobierno de Gutiérrez iba en aumento debido a que no tenía una mayoría en el legislativo (tenía 5 diputados de 100) y realizó alianzas con el Partido Roldosista Ecuatoriano, del expresidente Abdalá Bucaram. A la vez, la Corte Superior de Justicia había sido designada de manera irregular con gran intervención por parte de Gutiérrez. Así, Abdalá Bucaram regresó de su exilio en Panamá "gracias a que el presidente de la Corte Superior de Justicia, Guillermo Castro, militante de su partido político e íntimo amigo suyo, revocó las órdenes judiciales en su contra." (de la Torre, 2008, pág. 207) . Además, como dato paradigmático, Gutiérrez había sido edecán de Bucaram cuando éste había sido presidente.

El retorno de Bucaram a Ecuador resultó en una serie de protestas en abril de 2005 que devinieron en la llamada "Rebelión de los Forajidos". Varias figuras políticas pedían a las Fuerzas Armadas que retirasen el apoyo a Gutiérrez, y una emisora radial quiteña, Radio La Luna, abrió sus micrófonos al público para pronunciarse respecto a Gutiérrez, convocando a movilizaciones en el centro de Quito. Lucio Gutiérrez finalmente fue destituido por el Legislativo el 20 de abril de 2005, y posesionándose el vicepresidente Alfredo Palacio como primer mandatario.

En el gobierno de Palacio, Rafael Correa asume el cargo de Ministro de Economía durante tres meses. La prensa entonces lo califica como "el más popular de los ministros" y resalta el respaldo que mantiene por parte de las organizaciones sociales y los sindicatos (El Universo, 2005); así como su alejamiento de los organismos multilaterales de financiamiento, mientras que aupaba el compromiso con el gasto social. Todas estas características lo distanciaban de Palacio, por lo que su gestión fue bastante corta. Sin embargo, con este antecedente, Correa se postula como candidato a la presidencia en las elecciones de 2007.

Teniendo en cuenta que la Constitución de 1998 mantenía una dificultad para conciliar los poderes del Estado y beneficiaba la participación de los sectores empresariales y financieros en la economía, el plan de gobierno de Correa consistía en rehacer el marco institucional del Estado ecuatoriano. Por lo tanto, prometía instalar una Asamblea Constituyente de plenos poderes. Ésta debía elaborar una nueva Constitución y así, reorganizar la institucionalidad ecuatoriana, para que se cierre el déficit democrático que aquejaba al país desde su retorno a la democracia en 1978.

El proceso de elaboración de la Constitución se caracterizó por tener

> una alta participación del movimiento social, como fue la incidencia, entre otras, de la mayor organización del movimiento indígena, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), a través de la cual se entregó una propuesta de 'Constitución por el Estado Plurinacional' (en parte incluida en el texto definitivo). (Guinand, 2008, pág. 90)

La Constitución, al adoptar la filosofía del Buen Vivir o *Sumak Kawsay*, comprende la expansión en la cobertura de derechos sociales: señala a la educación (hasta el tercer nivel inclusive) y salud como servicios gratuitos. Es un texto extenso que busca especificar la manera en que el Estado deberá garantizar todos los derechos que comprenden el régimen del Buen Vivir.

Respecto a la propuesta para cerrar el déficit democrático, quien fue presidente de la Asamblea Constituyente, Alberto Acosta, señala que el objetivo de la misma fue:

> generar un nuevo texto constitucional para construir una democracia activa, radical y deliberativa orientada a consolidar y garantizar los derechos civiles, políticos, sociales y colectivos. En su mira está propiciar un modelo participativo a través del cual todos los ciudadanos y las ciudadanas puedan ejercer el poder, formar parte de la toma de decisiones públicas y controlar la actuación de sus representantes políticos. Definir instrumentos, normas y procedimientos que controlen y fiscalicen

> la actuación de la administración pública para la obligatoria rendición de cuentas y para que los tribunales electorales, las cortes de Justicia, los organismos de control y el Parlamento no sigan siendo cuevas de las mafias políticas vinculadas al poder económico de la oligarquía y de la banca. Generar un Estado descentralizado que transfiera no sólo competencias sino recursos y poder de decisión para mejorar la calidad de vida de la ciudadanía, dinamizar la economía local y acabar con el centralismo excluyente e ineficiente. Reducir el hiperpresidencialismo neoliberal, plasmado en la Constitución de 1998, implicó, por igual, desmantelar aquellos mecanismos que alientan el chantaje y las prácticas mafiosas desde el Parlamento, que se extienden a los diversos tribunales de control republicano como el Tribunal Supremo Electoral, el Tribunal Constitucional, la Fiscalía, la Procuraduría de la Nación (Acosta, 2009)

Por lo tanto, la Constitución de 2008 buscaba saldar las deudas con la democracia que Ecuador mantenía desde el retorno a la misma. Para hacerlo, propiciaba la participación ciudadana a través de la disposición de mecanismos de democracia directa e incluso del establecimiento de dos nuevas funciones: la electoral y la de participación ciudadana y control social.

Respecto a los mecanismos de democracia directa, la nueva Constitución incluye: la ampliación de los actores que los pueden activar; la posibilidad de iniciar una reforma constitucional por iniciativa ciudadana; y, la reducción del número de firmas necesarias para la activación. En este sentido,

> este conjunto de factores de innovación institucional habría abierto el cauce para un efectivo despegue del uso de la democracia directa por un conjunto de actores sociales y políticos en el periodo 2009-2012. Dicho despegue parcial contrasta con el mínimo uso de tales mecanismos en el periodo posterior a las reformas constitucionales de 1998 (Ramírez, 2014, pág. 238).

Específicamente, el diseño institucional de la consulta popular se estableció de una forma en la Constitución de 2008, pero fue modificada varias veces. A pesar de ser un mecanismo que podría servir para acercar más a la ciudadanía a los asuntos públicos y al accionar estatal, se fue alejando de su propósito, encontrando el gobierno de turno y el siguiente, un nuevo nicho de legitimación pública. Esto evidenciaremos de manera más detallada en los siguientes apartados.

b. Diseño institucional de la consulta popular en Ecuador entre 2008 y 2019[13]

Como mencionamos en líneas anteriores, las consultas populares pueden ser vinculantes o no vinculantes, surgir desde el gobierno o desde la ciudadanía, y pueden ser de carácter obligatorio en algunas circunstancias dentro de algunos procesos. A la vez, aquellas que provengan de la ciudadanía deben contar con un apoyo popular determinado, así como el cumplimiento de otros requisitos. Depende del nivel de institucionalidad de los países, qué tan beneficioso resulta el recurrir a los mecanismos de democracia directa para el fortalecimiento de la misma democracia.

Siendo que, "las democracias frágiles se definen por el escaso respeto a las instituciones, mientras que las democracias consolidadas muestran instituciones fuertes" (Welp, 2010, pág. 34); y que Ecuador, presentando gran inestabilidad antes de 2008 se podría considerar una democracia frágil (Altman, 2011); entonces, el uso de mecanismos de democracia directa podría ir en detrimento de la misma democracia. Sin embargo, posiblemente esta falla podría ser cubierta a través de un diseño institucional de mecanismos de democracia directa en general, y de la consulta popular específicamente, sea favorable a la participación ciudadana, junto a la reconstrucción de una institucionalidad útil. La Asamblea Constituyente de 2008 sería la oportunidad para dicha reconstrucción.

La Constitución de 2008 prometía ser favorable a una mayor participación ciudadana a través de -entre otros mecanismos-, los de democracia directa y la expansión de las personas y de las organizaciones que podrían activar los mismos. El texto constitucional menciona explícitamente y desde su primer artículo a las "formas de participación directa" como una de las vías a través de las que la soberanía puede ser ejercida.

Posteriormente, la Constitución señala en el artículo 61, sobre los derechos de participación, a numerales 2, 4 y 5, que señalan que las ecuatorianas y los ecuatorianos gozan del derecho a participar en los asuntos de interés público, a ser consultados, y a fiscalizar los actos del poder público. Es decir, la participación proactiva tanto para proponer, para opinar, como para ejercer el "control político"

Así resulta del artículo 95 de la Constitución que señala que la ciudadanía, de manera tanto individual como colectiva, participa de manera protagónica en la toma de

[13] Un resumen de esta sección se puede encontrar en el Anexo 1, colocado en la sección correspondiente.

decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos. Posteriormente, se especifica que "la participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria" (Constitución del Ecuador, 2008).

En la sección cuarta del capítulo primero, título IV de la Constitución se definen los diversos mecanismos de democracia directa. El artículo 104 menciona a la convocatoria a consulta popular. Señala que, independientemente de quien la active, su convocatoria corresponde al organismo electoral. Las consultas populares pueden ser activadas por la presidenta o presidente de la república, los gobiernos autónomos descentralizados, la Asamblea Nacional y ciudadanos ecuatorianos dentro y fuera del territorio nacional. Dependiendo quién inicie la consulta, el proceso debe cumplir con los siguientes requisitos:

a. El Presidente o Presidenta de la República debe solicitar la celebración de una consulta popular al organismo electoral.
b. Los gobiernos autónomos descentralizados deben contar con el apoyo de las tres cuartas partes de sus integrantes para celebrar consultas populares.
c. La ciudadanía requiere, para el caso de consultas de carácter nacional, el respaldo del cinco por ciento de personas inscritas en el registro electoral; para aquellas de carácter local, el respaldo debe ser del diez por ciento del padrón electoral correspondiente. El respaldo ciudadano es conocido como legitimación o legitimidad democrática.

   La Constitución de 2008 incluye la posibilidad de que la ciudadanía ecuatoriana residente en el exterior convoque a consultas populares sobre asuntos de su interés. Para estas consultas deben contar con el cinco por ciento de respaldo del registro electoral de su circunscripción especial.
d. La Asamblea Nacional en los términos del artículo 407 de la Constitución. Este artículo señala la prohibición expresa de extraer recursos naturales no renovables en las áreas protegidas y en zonas declaradas como intangibles, incluida la explotación forestal; dicha explotación podría llevarse a cabo tras petición fundamentada de la Presidencia de la República con declaración de interés nacional. Esta declaración la realiza la Asamblea Nacional, y la misma puede (pero no está obligada a) convocar a consulta popular para emitirla.

La Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2011) reproduce los mismos contenidos de la Constitución respecto a la consulta popular.

A continuación, presentamos todas las especificaciones que deben seguir las iniciativas de consulta popular en el Ecuador.

La consulta popular observa las mismas normas que el referendo en el control de constitucionalidad. La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en su artículo 105 señala que, si la Corte Constitucional no resolviere sobre la convocatoria, los considerandos y el cuestionario del referendo dentro del término de veinte días siguientes a haber iniciado el respectivo control previo, se entenderá dictamen favorable.

Los cuerpos normativos que regulan la consulta popular de manera más específica señalan los requisitos de forma que deben adoptar los requerimientos para la celebración de la misma. Por ejemplo, el Código de la Democracia, publicado en 2009 y reformado en 2011, señala en su artículo 182 que, la ciudadanía, cuando quiera proponer una consulta popular, debe entregar respaldos con nombres, apellidos, número de cédula de identidad y firma o huella digital de las personas que apoyen la propuesta.

En el artículo 184, el mismo cuerpo normativo señala que, una vez cumplidos los requisitos, es decir, la presentación del apoyo ciudadano, la decisión de la Presidenta o Presidente de la República, de la Asamblea Nacional o de los gobiernos autónomos descentralizados, según corresponda, junto al dictamen favorable de la Corte Constitucional, debe convocar a la celebración de la consulta popular dentro de un plazo de quince días y la consulta popular debería celebrarse en los siguientes sesenta días.

Los gastos de consultas populares se imputan al Presupuesto General del Estado, excepto de aquellas realizadas por gobiernos autónomos descentralizados, que se imputarán de sus presupuestos respectivos. Las consultas populares manejan un presupuesto para campaña, cuyo gasto es encargado a un responsable calificado por el Consejo Nacional Electoral. Este responsable coincide con el proponente de la consulta popular; sin embargo, existe una apertura de registro de organizaciones que quieran realizar campañas a favor o en contra de la consulta. El tiempo de campaña depende del tamaño del registro electoral a quien concierna la consulta popular a celebrarse.

El Reglamento para el Ejercicio de la Democracia Directa, emitido y modificado en 2011, señala que la presentación de las preguntas de las consultas populares debe realizarse por escrito y por medios magnéticos. A la vez, señala la forma en que deben ser solicitados los formularios de recolección de firmas; que las firmas solamente pueden ser recolectadas en los formularios entregados por el Consejo Nacional Electoral y enlista todos los datos que deben ser consignados en los formularios: circunscripción territorial, fecha, número de hoja, nombres y apellidos, número de cédula, firma y/o huella de los adherentes, firma y número de cédula de los responsables, el texto de la o las preguntas para la consulta popular.

Este cuerpo normativo señala que la recolección de firmas tiene un plazo de ciento ochenta días desde la entrega del formato de formulario. Este requisito fue actualizado en 2013, con la especificación de que los 180 días se cuentan desde el día siguiente a la notificación con el formulario de recolección. Una vez entregados los formularios completos, se procede a una verificación informática y visual. Los proponentes de consultas populares pueden acreditar delegados para que estén presentes en las fases de verificación de firmas y respaldos; expresar inconformidad con la autenticidad o no de una firma y solicitar un criterio pericial; así como suscribir reportes de cada jornada de trabajo y obtener copias de los mismos.

Todos los resultados de las consultas populares, para ser vinculantes, requieren del apoyo de la mayoría absoluta de los votos válidos. Para el caso de otro mecanismo de democracia directa -la revocatoria de mandato del Presidente de la República- el resultado requiere la mayoría absoluta de sufragantes. Para cualquiera de los casos, de acuerdo al artículo 198 del Código de la Democracia, una vez proclamados los resultados, el Consejo Nacional Electoral dispondrá su publicación en el Registro Oficial dentro de los siete días siguientes. Todos los acuerdos nacionales de política pública que se hayan establecido a través de consulta popular, deberán ser incorporados al Plan Nacional de Desarrollo, de acuerdo al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010).

Todas las iniciativas de consulta popular, independientemente de quien las active, requieren el dictamen de constitucionalidad otorgado por la Corte Constitucional. La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, publicada en el Registro Oficial en 2009, señala en su artículo 127 que la Corte Constitucional realizará el control de constitucionalidad de todas las convocatorias a consulta popular para garantizar la libertad de la electora o el elector, así como las disposiciones jurídicas o medidas a

adoptar. El control de constitucionalidad se realiza sobre los considerandos del cuestionario y sobre el cuestionario.

c. Qué temas puede incluir la consulta popular

i. Qué indican la Constitución y las leyes

De acuerdo a la Constitución, artículo 104, la presidenta o el presidente de la República puede convocar a consultas populares sobre el tema que estime conveniente; los gobiernos autónomos descentralizados con la aprobación de tres cuartas partes de sus integrantes, pueden convocar sobre temas de interés para su jurisdicción.

Respecto a las convocatorias realizadas por la ciudadanía, el mismo artículo señala que pueden ser "sobre cualquier asunto". Posteriormente, el mismo artículo limita las materias sobre las que pueden versar consultas activadas desde la ciudadanía y gobiernos autónomos descentralizados, quedando fuera asuntos relativos a tributos o a la organización político administrativa. Sin embargo, la Asamblea Nacional, a través de una enmienda constitucional en 2015, eliminó los términos "sobre cualquier asunto". A pesar de dicho cambio constitucional, el artículo 21 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana mantiene la frase (Morales, 2018), lo cual deviene en una contradicción entre cuerpos normativos.

El Código de la Democracia -es decir La Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador- reafirma lo que señala la Constitución; sin embargo, aumenta una situación en la que se puede convocar a consultas populares: que el presidente de la Republica puede proponer la celebración de una consulta popular sobre proyectos de ley que hayan sido negados por la Asamblea Nacional. A la vez, el Reglamento para el Ejercicio de la Democracia Directa señala que el presidente puede convocar a consulta popular para la enmienda de uno o varios artículos de la Constitución y para la convocatoria a Asamblea Constituyente.

La Ley Orgánica de Participación Ciudadana, en su artículo 24 señala que la Asamblea Constituyente solo puede ser convocada a través de consulta popular, la misma que puede ser solicitada por la Presidenta o Presidente de la República, dos terceras partes de la Asamblea Nacional o el doce por ciento de las personas inscritas en el registro electoral.

El Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización, publicado en 2010, menciona que la ciudadanía puede solicitar la convocatoria a consultas

populares sobre cualquier asunto de interés de la circunscripción territorial donde se encontrare.

Siendo la conformación político administrativa un tema de consulta reservado a la Presidenta o Presidente de la República, la conformación de provincias y cantones corresponde a su convocatoria. Sin embargo, para el caso de regiones autónomas y distritos metropolitanos, la iniciativa corresponde a las cabezas de los gobiernos locales singulares que corresponden a estas circunscripciones, es decir, a cabezas de provincias y cantones, respectivamente una vez seguido un procedimiento que debe contar con la aprobación de estatutos de conformación de parte de la Corte Constitucional y la Asamblea Nacional. Por lo tanto, estos textos dejan dudas en su interpretación y denotan contradicción.

ii. Qué indica la jurisprudencia de la Corte Constitucional

Contenidos corregidos en iniciativas del Ejecutivo

El acceso a la consulta popular estuvo, entre 2008 y la actualidad, dominado por el Ejecutivo. Al respecto, un informe de expertos de la OEA sobre una consulta celebrada en 2018 señala que "del análisis de los antecedentes en el país, se destaca que en las consultas directas a la ciudadanía han predominado las convocatorias iniciadas por el Poder Ejecutivo." (Misión de Expertos Electorales Referendum y Consulta Popular en Ecuador, 2018). Y no solo ha sido su activación, sino también su regulación: La iniciativa para regular y reformar la regulación a las consultas populares ha sido dada también desde el Ejecutivo. A través de una iniciativa de consulta popular en 2011, el presidente Rafael Correa solicitó a la Corte Constitucional, no solo dar el dictamen de constitucionalidad correspondiente, sino regular el acceso a este mecanismo de democracia directa. Es así que, a través del dictamen 001-DCP-CC-2011 de 15 de febrero de 2011, la Corte Constitucional se pronuncia respecto a las preguntas propuestas por el entonces presidente. En este dictamen la Corte busca completar contenidos en preguntas, para que la iniciativa de consulta popular pueda cumplir requisitos formales y señala:

> Esta Corte recuerda que, con el objeto de garantizar la supremacía constitucional, proteger el derecho de participación, garantizar la plena libertad del elector y en particular el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad, podrá modificar el contenido de las preguntas puestas a consideración del pueblo, sin que por ello se cambie la intención original del proponente. (Corte Constitucional del Ecuador, 2011)

Orden de los requisitos para iniciativas ciudadanas de consulta popular

En 2010 un asambleísta de oposición al gobierno había propuesto una consulta popular para regular los *enlaces ciudadanos*[14] que realizaba el presidente Correa todos los sábados. El dictamen de constitucionalidad sobre las preguntas fue dado por la Corte Constitucional en 13 de septiembre de 2013, signado 001-13-DCP-CC. Sin embargo, este dictamen evidencia una confusión respecto a si el momento de recolección de firmas sigue al del dictamen de constitucionalidad, o viceversa. Por ello, la Corte en este dictamen realiza una interpretación del artículo 104 de la Constitución, resolviendo que

> el documento que se presente como petitorio de consulta popular debe necesariamente estar acompañado de los documentos que acrediten la legitimación democrática, para convocar a una consulta popular por iniciativa ciudadana. (Corte Constitucional, 2013)

Por lo tanto, no realiza un dictamen de constitucionalidad de las preguntas, sino que señala el orden de cumplimiento de los requisitos y declara que lo señalado es de carácter *erga omnes*, es decir, que aplica para todos los casos.

A través del dictamen 1-19-CP-19, la nueva Corte Constitucional realiza un cambio de precedente. Se refiere al dictamen 001-13-DCP-CC y señala que si bien la Constitución no deja claro qué requisito corresponde cumplir en primer lugar, si la legitimación democrática o el dictamen de constitucionalidad, si se conservara el contenido del dictamen *erga omnes* previo, los proponentes de una consulta popular de iniciativa ciudadana tendrían que realizar un proceso de recolección de firmas sin saber si el contenido de su propuesta es constitucional.

> En otras palabras, se impone que los ciudadanos desarrollen un complejo proceso de socialización de una propuesta de consulta y así obtengan el respaldo requerido, sin todavía tener certeza si su planteamiento se encuentra conforme con el texto constitucional, generándose expectativas en quienes promovieron y también en quienes respaldaron las preguntas (Corte Constitucional, 2019)

[14] Los enlaces ciudadanos eran programas emitidos todos los sábados entre las 9:00h y 13:00h. El enlace ciudadano es definido por la Secretaría de Comunicación como un programa que "permite al Primer Mandatario rendir cuentas de su gestión a todos los ecuatorianos, quienes, por este medio, están al tanto de temas coyunturales, así como de la gestión gubernamental en diversos ámbitos. Dada su importancia política, este espacio se ha convertido en referente mediático y fundamental para la opinión pública." (Secretaría General de Comunicación de la Presidencia, 2017)

La Corte evidencia un desincentivo por parte del dictamen anterior para el ejercicio de la democracia directa desde la ciudadanía, por lo que decide cambiar el precedente del dictamen 001-13-DCP-CC, estableciendo reglas claras para el orden de cumplimiento de requisitos en iniciativas de consultas populares activadas desde la ciudadanía, estableciendo que la Corte Constitucional realizará el dictamen de constitucionalidad previo y vinculante sin requerir el respaldo de recolección de firmas. Una vez declaradas constitucionales los considerandos y las preguntas de las consultas, la Corte notificará su decisión al Consejo Nacional Electoral para que proceda la recolección de firmas e inicie el proceso para cumplir el requisito de legitimación democrática.

Temas en las consultas populares de iniciativa ciudadana

En 2015, el presidente Correa envió a la Asamblea Nacional enmiendas a la Constitución para su tratamiento. Quince fueron aprobadas, entre ellas, una respecto a las consultas populares. El texto constitucional anterior decía que la ciudadanía podía proponer consultas populares sobre "cualquier asunto". La reforma quitaba esta frase.

La otra enmienda a las consultas populares versaba sobre aquellas convocadas por los gobiernos autónomos descentralizados. La enmienda decía que pueden convocar a consultas populares solamente sobre temas que sean competencia de su nivel de gobierno.

Las reformas realizadas debían ser revisadas por la Corte Constitucional. De acuerdo a la Constitución, las enmiendas a la misma, si restringen derechos, no pueden ser tratadas a través de reforma parcial, sino que correspondería una convocatoria a Asamblea Constituyente. La Corte Constitucional señaló que la enmienda no implica una afectación al contenido del derecho, por lo que procedió.

A pesar de esta clara limitación en la Constitución, leyes inferiores como la Ley Orgánica de Participación Ciudadana conservaba la frase "sobre cualquier asunto". Sin embargo, la Constitución es la norma superior, y la enmienda "al eliminar la amplitud de la consulta popular, dio paso a que el derecho pueda seguir limitándose por leyes inferiores y que, por ende, exista limitación al derecho de participación" (Morales, 2018, pág. 167).

En 2018, con el gobierno de Lenín Moreno en ejercicio, el Contralor solicita a la Corte Constitucional realizar una revisión a las enmiendas de 2015. Tres de ellas habían sido revisadas a través de una consulta popular convocada por Moreno, cuyos contenidos no

fueron revisados por la Corte Constitucional[15]. Quedaban doce vigentes, entre ellas, la referida a la consulta popular.

La Corte Constitucional realizó la revisión de las enmiendas y resolvió casos acumulados sobre demandas de inconstitucionalidad realizadas respecto a las mismas. Las doce enmiendas fueron derogadas o corregidas de alguna manera (El Comercio, 2018). Sin embargo, respecto a las consultas populares, la frase "sobre cualquier asunto" no fue restituida para las iniciativas de origen ciudadano. Para el caso de las consultas convocadas por gobiernos autónomos descentralizados, se reestableció que las mismas puedan ser "sobre temas de interés para su jurisdicción".

d. Estándares internacionales y problemáticas en la activación

Aspectos sobre las consultas populares tales como estándares respecto a la vinculación de los resultados, presupuesto para campañas electorales, temas sobre los que pueden versar las preguntas, momentos en los que se puede solicitar consultas populares, entre otros temas, deben estar debidamente señalados en textos legales de acuerdo a IDEA International[16]. Sin embargo, se recomienda que "los procedimientos de las iniciativas sean diseñados de manera que ofrezcan oportunidades realistas para su uso" (IDEA International, 2008, pág. 198)

La misma organización señala que el requisito de apoyo ciudadano a través de firmas -lo que, como mencionamos, en Ecuador se conoce como legitimidad democrática- debe ser lo más bajo posible para ser accesible para los ciudadanos, y a la vez, lo suficientemente alto para desincentivar su uso frívolo (IDEA International, 2008).

Por otro lado, Altman (2019), señala algunas buenas prácticas a seguir dentro del ejercicio y activación de los mecanismos de democracia directa. En primer lugar, expone que cuerpos directivos deberían ayudar en el diseño de preguntas que sean constitucionales e

[15] Esta falta de pronunciamiento desde la Corte Constitucional respecto a las preguntas de la consulta popular y referéndum convocados por Lenin Moreno en 2017 y votados en 2018 fue criticada por la Misión de Expertos de la Organización de Estados Americanos. En el informe final de este proceso de observación hubo críticas respecto al contenido de las preguntas, a la ambigüedad de las mismas y a la confusión que presentan a los electores (Misión de Expertos Electorales Referendum y Consulta Popular en Ecuador, 2018). Este trabajo de verificación minuciosa de los contenidos debió realizarse por parte de la Corte Constitucional, por lo que la Misión de Expertos urge a que el dictamen de constitucionalidad sea otorgado oportunamente.

[16] Institución cuya misión es promover "la democracia en todo el mundo, como una aspiración humana universal y un facilitador del desarrollo sostenible, a través del apoyo a la construcción, el fortalecimiento y la protección de las instituciones y procesos políticos democráticos en todos los niveles." (IDEA International, 2020)

inteligibles. Las preguntas deben ser lo suficientemente neutrales, sin que esto vaya en desmedro de la comprensión que provenga de la decisión ciudadana.

Otra buena práctica señalada por el mencionado autor es la estimación de un tiempo prudencial para la recolección de firmas. Este tiempo debería ser "lo suficientemente largo para permitir que la propuesta sea presentada, discutida, y para permitir a la mayoría de ciudadanos adoptar una postura al respecto" (Traducido de Altman, 2019, pág. 174).

El momento de activación y votación de una consulta popular también es un aspecto importante. Es importante evitar intromisión entre los temas tratados en las consultas populares y las elecciones ordinarias. En Ecuador, el expresidente Correa realizó una consulta en 2017, respecto a prohibición de ejercer cargos públicos para personas que posean bienes en paraísos fiscales. La consulta coincidió con las elecciones presidenciales, siendo que el principal opositor al oficialismo poseía bienes en paraísos fiscales. En este sentido, podemos comprender el uso poco adecuado que se puede hacer de una consulta popular, así como la importancia del momento en que se vota la misma.

e. Las consultas populares respecto al extractivismo

Con la emisión de los cuerpos legales que regulan a la consulta popular, a partir de 2010 comenzaron a llegar iniciativas al Consejo Nacional Electoral. Según los registros de Secretaría General del mencionado organismo, entre 2010 y febrero de 2018, un total de 34 iniciativas de consulta popular fueron ingresadas por diferentes activantes: el presidente de la República -Correa hasta abril de 2017, y Moreno desde entonces-, ciudadanos particulares, colectivos, y asambleístas como ciudadanos particulares[17].

La gran cantidad de iniciativas da cuenta de un interés desde la ciudadanía en ejercer sus derechos políticos o derechos de participación (Ramírez, 2014). Existe un mayor involucramiento de la ciudadanía con los asuntos públicos y sobre los que se sienten afectados de manera más directa. Las demandas sociales se reflejaron en derechos de participación y se buscaba acercar el ejercicio del Estado a la ciudadanía. (Hincapié, 2017) Todo esto podría responder al mencionado interés inicial en superar el déficit democrático de los tiempos pasados, poniendo a disposición de la ciudadanía los

[17] Las iniciativas fueron presentadas de acuerdo a los requisitos de propuestas ciudadanas y no como enviadas desde la función Legislativa.

extendidos mecanismos de participación y, sobre todo, la posibilidad de activación de consultas populares.

A pesar de la gran cantidad de iniciativas de consulta popular activadas, de nuestra muestra de 34 iniciativas, cinco fueron propuestas por el presidente de la República y las cinco llegaron a votarse, en más de un caso, sin contar con el dictamen de constitucionalidad en el tiempo determinado, por lo que se celebraron por decreto.

De las 29 iniciativas restantes, es decir, de iniciativa ciudadana, tres llegaron a la instancia de votarse, pero en un caso, el ciudadano activante desistió de llevar a cabo la consulta. En el otro caso, fue solicitado por el comité pro-mejoras de una comunidad para consultar sobre la adscripción de tierras comunitarias. Finalmente, una consulta, la que ocupa a esta disertación, llegó a la instancia de votarse tras estar siete años en trámite: la consulta por minería en los páramos de Quimsacocha.

Uno de los casos más emblemáticos de consultas populares, tanto activadas desde la ciudadanía como desde el ejecutivo, fue respecto a la explotación petrolera en el bloque ITT en el Parque Nacional Yasuní[18].

En 2013, después de que Correa declarara concluida la iniciativa Yasuní ITT[19] y de enviar la solicitud de declaratoria de interés nacional al legislativo, el colectivo Yasunidos, bajo el nombre de Julio César Trujillo, conocido jurista y actor político ecuatoriano, propuso que la explotación del bloque ITT sea un asunto solucionado a través de una consulta popular. Para ello, ingresaron una iniciativa en el Consejo Nacional Electoral el 22 de agosto de 2013. A pocos días, el 13 de septiembre del mismo año, la Corte Constitucional emite el dictamen *erga omnes*, respecto a otra iniciativa, en que cambia el orden de cumplimiento de los requisitos, por lo que los formularios son entregados para la recolección de firmas, para la posterior emisión del dictamen de constitucionalidad.

El colectivo Yasunidos se organizó a lo largo del territorio ecuatoriano, ya que activaron la consulta con carácter nacional. Procedieron a la recolección de firmas, que se completó

[18] El Parque Nacional Yasuní es uno de los lugares más biodiversos del planeta con 2274 especies de árboles y arbustos, 593 especies de aves, 80 especies de murciélagos, 150 especies de ranas y sapos, y 121 especies de reptiles. Alberga pueblos indígenas Huaorani no contactados de los grupos Tagaeri y Taromenane. El bloque ITT (Ishpingo Tambococha Tiputini) se encuentra en este parque, estando una parte de éste en la zona intangible para la protección de biodiversidad y vida de los pueblos no contactados. (Velasco, 2019)

en el plazo estipulado. Se recolectaron más de 1'070.000 firmas, que en su mayoría se declararon no válidas. El colectivo Yasunidos denunció varias irregularidades en el proceso de verificación y en el manejo de la cadena de custodia de los formularios. Para 2014, el presidente del Consejo Nacional Electoral declaró oficialmente que las firmas no eran válidas, por lo que el requisito de legitimidad democrática no se había alcanzado. Durante el proceso de recolección y validación de firmas, el colectivo sufrió varios actos de humillación pública: el vicepresidente de entonces Jorge Glas les mandó a regalar una calculadora para que puedan contar las firmas que necesitarían y el presidente Correa varias veces les calificó como "ecologistas infantiles".

El tema se mantuvo con atención mediática durante mucho tiempo y los Yasunidos acompañaron otras movilizaciones contra el extractivismo, por ejemplo, aquellas contra los proyectos mineros de Río Blanco y Quimsacocha, ambos ubicados en la provincia de Azuay.

La explotación de petróleo en el Yasuní fue un tema que activó cuatro iniciativas de consulta popular: una a favor de su explotación, dos contrarias a la misma y una que proponía aumentar el área intangible del Parque Nacional Yasuní y reducir el área de explotación. Esta última fue la única que llegó a votarse y fue propuesta por el presidente Lenin Moreno en 2018, entre otras preguntas que contenían temas controversiales en el gobierno de Rafael Correa[20]. Las otras tres iniciativas fueron ingresadas en 2013, cerca de la fecha en que Correa declaró el fin de la iniciativa Yasuní ITT.

La explotación de recursos naturales es uno de los temas que más se repite en las iniciativas de consulta popular activadas desde la ciudadanía, por lo que se puede observar, a través del uso de mecanismos de democracia directa, la politización de un nuevo tema y la generación de un amplio debate público (Lissidini, 2015). Si bien ninguna de las consultas de iniciativa ciudadana respecto al Yasuní se ha logrado votar, el tema ha llegado a difundirse y existe un mayor seguimiento mediático a nuevas iniciativas de consulta popular que se han activado respecto a extracción de recursos naturales no renovables[21]. Por ejemplo, el colectivo Yasunidos es una "unión de diversas

[20] Los otros temas consultados por Moreno en 2018 fueron: la derogación de la Ley de Plusvalía, que había generado protestas en sectores medios y altos del Ecuador; y para modificar la cuarta función del Estado; la de transparencia y control social, cuya labor tenía bajos niveles de popularidad. (Jackeline, 2017)

[21]En 2019 se votó finalmente la consulta de Quimsacocha; se buscó activar una consulta popular para prohibir la minería en toda la provincia del Azuay y otra para prohibir la minería en tres cantones de la

organizaciones de ambientalistas, artistas, ciclistas urbanos, entre otros, así como de jóvenes que desde lo individual se han ido sumando" (Jubileo Sur Américas, 2014). Esto da cuenta de un nuevo actor movilizado, fuera de los movimientos indígenas que tradicionalmente han sido quienes han abanderado la lucha por los derechos al territorio y a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que, para el caso del Yasuní, la consulta previa no aplica debido a que la zona en disputa se encuentra habitada por pueblos indígenas no contactados. Para estos casos, la Constitución previene en el artículo 75, sobre los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades, en su numeral 21, que "Los territorios de los pueblos en aislamiento voluntario son de posesión ancestral irreductible e intangible, y en ellos estará vedada todo tipo de actividad extractiva" correspondiendo a la violación de este derecho el cometimiento del delito de etnocidio, según el mismo artículo. En este sentido, el Bloque ITT no debería ser objeto de explotación. Se puede observar que, la violación de derechos, como el de consulta previa en otros casos, y en este, el de la vida de comunidades, pueblos y nacionalidades en aislamiento voluntario, es decir, cuando se ha prescindido de una adecuada acción "desde arriba", deviene en movilizaciones con nuevos actores, organizaciones y movimientos sociales "que reivindican el derecho a participar en las decisiones sobre el territorio que habitan frente al extractivismo imperante" (Hincapié, 2017, pág. 46)

Los sucesos ocurridos desde la propuesta de la iniciativa Yasuní ITT, la emisión de la Constitución, el fin de la iniciativa, y el posterior trato hostil hacia las consultas populares respecto al tema, nos dan cuenta de un gobierno que inició con una propuesta que trató de alejarse del antropocentrismo e iniciar el camino hacia el Buen Vivir, hasta el ingreso del Ecuador de manera plena al *consenso de los commodities* (Svampa, 2013) El tema, que había generado gran movilización y atención mediática, fue hábilmente utilizado por el siguiente presidente, Lenin Moreno, dentro de un proceso de autolegitimación, concretado a través de una consulta popular. Sin embargo, de este último tema hablaremos en los próximos apartados.

provincia de Imbabura y se ha propuesto en 2020 una nueva consulta para Azuay. Ninguna de las iniciativas ha recibido el dictamen favorable de la Corte Constitucional.

3. La consulta popular de Quimsacocha

a. Antecedentes

i. Qué es Quimsacocha

Quimsacocha, nombre quichua para Tres Lagunas, puede ser definido de varias maneras. Es el nombre que recibe un área que constituye

> un humedal de altura, resto del inactivo volcán y en su caldera, cuyo diámetro es más de 5km permitió la acumulación de agua dulce, fruto de la alta y constante pluviosidad y escasa evapotranspiración. Igual que su periferia, son áreas con grandes reservorios naturales de agua dulce y un sistema lacustre de origen glacial conformado por más de 30 lagunas, que se comunican entre sí constituyendo un conjunto sistémico e integral (Pérez Guartambel, 2012, págs. 50-51)

A la vez, es el nombre del área nacional de recreación, declarada por el Ministerio del Ambiente. La entidad señala que hasta 2012, su extensión fue parte del área de páramo concesionada para la explotación minera, habiendo recuperado el Ministerio 3217 hectáreas de las 12.000 hectáreas dadas en concesión. Esta área protegida, junto al Parque Nacional Cajas, son parte de la Reserva de la Biosfera del Macizo de El Cajas.

De acuerdo a los datos del Ministerio del Ambiente, “es una extensa esponja que almacena gran cantidad de agua” (Ministerio del Ambiente, 2015), al ser parte de un páramo.

Finalmente, Quimsacocha era el nombre del proyecto minero que desde 2012 se conoce como Loma Larga. Este proyecto se encuentra en la provincia del Azuay, al sur del Ecuador, entre las parroquias Victoria del Portete, San Gerardo, Chumblín y Girón, y en los cantones Cuenca, San Fernando y Girón, respectivamente. Comprende un área de alrededor de 8000 hectáreas (Ministerio de Minería, 2016) (INV Metals, 2015) y se forma de tres concesiones: Cerro Casco, Cristal y Río Falso. De acuerdo al Ministerio de Minería, posee oro, plata y cobre; sin embargo, la empresa concesionaria, la canadiense INV Metals, señala que el proyecto comprende solamente extracción de oro, aunque monetiza la extracción de los tres metales.

El proyecto tendría una vida útil de 12 años en los que, de acuerdo a los estudios de factibilidad realizados por la empresa INV Metals, se extraería 3000 toneladas por día en

los primeros años y 3400 toneladas por día a partir del quinto año, con la construcción de una mina subterránea. (INV Metals, 2015)

Los comuneros de las parroquias cercanas al proyecto señalan que las aguas en su interior irrigan valles de producción agrícola y ganadera, a la vez que

> aprovisiona agua para uso doméstico de las comunidades y parroquias San Gerardo, Chumblin, Zhaglli, Victoria del Portete, Tarqui, Baños, San Joaquín, Turi, El Valle, así como la periferia y urbes de Girón, San Fernando, Santa Isabel y la Cuenca de Guapondélig, tercera ciudad del Ecuador. (Pérez Guartambel, 2012, pág. 43)

El proyecto Loma Larga está clasificado entre los proyectos estratégicos para el Estado ecuatoriano.

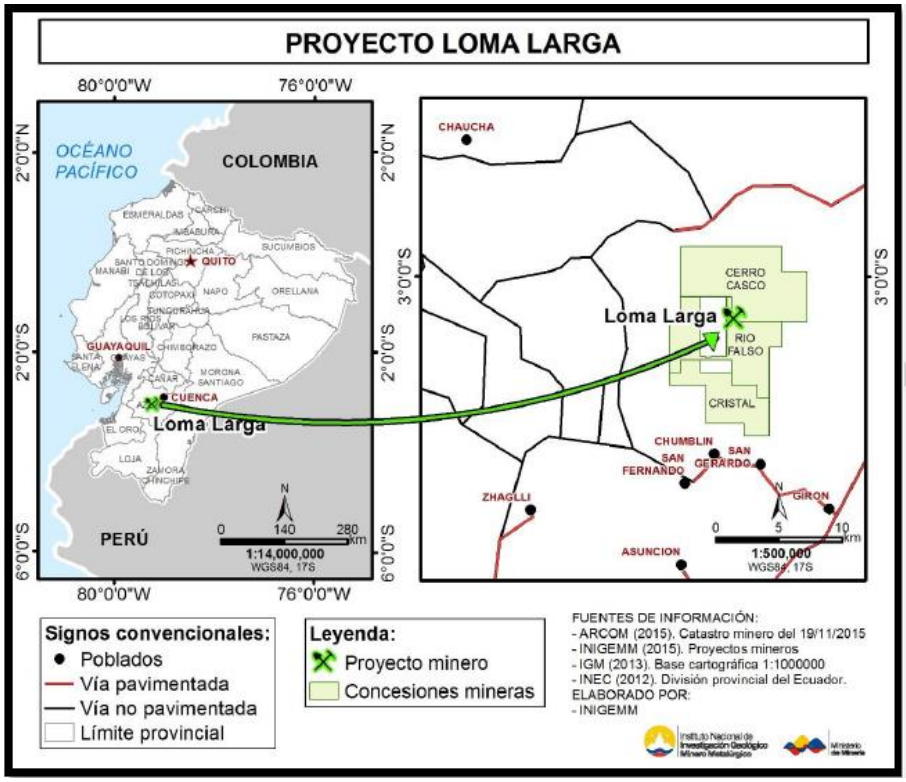

Imagen 1: Ubicación del Proyecto Loma Larga (Anterior Quimsacocha)
Fuente: Plan Nacional de Desarrollo del Sector Minero, Ministerio de Minería, 2016

El área donde se encuentra el proyecto, es decir, la zona conocida como Quimsacocha, parte de la cual hace el Área de Recreación con el mismo nombre, posee importancia ecológica, cultural e histórica (Pérez Guartambel, 2012).

La concesión minera fue otorgada en 2001 a la empresa canadiense IamGold. Pérez Guartambel (2012) señala que solo hasta 2007 se tuvo conocimiento del manejo de la concesión a través de una comisión conformada por el Ministerio de Minería y participantes de la sociedad civil. Miembros de la comisión encontraron que para la realización de la concesión no se había realizado consulta alguna a las comunidades en el área de influencia y que hacía falta los estudios de impacto ambiental correspondientes. Con este antecedente, y la emisión del Mandato N° 6 en 2007 o Mandato Minero, la concesión quedó extinta.

Sin embargo, en el mismo año, inicia el Diálogo Minero Nacional en donde se realizaron diversas mesas de trabajo con actores interesados en la minería a nivel nacional, para la generación de una nueva política minera. (Latorre, 2009). Este proceso desencadenaría en la emisión de la Ley de Minería en 2009, cuya aprobación llevó consigo una gran movilización sobre la que profundizaremos en el siguiente apartado.

ii. Movilización respecto a la ley de Minería en 2009

En noviembre de 2008, el gobierno de Rafael Correa presentó en la Asamblea Nacional el proyecto de Ley de Minería. El mismo había sido elaborado sin ningún proceso participativo con las comunidades afectadas.

Durante el proceso de aprobación de la ley, es decir, entre diciembre de 2008 y enero de 2009, varios territorios con población indígena y campesina comenzaron a declararse zonas libres de minería. Las resistencias en estos lugares se sumaron hasta culminar en protestas. En diciembre de 2008, diario Expreso reportó cierres de vías en Azuay.

EXPRESO DE GUAYAQUIL • MARTES, 23 DE DICIEMBRE DE 2008

ACTUALIDAD | 7

En Quito y Azuay se concentra la presión contra la Ley Minera

A los indígenas no les convencen explicaciones de Cordero. En el austro hubo cierres parciales de vías

REDACCIÓN EXPRESO

El movimiento indígena

"Cordero se dio las vueltas, seguro que

nea, lo que provocó una congestión vehicular con filas interminables de autos y buses.

"Todo depende del Gobier-

AZUAY. Un policía forcejea con una mujer indígena en una vía que conduce a Cuenca.

Imagen 2: Titular de artículo de Diario Expreso con fecha 23 de diciembre de 2008.
Fuente: (Pérez Guartambel, 2012)

El 5 de enero de 2009, en la zona de Molleturo, correspondiente al proyecto Río Blanco en la provincia de Azuay, habían tenido lugar cierres de vías y quemas de neumáticos por parte de miembros de las comunidades campesinas de Tarqui, Cumbe, Girón, Santa Isabel (El Universo, 2009a). Los participantes demandaban el archivo del proyecto de Ley de Minería. Ocho participantes en esta acción contenciosa fueron acusados de terrorismo en abril de 2009 (Amnistía Internacional, 2012).

Imagen 3: Protesta en la zona de Molleturo (2009). Vía Cuenca- El Oro
Fuente: El Universo

El 20 de enero de 2009, se celebró el Día de Movilización por la Vida, una marcha con aproximadamente 12.000 asistentes (Amnistía Internacional, 2012). La movilización consistió en varias acciones contenciosas (plantones, marchas, cierres de carreteras) en diferentes puntos del país. Zonas de lucha antiminera como Cotacachi, por el proyecto Llurimagua, se convirtieron en puntos de estas acciones. Otros fueron Azuay, Cotopaxi, el noroccidente de Pichincha y Chimborazo. Se realizó un plantón frente a la Asamblea Nacional, en Quito. (El Universo, 2009b). La organización de las movilizaciones estuvo a cargo de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador- CONAIE, cuyos dirigentes señalaron que no querían dañar la democracia -en respuesta a un discurso emitido por el entonces presidente Correa- sino que buscaban "acabar con el modelo neoliberal oligárquico y con la injusticia" (Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, 2009).

La movilización se consideró "exitosa", por la gran acogida que tuvo reflejada en su gran afluencia. A la vez, las comunidades que viajaron hasta Quito, aprovecharon el plantón

para hacer exposiciones de productos de sus zonas y entregar información sobre la minería a gran escala. Productores agroecológicos y organizaciones ecologistas se les unieron para mostrar la "agrobiodiversidad que estaría en riesgo por las políticas que asumiría el gobierno"(Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina, 2009)

A pesar de la gran concurrencia en las movilizaciones, el 29 de enero de 2009 se publicó en el Registro Oficial Suplemento 517 la Ley de Minería. La aprobación de la misma no había contado con ningún proceso de participación con las comunidades que podrían ser afectadas por la actividad minera. A la vez, el nuevo cuerpo legal abría y establecía lineamientos para el desarrollo de la minería a gran escala en el país. Los proyectos mineros solamente incluían la consulta previa cuando el proyecto ya había iniciado, es decir, se configura como un proceso más cercano a la socialización y cuya reacción en las comunidades no tendría ningún carácter vinculante.

iii. Acción de inconstitucionalidad frente a la Ley de Minería

Debido a la falta de los procesos de participación de las comunidades afectadas en la elaboración del cuerpo normativo, es decir, por incumplir la consulta prelegislativa, el 17 de marzo de 2009, la CONAIE presentó una demanda de inconstitucionalidad en la Corte Constitucional por vicios de forma. A la vez, se incluyó vicios de fondo, ya que la Ley de Minería violaba los derechos de la Naturaleza. Lo propio hicieron los sistemas comunitarios de agua de las parroquias de Tarqui, Victoria del Portete, es decir, los sistemas comunitarios de agua pertenecientes a la zona de influencia del proyecto Loma Larga o Quimsacocha.

Los casos fueron unificados por la Corte Constitucional, quien decidió que la demanda no procede, declarando finalmente que la Ley de Minería es constitucional en marzo de 2010. A la vez, diferencia a la consulta prelegislativa de la consulta previa, e insta al Legislativo a emitir el reglamento de celebración de la consulta prelegislativa.

Respecto a la consulta prelegislativa, la Corte Constitucional señala tres lineamientos (Machuca, 2014): solo debe aplicarse respecto a medidas legislativas que afecten derechos colectivos de pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias; es un derecho no equiparable a la consulta previa; y, las decisiones que las comunidades tomen deben referirse únicamente a tales derechos colectivos. Sin embargo, los resultados de la consulta prelegislativa no quedan establecidos como vinculantes, al igual que los de

la consulta previa. La celebración de ambos tipos de consulta se convierte en requisito necesario, pero sus resultados no necesariamente deben ser acogidos. Con esta sentencia, la Asamblea Nacional, a través del Consejo de Administración Legislativa emitió el instructivo para aplicación de la consulta legislativa el 13 de junio de 2012.

Posterior a la aprobación de la Ley de Minería, comenzó el debate por la Ley de Aguas. Los debates en la Asamblea Nacional provocaron gran movilización por parte de los mismos sectores y grupos que participaron en las movilizaciones respecto a la Ley de Minería. Estas movilizaciones culminaron el 5 de mayo de 2010. En los días de protesta se dieron varias acciones contenciosas, como cierres de vías, plantones y manifestaciones en varios puntos del país.

El 4 de mayo de 2010, durante un cierre de carretera que habían realizado en Azuay los miembros de los sistemas comunitarios de agua, fue tomado preso Yaku Pérez Guartambel. Junto a él, dos dirigentes comunitarios más fueron acusados por la Fiscalía de terrorismo y sabotaje, contando con el cuestionamiento del presidente Correa de las medidas de hecho que se habían tomado. “Los cargos de sabotaje se retiraron, pero luego se sustituyeron por el delito penal de obstrucción ilegal de vías.” (Amnistía Internacional, 2012, pág. 22). Por este delito, los acusados fueron sentenciados con ocho días de prisión.

iv. Consulta autoconvocada en Quimsacocha

En respuesta a la ejecución pobre de la consulta previa y la consulta prelegislativa, así como al avance del proyecto Quimsacocha, algunas comunidades en el área de influencia comenzaron a forjar una consulta autoconvocada. Riofrancos (2017) señala que la figura de la consulta previa no ha sido cumplida de manera sustancial en general, por lo que existen varios casos en que se han celebrado consultas comunitarias organizadas por las mismas poblaciones afectadas, siendo la consulta autoconvocada de Quimsacocha un ejemplo de esto.

En agosto de 2011, la Asamblea de Usuarios del Sistema Comunitario de Agua de Tarqui y Victoria del Portete, parroquias del cantón Cuenca, fue quien anunció la celebración de la consulta autoconvocada. En días previos a la celebración de la consulta, y un día anterior a la misma inclusive, se publica en el diario El Mercurio un comunicado firmado por el gobernador de Azuay en que insta a las comunidades a no participar en la consulta

(Pérez Guartambel, 2012). Pese a esto, la consulta obtiene gran concurrencia, y se llevó a cabo contando incluso con observadores nacionales e internacionales.

La consulta autoconvocada de Quimsacocha fue celebrada el 2 de octubre de 2011, en las parroquias de Tarqui y Victoria del Portete. En la misma triunfó con 92,38% el "No" a la realización de actividades mineras en Quimsacocha. El proceso tomó como demos a los miembros de los Sistemas Comunitarios de Agua de las dos parroquias, mismo sujeto que realizó una de las demandas de inconstitucionalidad sobre la Ley de Minería en la Corte Constitucional, por lo que la consulta constituye un resultado de un proceso de lucha antiminera de larga data:

> Los moradores de las dos parroquias se oponen a la concesión para explotación minera en el sector desde hace 9 años y desde hace dos, protestan contra la empresa canadiense IamGold, que cuenta con una concesión para exploración. (El Universo, 2011)

La organización de la consulta autoconvocada llama la atención, ya que fue llevada a cabo por la Unión de Sistemas de Agua UNAGUA, de la cual era entonces presidente Yaku Pérez Guartambel. La votación no tiene el mismo principio democrático de "un ciudadano, un voto"; en este caso, cada derecho al agua implica un voto. Comúnmente, cada familia sostiene un derecho y con ello, un voto; pero en casos con familias más numerosas, los derechos y votos pueden llegar hasta a cuatro. Este derecho a votar según el uso del agua asegura un reconocimiento del derecho al agua, de acuerdo a Yaku Pérez (Riofrancos, 2017).

Por este manejo ajeno a las funciones y prácticas de los marcos legales de celebración de la consulta popular, el proceso fue ridiculizado por el entonces presidente Correa y denunciado por inconstitucional por el gobernador de Azuay en ese entonces. En primer lugar, el 9 de octubre de 2011, Correa señaló que "Pérez es un político fracasado y que manipuló la consulta comunitaria que realizó el 2 de octubre UNAGUA" (El Universo, 2011). Posteriormente, el 26 de octubre, viajó a la zona de Quimsacocha, específicamente a San Gerardo, en donde emitió críticas a la consulta y a los opositores a la minería, mientras los miembros de los Sistemas Comunitarios de las parroquias se manifestaron y lanzaron objetos a la caravana presidencial, resultando detenidas dos personas (Telerama, 2011). En la misma oportunidad, Correa sugirió que se cambie el nombre del proyecto

para así asegurar que la extracción de minerales no contamina el sistema hidrológico Quimsacocha.

A pesar de la invalidación de la celebración de la consulta autoconvocada, los resultados de la consulta fueron entregados por UNAGUA "a la Defensoría del Pueblo, Concejo Cantonal, Consejo Provincial y ministerios de Recursos No Renovables y del Ambiente" (El Universo, 2011). De esta forma, las organizaciones establecían un precedente de institucionalización de activación de un mecanismo de democracia directa correspondiente a normas que podrían ser permitidas en el marco de la plurinacionalidad que la Constitución ecuatoriana incluye como característica del Estado ecuatoriano.

v. Área recreacional Quimsacocha y Marcha por el Agua, la vida y la Dignidad de los Pueblos

Si bien la consulta autoconvocada no causó los efectos que buscaba en el contenido de su pregunta, sí conmocionó el manejo del proyecto Quimsacocha. Por este motivo, varias reacciones se dieron respecto a la actuación gubernamental.

El manejo del proyecto obtuvo mucha atención por parte de los medios y las autoridades, incluido el presidente Correa, como mencionamos previamente. Otra reacción fue que, a través del Acuerdo Ministerial N°7 de 25 de enero de 2012, 3.217 hectáreas en la zona de Quimsacocha fueron declaradas Área Nacional de Recreación, incorporándolas al Patrimonio de Áreas Naturales del Estado. (Ministerio del Ambiente, 2018). Como se puede ver en líneas anteriores, el Ministerio del Ambiente señala que el área recreacional es un espacio recuperado de una concesión minera.

En este momento, cabe hacer un paréntesis para señalar que, como recordamos, 2012 fue previo a un año electoral. El 25 de febrero de 2012, el Consejo Nacional Electoral publicó el calendario electoral aprobado. Éste señala que el 18 de octubre de 2012 se realizaría la convocatoria a elecciones, el 1 de enero de 2013 iniciaría la campaña que culminaría el 14 de febrero de 2013, siendo las votaciones de primera vuelta el 17 de febrero de 2013 (Consejo Nacional Electoral, 2012). En esta contienda, participaría Rafael Correa con un nuevo binomio: Jorge Glas; esto tras tener como binomio a Lenín Moreno desde 2007.

Durante el mismo mes de aprobación del calendario electoral, febrero de 2012, la CONAIE junto a otras organizaciones de izquierda como el Movimiento Popular

Democrático organizaron la Marcha por el Agua, la Vida y la Dignidad de los Pueblos. La marcha tuvo lugar entre el 8 y 22 de marzo de 2012. “Recorrió diez provincias, con acciones locales y expresiones culturales diversas” (Ortiz Crespo, 2016, pág. 46). Contó con alrededor de 70.000 participantes. La marcha inició en la provincia de Zamora Chinchipe, al sur-oriente de Ecuador y el 12 de marzo de 2012 ingresó a la ciudad de Cuenca, capital de la provincia de Azuay. En este punto encontraron resguardo policial que evitaba enfrentamientos con una contramarcha organizada desde el gobierno.

La intención del resguardo, según el gobernador del Azuay, Humberto Cordero, fue evitar que los caminantes ingresen al parque central Abdón Calderón, en donde un grupo de funcionarios municipales y aproximadamente un centenar de simpatizantes del oficialismo realizaban un plantón “en defensa de la Democracia” (El Universo, 2012a)

La marcha contaba con el apoyo del prefecto de Azuay de entonces, Paúl Carrasco -ajeno al movimiento indígena pero opositor del gobierno de Correa-, quien entregó mote y aguardiente al dirigente de Pachakutik, Salvador Quishpe.[22]

A las afueras de la ciudad, se realizó una ceremonia en donde Yaku Pérez Guartambel, en calidad de dirigente de Tarqui y Victoria del Portete, participó rociando agua a los marchantes, recordando que la misma provenía del Quimscocha y que era sagrada. Entre las consignas que se leía en los carteles de los manifestantes estaba: ““No queremos inversión si es para la destrucción", "El agua no se vende, el agua se defiende", "Correa Minero, el agua está primero"” (El Universo, 2012a).

Imagen 4: Ceremonia realizada a las afueras de Cuenca con los asistentes a la marcha, marzo de 2012
Fuente: El Universo, 2012

[22] Salvador Quishpe es líder del partido indígena Pachakutik y dirigente político de la CONAIE. Fue prefecto de la provincia de Zamora Chinchipe entre 2009 y 2019. Mantiene una postura contraria a la minería debido a que el proyecto de minería a gran escala Mirador se encuentra en la provincia de Zamora.

Cuando la marcha llegó a Quito, el 22 de marzo de 2012, sus asistentes hicieron una concentración en el tradicional parque del Arbolito. Buscaban entregar un documento con 19 puntos en la Asamblea Nacional que incluía propuestas regulatorias sobre el manejo de aguas y redistribución de tierras. Los dirigentes fueron recibidos "por la ministra de la política ecuatoriana, Betty Tola, y por el presidente de la Asamblea Nacional, Fernando Cordero" (Observatorio de Cambio Rural, 2012). En la concentración final, el dirigente de la CONAIE, Salvador Quishpe, emitió un discurso en el que señaló: "Basta de seguir entregando, como hace 500 años, nuestros territorios a los canadienses, a los chinos. Estamos aquí por nuestras montañas, ríos, por la Cordillera del Cóndor" (El Universo, 2012b)

Nuevamente, se encontraron con una contramarcha organizada por el gobierno, con la que no hubo enfrentamiento físico, ya que la contramarcha ocupó plazas cercanas al Palacio de Carondelet, mientras que la Marcha por el Agua, la Vida y la Dignidad de los Pueblos tuvo otro recorrido y destino. "Las contramarchas aparecen más como un dispositivo para disputar el espacio público." (Ortiz Crespo, 2016, pág. 63)

El gran número de personas movilizadas en la marcha no significó importantes cambios en cómo se llevaron a cabo los proyectos extractivistas desde el Estado. Sin embargo, tras el impulso sentido en Azuay y por la invalidación de los resultados de la consulta comunitaria autoconvocada, integrantes de la Unión de Sistemas Comunitarios de Agua del Cantón Girón deciden proponer una consulta popular respecto a actividades mineras.

b. Iniciativa de consulta popular (2012-2017)

i. El año de partida: 2012

Apenas seis días después del arribo de la Marcha por el Agua, la Vida y la Dignidad de los pueblos, ocho integrantes de la Unión de Sistemas Comunitarios de Agua del cantón Girón, en la provincia del Azuay, con apoyo de la Federación de Organizaciones Indígenas y Campesinas del Azuay[23] solicitan al delegado provincial del Consejo

[23] La FOA se define como una organización filial de la Ecuarunari, organización política indígena vinculada estrechamente con la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador CONAIE. Entre los objetivos de la CONAIE y la Ecuarunari están: "consolidar a los pueblos y nacionalidades indígenas del Ecuador, luchar por la tierra y territorios indígenas, luchar por una educación propia (intercultural bilingüe), luchar contra la opresión de las autoridades civiles y eclesiales, luchar por la identidad cultural de pueblos indígenas, contra el colonialismo y por la dignidad de pueblos y nacionalidades indígenas." (CONAIE, 2020)

Nacional Electoral se les confiera los formularios para recolectar firmas para una consulta popular a realizarse en el cantón Girón[24]. El documento con la petición señala como representante legal para la causa a Carlos Pérez Guartambel y se nombra procurador común a Rigoberto Sánchez Fajardo, miembro de la Unión de Sistemas Comunitarios de Agua del cantón Girón. En el documento exponen que el texto de la pregunta será:

> ¿Está Usted de acuerdo que se realicen actividades mineras en los páramos y fuentes de agua del Sistema Hidrológico Kimsakocha (Quimsacocha)? SI--- NO---

El oficio en que se solicita la consulta tiene fecha 28 de marzo de 2012. El 2 de abril, la Delegación Provincial del Azuay del Consejo Nacional Electoral envía un oficio al presidente del Consejo Nacional Electoral para proceder a dar trámite a la solicitud realizada por Sánchez Fajardo.

En sesión ordinaria del 30 de abril de 2012, el pleno del Consejo Nacional Electoral resuelve solicitar a la Corte Constitucional el respectivo dictamen de constitucionalidad de la pregunta presentada. Con ello, el 11 de mayo se notifica al entonces presidente de la Corte Constitucional del Ecuador, Patricio Pazmiño Freire. Así, el 7 de junio de 2012, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admite a trámite el pedido de dictamen de constitucionalidad de la pregunta y expone que no hay otra causa con identidad de objeto y acción.

Con el ingreso de la causa para obtener el dictamen de constitucionalidad, se da un especial descontento en la empresa concesionaria ya que, en junio de 2012, el periódico financiero *Financial Times* anuncia la salida de IAMGOLD, empresa canadiense, del manejo del proyecto Quimsacocha. Expone que

> La firma minera radicada en Toronto ha alcanzado un trato para vender su proyecto Quimsacocha a una empresa pequeña llamada INV Metals Inc. por unos miserables 30 millones de dólares en acciones (Traducido de Financial Times, 2012)

La empresa INV Metals expone que completó la adquisición de la propiedad de Quimsacocha en noviembre. Esto la llevó de ser una empresa pequeña, a ser una empresa de desarrollo avanzado con gran potencial (INV Metals, 2015). Con la adquisición de la

[24] El cantón Girón está compuesto por tres parroquias: una urbana, Girón, y dos rurales, San Gerardo y Asunción.

propiedad por INV Metals, en ese mismo año el proyecto pasa a llamarse Loma Larga, siguiendo la recomendación que había hecho Correa en meses anteriores.

A pesar de la declaración de área recreacional de Quimsacocha, la venta de la propiedad y el cambio de nombre del proyecto, los proponentes de la consulta no desistieron de su celebración y la misma siguió su trámite en la Corte Constitucional para obtener el dictamen de constitucionalidad. El 18 de julio de 2012, la Corte Constitucional que apunta como juez sustanciador a Roberto Bhrunis Lemarie, notifica que el avoco de conocimiento de la petición de dictamen previo y vinculante para la convocatoria a consulta popular.

Entre la entrada en vigencia de la Constitución de 2008 y noviembre de 2012, operó una Corte Constitucional de transición[25]. Esta Corte no respetó los tiempos establecidos para el dictamen de constitucionalidad de la consulta popular de Quimsacocha: a los veinte días tras el avoco de conocimiento, no hubo pronunciamiento alguno. Aun así, el Consejo Nacional Electoral, tampoco tomó ninguna iniciativa.

Durante 2012, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social realizó el concurso público de méritos y oposición para la conformación de la primera Corte Constitucional. Este proceso inició en febrero y culminó con la posesión de los ganadores del concurso en noviembre del mismo año. Las causas ingresadas en ese tiempo quedaron represadas, incluida la consulta popular de Quimsacocha.

ii. Elecciones, Yasuní y el dictamen de la Corte Constitucional: 2013

En 2013, tras la primera vuelta de las elecciones de febrero, el binomio Correa-Glas vence con el 51% de los votos y se posesiona el 24 de mayo de 2013. Jorge Glas queda encargado del manejo de los sectores estratégicos[26].

[25] Analizada ampliamente por su servilismo a Correa por Hernán Salgado (2013). En este análisis resalta que, De acuerdo a las disposiciones transitorias de la Constitución de 2008 no se establece un tiempo para la celebración del concurso de méritos para la conformación de la Corte Constitucional definitiva, queda establecido que el mismo se realizará una vez constituidas las nuevas funciones. En ningún momento se establece que permanecería una corte como transitoria.

[26] El artículo 313 de la Constitución señala que "se consideran sectores estratégicos la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua y los demás que determine la ley."

En ese mismo año, en agosto, Correa declara finalizada la iniciativa Yasuní ITT y envía la solicitud de declaración de interés nacional a la Asamblea, con lo que tres consultas populares son activadas en respuesta: para dejar el crudo del bloque ITT indefinidamente bajo tierra, propuesta por el colectivo Yasunidos; para prohibir las actividades extractivas en todo el país, propuesta por un ciudadano particular; y, para apoyar a Correa en la explotación del bloque ITT, propuesta por un grupo de alcaldes de la región amazónica. Todas estas iniciativas son tratadas bajo la regla jurisprudencial incluida en el dictamen 001-13-DCP-CC de 2 de octubre de 2013, es decir, se solicita que el Consejo Nacional Electoral en primer lugar certifique el cumplimiento del requisito de legitimidad democrática para luego emitir un dictamen de constitucionalidad respecto a las preguntas.

Durante el mismo año, la empresa INV Metals completa procesos de exploración en el proyecto Loma Larga, e inicia los estudios de prefactibilidad en diciembre. (INV Metals, 2020).

iii. 2014: Consultas por el Yasuní, la Marcha por el Agua y la primera reactivación de la consulta de Quimsacocha.

Dentro del juego político a tener en cuenta, cabe hacer mención a que en febrero de 2014 se celebró elecciones seccionales en Ecuador. En éstas, las ciudades de mayor población, Quito, Guayaquil, Cuenca y Portoviejo, eligieron como alcaldes a miembros de partidos de oposición al gobierno.

Específicamente, respecto a la consulta de Quimsacocha, sucesos importantes y de gran impacto ocurrieron en 2014.

En primer lugar, en octubre de 2013 el Consejo Nacional Electoral entrega los formularios de recolección de firmas al colectivo Yasunidos. El plazo para la recolección culminó el 12 de abril de 2014. Para ese momento, tres consultas habían sido iniciadas. La de Yasunidos contenía una pregunta redactada por Julio César Trujillo. El colectivo denunció que las otras consultas, o incluso iniciativas que no existían, estaban utilizando el diseño del formulario de recolección de firmas de la consulta de Yasunidos para confundir a la ciudadanía y perjudicar el proceso de recolección de firmas (El Comercio, 2014). Ya con algunas firmas recolectadas, el CNE realizó advertencias respecto al futuro

rechazo de formularios por cuestiones de forma[27]. A pesar de estos problemas, de acuerdo a los registros de la Secretaría General del Consejo Nacional Electoral, el colectivo entregó más firmas de las que requería la iniciativa. Según el abogado del colectivo, Pablo Piedra, fueron entregadas 757.623 firmas de respaldo. Sin embargo, el pleno del Consejo Nacional Electoral resolvió que solamente 369.114 firmas eran válidas, por lo que no se alcanzaba las 583,324 firmas necesarias para obtener el requisito de legitimidad democrática. El colectivo impugnó esta decisión en el Tribunal Contencioso Electoral; sin embargo, la apelación fue rechazada.

Tras este rechazo a la iniciativa de Yasunidos, Correa recibió firmas de la iniciativa del colectivo Amazonía Vive a favor de la explotación del bloque ITT (1'100.000 firmas de apoyo[28]) así como el respaldo del colectivo para la inclusión de la figura de la relección indefinida en la Constitución. De acuerdo al CNE, la iniciativa de Amazonía Vive tampoco alcanzó a completar el requisito de legitimidad democrática.

En segundo lugar, entre el 5 y el 24 de junio de 2014 se retoma el segundo debate de la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua. La ley se aprueba y es publicada en el Registro Oficial del 6 de agosto de 2014. Este debate y aprobación impulsa una nueva movilización. El 22 de junio de 2014 inicia la Marcha por el Agua, la Vida y la Dignidad de los Pueblos. La marcha partió desde Zamora Chinchipe y llegó hasta Quito el 1 de julio de ese año. A pesar de que la ley ya estaba aprobada para cuando llegó la marcha con los mismos colectivos que se habían movilizado en 2012, la misma reunió a alrededor de 500 personas. En esta marcha, Yaku Pérez Guartambel, como presidente de la Ecuarunari, se encontraba entre los principales líderes, y explicó que la Ley de Aguas no libera "las fuentes de agua de los territorios concesionados a la megaminería; no respetaron la autonomía de los sistemas comunitarios de agua" (El Comercio, 2014). Los colectivos manifestaban rechazo al modelo extractivista en el país. Esto se refleja en la consigna: "Yo ya no quiero la minería porque el agua se contamina.

[27] "El CNE advirtió que no aceptaría formularios que no cumplan ciertos requisitos como tamaño, peso y tipo de papel, a pesar de que estas exigencias no aparecen en los reglamentos del CNE, ni en el Código de la Democracia o en la Constitución." (Piedra, 2014)
"El sistema de verificación de firmas del CNE está programado para escanear los formularios con el tamaño estándar (A4), de papel bond, que entregó el organismo. Sin embargo, [Domingo Paredes, presidente del CNE] mencionó que arbitrariamente, la organización Yasunidos publicó en medios de comunicación separatas (formularios para recolectar firmas) que no cumplen con las especificaciones técnicas entregadas por el CNE. "Esto dificultará el escaneo para la verificación de firmas, debido a que el tipo de papel y tamaño no son los mismos que entregamos", enfatizó." (Consejo Nacional Electoral, 2014)
[28] De acuerdo a un reportaje de César García de Ecuador TV, disponible en https://www.youtube.com/watch?v=Quh-h7t9SWs. Video publicado el 13 de junio de 2014.

Yo ya no quiero vender petróleo porque los chinos se llevan todo."[29] A la vez, manifestaron oposición a incluir la figura de la relección indefinida en la Constitución.

En el marco de esta marcha, surgió el rechazo hacia las reformas constitucionales que iban a ser presentadas desde el oficialismo, entre ellas, permitir la reelección indefinida de autoridades de elección popular y cambios respecto al diseño institucional de la consulta popular. Finalmente, el 26 de junio de 2014, asambleístas de Alianza País presentan en el Legislativo una propuesta con 13 reformas a la Constitución entre las que estaba la limitación de los temas de consultas populares convocadas por gobiernos autónomos descentralizados. La entonces presidenta del Legislativo, afín al oficialismo, envió las reformas a la Corte Constitucional para la emisión del dictamen para su posterior tratamiento. La Corte Constitucional emitió el dictamen 001-14-DRC-CC, respecto a las reformas, el 31 de octubre de 2014, aprobando 12 de ellas, entre las que estaba la reforma sobre temas en convocatorias a consulta popular realizadas por gobiernos autónomos descentralizados. Con ello, las enmiendas aprobadas pasaron a ser tratadas por el Legislativo.

En tercer lugar, durante el mismo mes de octubre de 2014, la Corte Constitucional retoma el caso 001-12-CP, la iniciativa de la consulta popular de Quimsacocha, y decide, con base en el dictamen 001-13-DCP-CC y la regla jurisprudencial que contenía, que la iniciativa debe cumplir con el requisito de legitimidad democrática para otorgar el dictamen de constitucionalidad solicitado, por lo que la consulta de Quimsacocha retorna al Consejo Nacional Electoral. El dictamen de la Corte Constitucional respecto a la consulta de Quimsacocha incluye como antecedente la posición oficial desde la Procuraduría General del Estado, que señala que con base en el artículo 313 de la Constitución, el Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, por lo que da cuenta del manejo que desde el Estado corresponde de manera exclusiva a la minería, siendo innecesaria la celebración de una consulta popular.

El 25 de noviembre de 2014, la Coordinación General de Asesoría Jurídica del Consejo Nacional Electoral emite el informe de recomendación 330-CGAJ-CNE-2014, en cuya conclusión "sugiere al Pleno del Consejo Nacional Electoral, proceder a la entrega del

[29] Registrado en el video titulado La Marcha por el Agua avanza con fuerza a Quito. Disponible en https://www.youtube.com/watch?v=7sPmXE_TQeg. Video publicado el 29 de junio de 2014.

formato de formularios de recolección de firmas de la pregunta planteada"; solicita a quien corresponde dentro de la institución el diseño del formulario, así como señalar el número de firmas correspondientes al 10% del padrón electoral del cantón Girón.

Posteriormente, el 29 de noviembre de 2014, el Pleno del Consejo Nacional Electoral comunica los representantes de la Unión de Sistemas Comunitarios de Agua del cantón Girón y a la FOA el contenido del acta PLE-CNE-9-26-11-2014, en que expone que ha decidido acoger el informe de la Coordinación Jurídica. En este sentido, los formularios deben ser entregados una vez que la Coordinación Nacional Técnica de Procesos de Participación Política diseñe los formatos con el contenido indicado por la Secretaría General del CNE; y, que la Coordinación Nacional Técnica de Procesos y la Dirección Nacional de Registro Electoral indiquen el número de firmas a recolectar.

iv. 2015: Recolección de firmas y la reforma constitucional.

El año partió con la noticia de que INV Metals había terminado los estudios de prefactibilidad del proyecto Loma Larga (INV Metals, 2020); y culminó con la adopción de las reformas constitucionales impulsadas desde el oficialismo, cuyo tratamiento inició en 2014 e incluían una referente a las consultas populares.

La apertura y cumplimiento de requisitos de la consulta de Quimsacocha inician en enero. El 29 de enero de 2015, el Secretario General del Consejo Nacional Electoral emite un oficio dirigido a Yaku Pérez Guartambel en el que señala que, cumpliendo con lo dispuesto en la resolución PLE-CNE-9-26-11-2014, procede a entregar dos ejemplares impresos del formulario de recolección de firmas y su formato digital en un CD. La pregunta era: "¿Está usted de acuerdo que se realicen actividades mineras en los páramos y fuentes de agua del Sistema Hidrológico Kimsakocha (Quimsacocha)?".

En el oficio entregado queda señalada la cantidad de firmas que se debía recolectar. Eran 1493 firmas, correspondientes al 10% de las personas inscritas en el registro electoral del cantón Girón. Las firmas debían ser recolectadas en un plazo de 180 días contados a partir del 30 de enero de ese año.

En este sentido, la búsqueda del cumplimiento del requisito de legitimidad democrática inicia, y con ello un proceso de movilización en el área de influencia del proyecto Loma Larga que retomó el aporte de actores experimentados. Señalamos esto ya que, Yasunidos mantuvo una asamblea nacional en octubre de 2014, en la que acordaron "asumir los

conflictos regionales de cada capítulo de Yasunidos." (Golden, 2016, pág. 10) Por lo que el capítulo de Azuay, llamado Yasunidos Guapondélig, toma como objetivo lograr la moratoria de los proyectos Río Blanco y Loma Larga. Por este motivo, miembros del colectivo inician procesos de acompañamiento en la recolección de firmas para la consulta popular de Quimsacocha impulsada por la Unión de Sistemas Comunitarios de Agua de Girón y la FOA. Con un trabajo articulado, inicia la recolección de firmas cuidando detalles de forma que fueron motivo de anulación en el proceso del Yasuní: vigilaron el registro de firmas con el uso de esferos de un mismo color, incluir firmas y huellas digitales de signantes, utilizar papel de peso uniforme.[30]Durante los meses de marzo y abril, los Yasunidos visitaban Girón para colaborar en la recolección de firmas y realizar exposiciones de los efectos de la minería, casi semanalmente (Golden, 2016). Entre las exposiciones que realizaban, estaba la ubicación de fotos de minas, ríos contaminados y botellas con agua turbia de colores oscuros, etiquetada como "Toxicagua".

Con este trabajo organizado y conjunto entre los integrantes de la Unión de Sistemas Comunitarios de Agua de Girón y los Yasunidos Guapondélig, el 24 de marzo de 2015, los impulsores de la consulta realizan una primera entrega de formularios, en donde constaban 134 formularios y un registro en CD de los mismos más las cédulas de los cuatro recolectores registrados.

Los días 3 y 4 de marzo de 2015, un colectivo denominado Unidos por el Desarrollo[31], presenta una solicitud en la Delegación Provincial del Azuay del Consejo Nacional Electoral para pedir formularios para la celebración de una consulta popular en los cantones Girón y San Fernando. En un inicio, la solicitud pedía la celebración de la consulta solo en el cantón Girón, pero la segunda solicitud presentada como alcance a la primera, expone que uno de los firmantes del primer oficio tiene domicilio en el cantón San Fernando.

La pregunta propuesta en esta nueva solicitud de consulta fue:

[30] Entrevista con Nataly Torres 18 de mayo de 2020

[31] El abogado del colectivo, Esteban León, firma la solicitud y comparece en las siguientes fases del proceso hasta finalizar ese año. Resulta interesante que dicho abogado empezó a constar en la nómina de la Secretaría del Agua como Subsecretario de Demarcación Hidrográfica Santiago, desde diciembre de 2015. (Secretaría del Agua, 2016) La Demarcación Hidrográfica Santiago incluye las áreas de gestión Cuenca, Zamora, Loja y Macas, es decir, incluye, entre otras, el manejo de las fuentes hídricas cercanas al proyecto Loma Larga-Quimsacocha.

> ¿Está usted de acuerdo que la zona de influencia del proyecto minero Loma Larga (Kimsakocha) se beneficie del 60% de las regalías que genere la explotación minera responsable? Si--- No---

El 6 de marzo de 2015, la Coordinación General de Asesoría Jurídica del Consejo Nacional Electoral, emite el informe 0063-CGAJ-CNE-2015 respecto a la petición presentada por el colectivo Unidos por el Desarrollo. En éste, recomienda que la petición de consulta popular sea aceptada y se proceda a entregar los formularios para la recolección de firmas que deberían ser equivalentes a al 10% de personas en el registro electoral de los dos cantones: San Fernando y Girón.

El Pleno del CNE acogió la recomendación de la Coordinación General del Asesoría Jurídica y el 9 de marzo de 2015, resolvió que el Coordinador Nacional Técnico de Procesos de Participación Política diseñe el formulario de recolección de firmas para esta consulta, y que el Coordinador General Técnico de Procesos y el Director Nacional de Registro Electoral señalen cuál es el número de firmas que corresponden al 10% de las personas en el registro electoral de los cantones San Fernando y Girón.

La Secretaría General del CNE realizó la entrega de los formatos impresos y en CD de los formularios el 12 de marzo de 2014 con lo que inicia el plazo de 180 días para la recolección de firmas para la iniciativa de consulta popular del colectivo Unidos por el Desarrollo.

Nuevamente, inicia un proceso de pugna por las firmas. La consulta presentada por Unidos por el Desarrollo tiene una redacción que, al leer rápidamente, es similar a la de la Unión de Sistemas Comunitarios de Agua de Girón y la FOA por incluir la palabra Kimsakocha entre paréntesis, por lo que podría confundir a los firmantes. Sin embargo, realizaba una solicitud muy diferente y su respuesta positiva implicaba un lineamiento ya presente en la Ley de Minería vigente[32].

A la vez, encontramos que el proceso entre la solicitud de entrega de formularios hasta la respuesta a la solicitud duró mucho menos de un mes para el caso de la consulta de Unidos por el Desarrollo, mientras que, hasta marzo de 2015, la consulta de la Unión de Sistemas Comunitarios de Agua de Girón (USCAG en adelante) y la FOA, ya tenía más de tres años en trámite.

[32] Entrevista a Nataly Torres 18 de mayo de 2020.

A pesar de esta diferencia en el tratamiento de las dos iniciativas de consulta, no hubo desmotivación en la recolección de firmas por parte de la USCAG y la FOA. Por el contrario, conservaron el acompañamiento de Yasunidos Guapondélig y aumentaron procesos de validación de firmas que no estaban incluidos en los requisitos, como la notarización de los formularios entregados, gestión adelantada por Yaku Pérez Guartambel (El Tiempo, 2015)

A la vez, organizaban programas de recolección de firmas en lugares céntricos de Girón, como la plaza central, aprovechando la celebración de las misas dominicales para captar la atención de las personas a su salida.

Para el final del plazo de recolección de firmas, los proponentes de la consulta de la USCAG y la FOA pretendieron entregar el doble de las necesarias. El 28 de julio de 2015, Yaku Pérez Guartambel entregó 139 formularios con firmas de apoyo para la iniciativa de consulta popular.

Un día después, el 29 de julio de 2015, el colectivo Unidos por el Desarrollo entregó sus formularios. En el archivo del CNE no consta el informe con la cantidad de formularios entregados ni el análisis técnico de las firmas. Sin embargo, el diario oficialista El Telégrafo señala que, en esa ocasión, Unidos por el Desarrollo entregó 3200 firmas de apoyo, siendo el objetivo 4000 firmas, debido a que esta consulta incluía dos cantones. La noticia señala que el plazo para recolección de firmas de Unidos por el Desarrollo culminaba el 11 de septiembre de ese año (2015), sin embargo, no hay un registro en el CNE de haber recibido más formularios después del 29 de julio por parte de esa iniciativa como sí hubo respecto a las firmas de la otra iniciativa de consulta.

Con la finalización del plazo para recolección de firmas de la consulta convocada por la USCAG y la FOA, comenzó el proceso de verificación de firmas. Éste inicia a través de la resolución del Pleno del CNE de aprobar los informes para el análisis documental del proceso de verificación de firmas de apoyo a consultas populares en el sector Quimsacocha, tanto para la iniciativa de la USCAG y la FOA, como para la iniciativa de Unidos por el Desarrollo. Se encarga la resolución sobre la ejecución del análisis documental a la Coordinación Nacional Técnica de Procesos de Participación Política y a la Dirección Nacional de Organizaciones Políticas. La resolución tiene fecha 5 de agosto de 2015 y es entregada a Yaku Pérez Guartambel de la FOA y Ecuarunari y, el 8 de agosto del mismo año, al procurador común de Unidos por el Desarrollo.

El año en cuestión tuvo varias oleadas de protesta debido al envío de proyectos de ley por parte del Ejecutivo hacia el Legislativo, y por el avance en el tratamiento de las enmiendas a la Constitución. Un sector más conservador y cercano a las autoridades locales opositoras se levantó durante el mes de junio en las ciudades más pobladas del país: Quito, Guayaquil, Cuenca, Manta, Loja. Las movilizaciones se dieron contra la aprobación de las leyes de herencias y plusvalía, así como contra el aumento de aranceles en ciertos productos importados[33].

Posteriormente, en agosto, el movimiento indígena anunció que haría una movilización de diez días atravesando el país, que culminaría el día 13 con un paro nacional, al arribo de la movilización a Quito.

Imagen 5: Recorrido de la marcha indígena entre el 2 y 13 de agosto de 2015.

Fuente: (Pérez Guartambel & Sierra, 2015)

La marcha tuvo la misma reacción del gobierno que las de los años anteriores. Hubo fuerte represión por parte de la Policía desde la salida de la marcha en el sur de país, con la detención de buses que transportaban activistas, y con la destrucción de provisiones de alimentos (Pérez Guartambel & Sierra, 2015). La diferencia respecto a las marchas de los años previos, fue una adhesión a las protestas desde organizaciones obreras de Guayaquil.

[33] "En 2015, las clases altas y medias se movilizaron contra Correa (*la marcha de la nutella*) por la extensión de la lista de productos importados gravados con aranceles." (Ramírez, 2019)

(El Comercio, 2015). Gremios de médicos, educadores y jubilados también manifestarían sus demandas en esos diez días en la Costa.

El Consejo Nacional Electoral registra en los antecedentes a la resolución PLE-CNE-1-27-8-2015, la recepción de un oficio enviado por Yaku Pérez Guartambel con fecha 7 de agosto de 2015, en que solicita se difiera el proceso de verificación de firmas de respaldo de la consulta popular de Quimsacocha, para que se dé "con posterioridad a la movilización nacional que llegaría a Quito el 13 de agosto de 2015." Sin embargo, el CNE notifica el 19 de agosto de ese año, que la verificación de firmas iniciaría el 25 de agosto de 2015 y solicitó la presencia de delegados para adelantar el proceso.

El 13 de agosto de 2015, la llegada de la movilización indígena a Quito implicó una gran tensión en la ciudad y enfrentamientos entre los miembros del movimiento indígena y la Policía. A la vez, la prensa registró cierres de carreteras en varios puntos de las tres regiones continentales del país (El Universo, 2015a). Ese día, Yaku Pérez Guartambel fue detenido y llevado preso (El Universo, 2015b). Su pareja, Manuela Picq, de nacionalidad brasileña, fue también apresada y la Cancillería anunció que su visa no sería renovada, por lo que salió del país en meses posteriores.

Si bien, los propulsores de la consulta de Quimsacocha no pudieron hacer coincidir la llegada de la movilización a Quito con la verificación de firmas, solicitaron la ayuda de veedores con experiencia en este proceso: Yasunidos de Quito. El presidente de la Unión de Sistemas Comunitarios de Girón, Bolívar Quezada señaló:

> Ellos (Yasunidos) ya conocen cómo se desarrollan estos procesos y queremos que nos colaboren con su experiencia. No queremos que (el CNE) nos vean como primerizos y nos digan este formulario está bien y este está mal… (La Hora, 2015)

Un día previo al inicio de la revisión, los observadores registrados fueron capacitados por el Consejo Nacional Electoral para llevar adelante el proceso. Junto a esa capacitación, los miembros de Yasunidos Quito recomendaron a los observadores que documenten todo el proceso e informen todo lo que vean, a través de redes sociales. A los interesados en la consulta de Quimsacocha convocada con la USCAG y la FOA les preocupaba que la verificación de firmas de su iniciativa se realice al mismo tiempo que la de Unidos por el Desarrollo.

A pesar de esto, el 26 de agosto de 2015, es presentado el informe del proceso de verificación de firmas de la iniciativa de nuestro interés. El informe señala que, de 2184 firmas presentadas, hubo 1577 firmas válidas, con lo cual se cumple el requisito de legitimidad democrática. El 27 de agosto de 2015, el Pleno del Consejo Nacional Electoral acogió el informe de la Coordinación Nacional Técnica de Participación Política y del Director Nacional de Organizaciones Políticas, con lo que dispone remitir una copia certificada de la resolución a la Corte Constitucional para que procedan a dar el dictamen de constitucionalidad correspondiente.

En el acta del Pleno del CNE, PLE-CNE-2-10-9-2015, entre los antecedentes queda señalado que la representante de Unidos por el Desarrollo entregó los formularios de firmas de respaldo para la consulta popular; sin embargo, no se alude a ningún acta de entrega de firmas como sí ocurrió para el caso de la consulta de la USCAG y la FOA.

El 7 de septiembre de 2015, la Coordinación Nacional Técnica de Procesos de Participación Política y la Dirección Nacional de Organizaciones políticas emiten un informe de análisis documental y proceso de verificación de firmas para la consulta convocada por el colectivo Unidos por el Desarrollo. El informe señala que fueron presentados 3.192 registros para el cantón Girón y 1.128 del cantón San Fernando, de los que se validó 1.952 firmas para el cantón Girón y 810 para San Fernando, por lo que el Consejo Nacional Electoral señala que esta iniciativa cumple con el requisito de legitimidad democrática. El Pleno del CNE envía el acta en que acoge el mencionado informe a la Corte Constitucional para que sea otorgado el dictamen de constitucionalidad de la pregunta, el 11 de septiembre de 2015.

La consulta de Unidos por el Desarrollo ingresa a la Corte Constitucional con el número de causa 008-15-CP. El 14 de septiembre de 2015, la Secretaría de la entidad certifica que la iniciativa cumplió con el requisito de legitimidad democrática y que no hay otra causa con identidad de objeto y acción. La consulta de la USCAG y la FOA mantiene el número de causa 001-12-CP, asignado desde el 2012. Ninguna de las iniciativas tiene avance en la Corte Constitucional en lo que quedaba de ese año, a pesar del plazo establecido en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Sin embargo, en el mes de octubre de 2015, existe movilización local en Cuenca, dada desde las autoridades seccionales. Cabe aclarar que, en los primeros días de marzo de 2015, Iván Granda, concejal de Cuenca, se había desafiliado de Alianza País, el partido

de gobierno. Granda junto a la concejal Dora Ordóñez, del mismo partido del alcalde de Cuenca, Participa, realizaron una convocatoria a un Cabildo por el Agua. La convocatoria pretendía reunir actores que apoyen y rechacen los proyectos de minería en Azuay, Loma Larga y Río Blanco, para que expongan sus razones, estudios y propuestas. (El Universo, 2015c). Los resultados del Cabildo por el Agua serían entregados a autoridades gubernamentales, prefectura del Azuay y alcaldes de cantones de Azuay y Guayas que podrían resultar afectados por la ejecución de los proyectos. El Cabildo por el Agua fue convocado para el 30 de octubre de 2015.

Cuando esta reunión se llevó a cabo, organizaciones y actores como la FOA, Yasunidos Guapondélig, la Unión de Sistemas de Agua de Tarqui, Yaku Pérez Guartambel que entonces ya era presidente de la Ecuarunari, mujeres defensoras de la Pachamama, la Asamblea de Pueblos del Sur habían confirmado su asistencia y también habían mantenido reuniones previas con los concejales organizadores. (El Universo, 2015d) (Telerama, 2015)

En la resolución del Cabildo por el Agua se declara: establecer a este espacio como de veeduría ciudadana para precautelar el agua; que se exhorte a la Municipalidad del Agua y a la Prefectura del Azuay declarar la moratoria minera en la provincia; delegan a Iván Granda y a Yaku Pérez Guartambel como representantes del Cabildo para ocupar la silla vacía en los concejos cantonales y provincial; destacan que el Cabildo realizará varias acciones educativas y de movilización permanente para lograr celebrar la consulta popular de Quimsacocha. También destacan aglutinar varias fuerzas sociales entre las que está la Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador, la Federación de Estudiantes Secundarios del Ecuador, la organización Mujeres por el Cambio, la Federación de Organizaciones Indígenas y Campesinas del Azuay-FOA y Yasunidos Guapondélig. (Moscoso, 2015) La resolución es firmada por Iván Granda, Dora Ordóñez, como concejales de Cuenca y Nataly Torres, como secretaria del Cabildo.

El nacimiento del Cabildo por el Agua marca el inicio de un proceso más organizado de movilización. ya que las apariciones públicas daban cuenta adopción de imágenes, frases y símbolos. (Tarrow, 1997) Las subsiguientes movilizaciones del Cabildo incluyeron prácticas que venían llevando a cabo Yasunidos Guapondélig.

Es preciso señalar que todo 2015 estuvo marcado por protestas en contra de las enmiendas a la Constitución. Como indicamos previamente, algunas movilizaciones ya se habían

llevado a cabo, sobre todo en el mes de agosto. Estas se reactivaron en noviembre, con el anuncio de que finalmente serían aprobadas antes de que culmine 2015 para entrar al año preelectoral con la Constitución enmendada y porque el 3 de enero de 2016 culminaba el plazo de tratamiento de las mismas. Había preocupación, sobre todo, respecto a la reelección indefinida.

El 26 de noviembre hubo varias movilizaciones en Quito, Guayaquil, Cuenca y Ambato contra las enmiendas constitucionales (El Universo, 2015e). El 3 de diciembre se reactivaron las protestas al programarse para ese día el segundo debate sobre las enmiendas en el Legislativo. Algunos asambleístas de oposición se unieron a las movilizaciones y denunciaron que no les permitían entrar al edificio de la Asamblea Nacional. (El Comercio, 2015b). El mismo día, varios actores como el alcalde de Guayaquil, el de Quito y la Federación Nacional de Abogados se pronunciaron respecto al procedimiento de aprobación de las enmiendas, argumentando que ésta debió tratarse a través de consulta popular, referéndum o asamblea constitucional. (El Comercio, 2015c). Las movilizaciones tuvieron su contraparte oficialista, ya que organizaciones afines al régimen acamparon en las cercanías del Legislativo en esa misma fecha.

A pesar de la agitada movilización, con un fuerte resguardo policial en la Asamblea Nacional, las 16 enmiendas a la Constitución fueron aprobadas. Las enmiendas fueron publicadas en el Registro Oficial el 21 de diciembre de 2015.

v. 2016: El Cabildo por el Agua y el silencio de la Corte Constitucional

El año 2016, año preelectoral, inicia con las tensiones frescas por las enmiendas constitucionales aprobadas. A la vez, una crisis económica se venía formando desde 2015. Varias actividades se estancaron o contrajeron desde 2015 hasta 2016. (Acosta & Cajas Guijarro, 2018). Una de las actividades que no parecía tener contracción era la minería, ya que los precios de los metales no habían bajado como sí pasó con el petróleo. Como respuesta, el año parte con una inversión privada de 600 millones de dólares para el sector minero. (El Comercio, 2016). Se registró empresas chinas, suecas, canadienses y chilenas entre las inversoras del sector. A propósito, INV Metals completó en ese año un nuevo estudio de factibilidad del proyecto Loma Larga en que señala que el mismo tiene un nivel de producción más alto: 3000 toneladas por día y un promedio de 150.000 onzas de oro anuales (INV Metals, 2020).

En enero de 2016, el Centro de Derechos Económicos y Sociales CEDES publica un video[34] en el que miembros de varios colectivos de Azuay hablan sobre el derecho a la consulta previa, libre e informada. En la segunda mitad del video, los activistas hablan sobre la minería a gran escala y cuáles serían sus efectos en Quimsacocha y los derechos que serían vulnerados. Las agrupaciones ocasionalmente se repiten con las que asistieron al Cabildo por el Agua.

El activismo de ese grupo se reactiva en febrero, con las exposiciones de Toxicagua en el parque central de Cuenca: el parque Calderón. A la vez, estudios realizados por FIAN Ecuador y por el Colectivo de Geografía Crítica respecto a los efectos negativos de la minería en Quimsacocha son difundidos en ese mes en la página de Facebook del Cabildo por el Agua.

En el siguiente mes, Iván Granda junto a la concejal Dora Ordóñez organizaron un plantón contra la minería por el Día Mundial del Agua. En el plantón participaron

> representantes del Cabildo por el Agua, la Federación de Estudiantes Secundarios del Ecuador, la Federación de Organizaciones Indígenas y Campesinas del Azuay FOA y el colectivo Yasunidos Cuenca. (El Tiempo, 2016)

El plantón se instaló en el parque Calderón. En la mesa donde Ordóñez y Granda dieron una rueda de prensa, estaban expuestas botellas de “Toxicagua”.

[34] Video disponible en http://cdes.org.ec/web/mineria-agua-y-desarrollo/?fbclid=IwAR3mBkLNj0xUnYBPyQozMaQCCFXwScXBkCLniUx_0k3htbp6jkztFo4VhO4

Imagen 6: Rueda de prensa en el plantón del Cabildo por el Agua por el Día Mundial del Agua y exposición de Toxicagua
Fuente: (Cabildo Cuencano por el Agua, 2016)

En el plantón, los concejales propusieron que el Concejo Municipal de Cuenca retome los debates respecto a la moratoria minera y la afectación de los proyectos Loma Larga y Río Blanco en la provisión de agua de Cuenca.

En días posteriores, universidades azuayas como la Universidad de Cuenca y la Universidad del Azuay se comprometen a realizar investigaciones sobre la afectación de los proyectos mineros en la provincia (Rebelión, 2016). Toman como referencia la motivación de la sentencia C035-16 de la Corte Constitucional de Colombia, que prohíbe

la actividad minera en páramos, entonces recientemente emitida. Como resultado de este compromiso, Yasunidos Guapondélig, la FOA, la Asamblea de los Pueblos del Sur, Pastoral Social de Cuenca y la Escuela Popular de Capacitación Política "Agustín Cueva Dávila" invitan para el 16 de mayo de 2016 a la presentación de las Jornadas de Debate sobre la Minería en los Páramos del Cantón Cuenca: Quimsacocha y Río Blanco, con la participación de expertos internacionales de Colombia y Canadá (Observatorio de Cambio Rural, 2016) El experto de Colombia fue Carlos Lozano, asesor legal en el equipo que logró la sentencia que prohibió la minería en páramos. En las jornadas se compartió estudios realizados por ETAPA[35], en donde resaltaba la afectación de la minería en la provisión de agua para Cuenca. Estas jornadas de debate remiten a la conformación de un argumento que combina tanto "elementos científico-técnicos como idiosincráticos y patrimoniales" (Delamata, 2013, pág. 68).

Mientras ocurría esta movilización respecto a la defensa de los páramos de Quimsacocha, la Corte Constitucional realizaba consideraciones respecto a las consultas populares planteadas. El 16 de mayo de 2016, mismo día de la invitación a las jornadas de debate, la Corte Constitucional admite a trámite la consulta de Unidos por el Desarrollo. En el auto de admisión, señala que esta causa se acumula con la acción 001-12-CP, es decir, la consulta popular impulsada por la FOA y la USCAG. El trámite de ambas consultas se pierde en la Corte Constitucional y resurge en julio de 2018.

Imagen 7: Comuneros de Girón en 2016.
Fuente: Tomada de https://es.mongabay.com/2019/03/consulta-popular-mineria-paramo-quimsacocha-ecuador/

[35] Empresa Pública Municipal de Telecomunicaciones, Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Cuenca.

En los meses posteriores, el Cabildo por el Agua realiza acciones respecto a la concesión minera Río Blanco. Iván Granda solicita medidas cautelares para detener la extracción minera en este proyecto. Yasunidos Guapondélig realizó movilizaciones en apoyo a la solicitud de dichas medidas durante el mes de agosto.

En miras a las elecciones del siguiente año, las encuestas de intención de voto comenzaron a correr. Los resultados de la empresa CEDATOS mostraban un empate en intención de voto entre Rafael Correa y Guillermo Lasso, con un 28% cada uno. (La República, 2016). Sin embargo, Correa estaba constitucionalmente inhabilitado para ejercer un nuevo período presidencial, debido a la disposición transitoria incluida en las enmiendas constitucionales. En respuesta, inició una consulta popular, al enviar una pregunta a la Corte Constitucional para que emita el dictamen de constitucionalidad, según correspondía al trámite si lo inicia el presidente de la república.

El 16 de julio de 2016, envió la pregunta:

> ¿Está usted de acuerdo en que, para desempeñar una dignidad de elección popular o para ser servidor público, se establezca como prohibición tener bienes o capitales, de cualquier naturaleza, en paraísos fiscales? Si--- No---[36]

La pregunta se hacía en respuesta a la publicación reciente de los Panamá Papers, en donde aparecía involucrado Andrés Páez, futuro binomio de Lasso, en la sección Ecuador. (El Telégrafo, 2016). Posteriormente, en la publicación de los Papeles del Paraíso, estuvo también involucrado Guillermo Lasso (El Universo, 2017). Para finales de 2016, en noviembre, la Corte Constitucional otorgó el dictamen 003-16-DCP-CC, favorable a la consulta solicitada por Correa que, de ganar el Sí, inhabilitaría de forma eventual a Lasso y a Páez para ejercer la presidencia y vicepresidencia, respectivamente. El Consejo Nacional Electoral expuso en ese mes que la papeleta con la pregunta de la consulta sería añadida a las ya consideradas para los comicios de febrero del 2017.

El 18 de octubre de 2016, el Consejo Nacional Electoral lanza la convocatoria a elecciones. Al siguiente día comienza la inscripción de candidaturas. El oficialismo lanza

[36] La pregunta se completa con este texto: "Por lo tanto, en el plazo de un año, contado a partir de la proclamación de los resultados definitivos de la presente consulta popular, la Asamblea Nacional reformará la Ley Orgánica de Servicio Público, el Código de la Democracia y las demás leyes que sean pertinentes, a fin de adecuarlos al pronunciamiento mayoritario del pueblo ecuatoriano. En este plazo, los servidores públicos que tengan capitales y bienes, de cualquier naturaleza, en paraísos fiscales deberán acatar el mandato popular y su incumplimiento será causal de destitución." (Corte Constitucional del Ecuador, 2016)

al binomio Lenin Moreno-Jorge Glas, dos vicepresidentes que habían trabajado con Correa para supuestamente dar continuidad al proyecto de la Revolución Ciudadana.

Guillermo Lasso y Andrés Páez también inscriben su candidatura y entre las metas que incluyó su plan de gobierno estaba la implementación de una reforma institucional del Estado. Esta meta se cumpliría a través de una "consulta popular sobre reelección indefinida y renovación de autoridades de control y supervisión" (Alianza CREO SUMA, 2016). Es decir, iniciar un proceso de desmonte de las enmiendas constitucionales aprobadas en 2015, así como el aparataje institucional con los actores ubicados estratégicamente en los años de gobierno de Correa.

En octubre, la Cámara Provincial de Azuay, bajo moción de Dora Ordóñez, declaró libres de minería metálica a los páramos de la provincia. Al acto celebrado en Quimsacocha asistieron pobladores de varios cantones de Azuay, incluido Girón, y estuvo el nuevo representante de la Federación de Organizaciones Indígenas y Campesinas del Azuay, Lauro Arariwa Sigcha. (El Comercio, 2016).

En el siguiente mes, Yaku Pérez Guartambel es nombrado presidente de la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas. Este organismo declara que su "mandato es actuar para garantizar el ejercicio pleno de los derechos de los pueblos indígenas; en particular el derecho a la autodeterminación, al territorio, a la consulta y consentimiento previo, libre e informado." (Coordinación Andina de Organizaciones Indígenas CAOI, 2013).

Durante ese año, Pérez Guartambel también había interpuesto una acción pública de inconstitucionalidad contra las enmiendas constitucionales aprobadas el año anterior.[37] Su demanda se sumaba a otras 27 que buscaban la declaración de inconstitucionalidad de las enmiendas presentadas por el Ejecutivo.

Al final del año, la Unión de Sistemas Comunitarios de Agua del cantón Girón realiza un cambio de directiva. El cambio es comunicado al Consejo Nacional Electoral para constatar que los nuevos dirigentes mantienen su interés en la celebración de la consulta popular.

[37] Ficha de relatoría de la Corte Constitucional disponible en https://portal.corteconstitucional.gob.ec/FichaRelatoria.aspx?numdocumento=018-18-SIN-CC Consultada el 20 de junio de 2020.

vi. 2017: La acción local y la continuidad que no fue

Luego de la declaración de la Cámara Provincial del Azuay, el Concejo Cantonal de Cuenca, territorio en donde está una parte del proyecto Loma Larga, decide declarar al cantón libre de minería metálica y proteger a la zona del Macizo del Cajas. (El Comercio, 2017a). A pesar de ello, en febrero, INV Metals decide vender acciones para inversión en el proyecto Loma Larga a dos grupos: GMP Securities LP y Clarus Secuities Inc. (Mining Watch Canada, 2017) (INV Metals, 2017). Posteriormente, con la apertura del catastro minero, a la empresa INV Metals le son entregadas nuevas concesiones en otras provincias, sin detrimento de la ya entregada Loma Larga.

En 2017, con las elecciones de presidenta/e, vicepresidenta/e, asambleístas y parlamentarias/os andinas/os supuestamente estaba en juego la continuidad del proyecto de la Revolución Ciudadana, que luego de diez años en el poder había mutado sus características iniciales en gran forma; o, por otro lado, ir por el candidato más con mayor intención de voto, representante de la oposición, Guillermo Lasso.

Para estas elecciones, el Movimiento Plurinacional Pachakutik había celebrado primarias en las que participó Yaku Pérez Guartambel, quien desde mayo de 2015 era presidente de Ecuarunari. Sin embargo, la candidatura fue para Lourdes Tibán, entonces asambleísta reelecta quien, posteriormente, endosó su voto a Paco Moncayo, contendor por el Acuerdo Nacional por el Cambio, una coalición de partidos y movimientos de izquierda opositores al oficialismo de entonces.

El 19 de febrero de 2017, se llevó a cabo la primera vuelta de elecciones presidenciales, así como la elección de asambleístas y parlamentarias/os andinas/os. En este proceso también se votó la consulta popular respecto a posesión de capitales en paraísos fiscales impulsada por Correa. El binomio oficialista, Moreno-Glas, obtuvo 43,93% de los votos, mientras que el binomio Lasso-Páez obtuvo 32,27% de los votos. Moncayo obtuvo un tercer lugar con 9,71% de los votos. Con tales resultados, se debía pasar a una segunda vuelta electoral. Respecto a la consulta popular, el Sí ganó con el 55,12% de los votos (Consejo Nacional Electoral, 2017)

Con estos resultados, si Lasso y Páez ganaban la segunda vuelta, surgiría un complejo proceso debido al triunfo del Sí en la consulta popular. Sin embargo, el 2 de abril de 2017, se lleva a cabo el ballotage con lo que resulta ganador el binomio Moreno-Glas con el 51,16% de votos. A este resultado siguió un proceso de movilización por denuncias de

fraude, ya que muchos de los partidos y movimientos opositores al gobierno habían endosado su voto a Lasso, incluso algunos de izquierda como Pachakutik, obteniendo así resultados importantes con el movimiento indígena de la Sierra y Amazonía. (Celi Moscoso, 2017). Tal apoyo no se reflejó en los resultados oficiales del ballotage. Posteriormente, el CNE confirmaría los resultados anunciados.

En un tambaleante proceso de legitimación, Moreno asumió la presidencia el 24 de mayo de 2017. Su discurso de posesión incluyó una admiración hacia la obra de Rafael Correa y de Jorge Glas, y anunció que realizaría un diálogo nacional con todos los sectores, tanto oficialistas como opositores.

Sin embargo, a pesar de que en el gabinete de Moreno quedaron algunos altos funcionarios de Correa, para fines de junio inició el Diálogo Nacional, que llevó a que Moreno se reuniera con grandes opositores del régimen anterior, incluido Guillermo Lasso. Varias carteras de Estado también mantuvieron diálogos con actores de diversos sectores. Para ese mismo mes, el destape del caso Odebrecht había vinculado al vicepresidente Jorge Glas.

Mientras avanzaban, tanto el proceso de diálogo de Moreno como las investigaciones del caso Odebrecht, las tensiones entre Moreno y Correa iban en aumento. En un proceso de clara ruptura, Moreno retiró las funciones de Glas el 3 de agosto de 2017 a través del Decreto 100. Al siguiente mes, Correa viajó a Bélgica para instalarse allá con su familia y, en un acto de despedida en el aeropuerto de Quito, criticó a Moreno indirectamente, asemejando su proceso de diálogo a "claudicaciones y entreguismo" (DW, 2017).

Durante septiembre de 2017, Moreno anunció la celebración de una consulta popular y llamó a la ciudadanía a presentar propuestas de preguntas que quisieran que fueran incluidas en la misma. (El Comercio, 2017). Como respuesta a este anuncio, la Comisión Nacional Anticorrupción informó que enviaría cuatro preguntas: para derogar las enmiendas constitucionales de 2015; para cesar al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y a las autoridades designadas en procesos manejados por esta entidad; para la muerte civil y reparación por daños ocasionados por actos de corrupción; para que un grupo designado por el presidente Moreno ocupe las dignidades destituidas por acción de la segunda pregunta.[38]

[38] El texto de las preguntas propuestas por la Comisión Nacional Anticorrupción fue: "1.- ¿Usted está de acuerdo que los casos de corrupción del pasado, de ahora y los que puedan venir, además de recuperar lo

En octubre de 2017, la Presidencia de la República publica el Informe de Resultados del Diálogo Nacional. En éste señala que durante el diálogo mantenido con la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador CONAIE, en donde esta organización solicitó participar "en la mesa permanente del Ministerio de Minería". (Gobierno de la República del Ecuador, 2017, pág. 10). En la sección de resultados sobre diálogos sectoriales respecto a los derechos de la Naturaleza, se expone que deberían quedar establecidos límites "a las actividades extractivas que amenacen áreas protegidas, territorios ancestrales sagrados, fuentes de agua, entre otros" (Gobierno de la República del Ecuador, 2017, págs. 34-35). La sección de diálogos sobre derechos colectivos expone la importancia de la celebración de la consulta previa.

En un informe, Yasunidos indicó que participó del proceso de Diálogo Nacional, al haber sido convocados por el ministro de Ambiente. Entre las propuestas que habían llevado para que fueran transmitidas a Moreno estaba la verificación de las firmas de la iniciativa de consulta popular respecto al Yasuní y la celebración de la consulta popular de Quimsacocha. (Yasunidos, 2017). Respecto a las actividades en Quimsacocha, Yasunidos solicitó al Ministerio de Ambiente que, dentro del ejercicio de sus competencias, suspenda el proyecto Loma Larga, así como Río Blanco. Ninguno de estos pedidos fue publicado en el informe de los resultados del Diálogo Nacional.

Sin embargo, tras la publicación del informe, Moreno envió a la Corte Constitucional el oficio de solicitud de dictamen previo y vinculante para la celebración de un referéndum con cinco preguntas y una consulta popular con dos, con un total de siete preguntas.

Las preguntas presentadas fueron:

Referéndum:

1. "¿Está usted de acuerdo con que se enmiende la Constitución de la República del Ecuador, para que sancione a toda persona condenada por actos de

robado, se repare integralmente los daños causados a los ciudadanos, a la naturaleza y al Estado; y, se sancione a los responsables con la muerte civil permanente y la extinción del dominio de los bienes producto de la corrupción? 2.- ¿Usted está de acuerdo que las enmiendas constitucionales aprobadas por la Asamblea Nacional, publicadas en el Registro Oficial No. 653 y vigentes desde el 3 de diciembre del 2015, queden sin efecto y se mantenga el texto constitucional original? 3.- ¿Usted está de acuerdo que las autoridades del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social cesen en sus funciones y queden sin efecto todas las designaciones realizadas por este Consejo y posesionadas por la Asamblea Nacional? 4.- ¿Usted está de acuerdo que una comisión ciudadana de representación plural y de alta probidad moral, designada por el Presidente de la República, prepare el régimen de transición para el funcionamiento de las instituciones cuyos miembros cesan en funciones con esta Consulta Popular?" (El Comercio, 2017)

corrupción con su inhabilidad para participar en la vida política del país, y con la pérdida de sus bienes?, según los dispuesto en el Anexo 1"

2. ¿Para garantizar el principio de alternabilidad, está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República del Ecuador para que todas las autoridades de elección popular puedan ser reelectas por una sola vez para el mismo cargo, recuperando el mandato de la Constitución de Montecristi y dejando sin efecto la reelección indefinida aprobada mediante enmienda por la Asamblea Nacional el 3 de diciembre de 2015, según lo establecido en el Anexo 2?
3. ¿Está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República del Ecuador para reestructurar al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, así como dar por terminado el período constitucional de sus actuales miembros, y que el Consejo que asuma transitoriamente sus funciones tenga la potestad de evaluar el desempeño de las autoridades cuya designación le corresponde pudiendo, de ser el caso, anticipar la terminación de sus periodos de acuerdo al Anexo 3?
4. ¿Está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República del Ecuador para que nunca prescriban los delitos sexuales en contra de niñas, niños y adolescentes, según el Anexo 4?
5. ¿Está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República del Ecuador para que se prohíba sin excepción la minería metálica en todas sus etapas, en áreas protegidas, zonas intangibles y centros urbanos, de conformidad con lo establecido en el Anexo 5?

Consulta popular:

6. ¿Está usted de acuerdo con que se derogue la Ley Orgánica para Evitar la Especulación sobre el Valor de las Tierras y Fijación de Tributos, conocida como “Ley de Plusvalía”, ¿según el Anexo I?
7. ¿Está usted de acuerdo en incrementar la zona intangible en al menos 50.000 hectáreas y reducir el área de explotación petrolera autorizada por la Asamblea Nacional en el Parque Nacional Yasuní de 1.030 hectáreas a 300 hectáreas?

Las preguntas propuestas por Lenín Moreno muestran, casi en su totalidad, una desvinculación del régimen anterior. Por un lado, está la derogación de las enmiendas

constitucionales sobre reelección indefinida y la de la Ley de Plusvalía. La aprobación de estas enmiendas y la ley, implicó gran movilización como anotamos en el apartado sobre el 2015. Las preguntas sobre minería y explotación petrolera recogían la movilización de la consulta popular de Quimsacocha y la referida al Yasuní. Las acusaciones de corrupción realizadas al vicepresidente pudieron ser base de la pregunta sobre muerte política. Por último, la pregunta sobre la reforma al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social recogía la propuesta presentada en el plan de gobierno del opositor Guillermo Lasso y tenía grandes implicaciones para un proceso de "descorreización" de la política.

A falta del dictamen de constitucionalidad emitido respecto a la iniciativa de referéndum y consulta popular presentada por el Ejecutivo, el 29 de noviembre de 2017, mediante decretos 229 y 230, Lenin Moreno convocó a la votación de los mismos al haberse cumplido el plazo de pronunciamiento de la Corte Constitucional. Los decretos fueron entregados al Secretario General del Consejo Nacional Electoral. Con ello, el Pleno del CNE emite el 7 de diciembre la convocatoria a votación para el día 4 de febrero de 2018.

c. De Rafael Correa a Lenín Moreno: a la caza del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social

De acuerdo a la Constitución de 2008, el Estado ecuatoriano se encuentra formado por cinco funciones: Legislativa, Ejecutiva, Judicial y de Justicia Indígena, Electoral y de Transparencia y Control Social. El Artículo 204 de la Constitución señala que

> La Función de Transparencia y Control Social promoverá e impulsará el control de las entidades y organismos del sector público, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público (…) Estará formada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las superintendencias. (Constitución del Ecuador, 2008)

Las autoridades de la función de Transparencia y Control Social debían ser seleccionadas a través de un concurso de méritos y oposición. El concurso para seleccionar los siete consejeros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social debía llevarse a cabo por el Consejo Nacional Electoral.

Entre los deberes y atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social están la designación y manejo de concurso de méritos y oposición de las primeras autoridades de la Procuraduría General del Estado, las superintendencias, la Defensoría del Pueblo, la Defensoría Pública, la Fiscalía General del Estado, la Contraloría General del Estado, el Consejo Nacional Electoral, el Tribunal Contencioso Electoral y el Consejo de la Judicatura. Como recordamos, el artículo 25 del régimen de transición de la Constitución de 2008 señalaba que sería el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social el que emitiría las normas y procedimientos para la conformación de la Corte Constitucional.

Por lo tanto, la Corte Constitucional y el Consejo Nacional Electoral en funciones habían sido formados a través de procesos en los que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social cumplió una parte importante.

A pesar de la legalidad de estas atribuciones, la imparcialidad con la que se llevaban a cabo los concursos de méritos y oposición estaba seriamente cuestionada. Muchos de los funcionarios del CPCCS fueron cercanos al gobierno de Correa o directamente habían trabajado con el mismo (GK, 2019) Varias denuncias de corrupción en los procesos de selección para las autoridades manejados por el CPCCS aparecieron desde su posesión.

La pregunta del referéndum presentada por Lenín Moreno, que recogía la propuesta de campaña de Lasso: incluía una pregunta de reforma al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Si en la pregunta ganaba el Sí, el Consejo en funciones quedaría destituido o cesado en sus funciones, asumiendo su lugar un grupo designado por el presidente Moreno de manera transitoria. Este Consejo procedería a evaluar a las autoridades posesionadas a través de concursos anteriores y, de ser necesario, las destituiría. También posesionaría autoridades transitorias e iniciaría procesos de concursos de méritos para ocupar algunos cargos de entidades de control. Posteriormente, se debía celebrar elecciones para seleccionar a los nuevos miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social que, con la reforma a la Constitución, ya no alcanzarían los cargos a través de concurso de méritos, sino por voto popular.

Una vez iniciada la convocatoria a elecciones dada desde el Consejo Nacional Electoral, varias organizaciones se inscribieron para hacer campaña por el Sí y por el No. De acuerdo al registro del CNE, el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik fue uno de los registrados para hacer campaña por el Sí en las 7 preguntas a votar. En un spot por

el Sí aparece Antonella Calle, dirigente de Yasunidos[39]; y en otro aparece una mujer con notorio acento cuencano[40], pidiendo votar Si en la pregunta respecto a minería.[41] En otro spot por el Sí aparece Diana Atamaint[42] como representante de Movimiento por la Unidad Plurinacional Pachakutik[43].

En un video de la Fundación Rosa Luxemburgo[44] aparecen Yaku Pérez Guartambel y Blanca Chancoso como presidente y vicepresidenta de Ecuarunari, respectivamente. Ambos exponen que apoyan un Sí crítico en las preguntas sobre minería metálica y explotación del Yasuní. Pérez Guartambel señala que la pregunta de la minería es insuficiente para los fines del movimiento indígena y ecologista, pero traer a la minería discusión es un avance importante. Chancoso expone la importancia del agua y la extensión de la lucha contra el extractivismo que va más allá de los resultados en las urnas. Ambos señalan que las mujeres son las más afectadas por el extractivismo y Pérez Guartambel resalta el papel de movilización de las mujeres en Quimsacocha.

Solamente cuatro organizaciones fueron inscritas en el CNE para hacer campaña por el No (Misión de Expertos Electorales Referendum y Consulta Popular en Ecuador, 2018). En este contexto, Rafael Correa regresó a Ecuador los primeros días de enero para encabezar la campaña por el No. (DW, 2018). Realizó recorridos por todo el país y denunció ataques en su contra, organizados desde el oficialismo.

Finalmente, el referéndum y consulta popular fueron celebrados el 4 de febrero de 2018. El Sí ganó en las siete preguntas presentadas con más del 63%, teniendo la pregunta 3, respecto al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social el 63,65% de los votos, es decir, el porcentaje más bajo de votos positivos de las preguntas (Consejo Nacional Electoral, 2018). Con este resultado, Moreno inició un proceso de conformación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio.

---

[39] Spot disponible en https://www.youtube.com/watch?v=7CveNuKy8vU

[40] Señalamos esto ya que podríamos vincular el fin de la pregunta sobre minería de esta consulta popular con una búsqueda de apoyo en el movimiento antiminero que iba de la mano con la consulta de Quimsacocha, en Cuenca y en la provincia del Azuay.

[41] Spot disponible en https://www.youtube.com/watch?v=SS0IbwR5PRY

[42] Diana Atamaint Wamputsar es una política perteneciente a la nacionalidad shuar. Se desempeñó como asambleísta nacional entre 2009 y 2013 por el Movimiento Plurinacional Pachakutik; posteriormente fue asesora del Gobierno Autónomo Descentralizado de Morona, en la Amazonía ecuatoriana. Previo a esta aparición, formaba parte de la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria. (Consejo Nacional Electoral, 2020)

[43] Spot disponible en https://www.youtube.com/watch?v=mQVP6syuaJ4

[44] Video disponible en https://www.youtube.com/watch?v=Gj68ahaHLnI

El 28 de febrero de 2018 se posesionó el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio, con sus 7 miembros: 6 hombres y 1 mujer. Más allá de la falencia paritaria en la composición de este organismo, cada miembro tenía un largo antecedente de ejercicio o activismo en sus áreas[45]. El presidente del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio CPCCS-t nombrado fue Julio César Trujillo, quien en 2013 había redactado la pregunta de la consulta popular propuesta por Yasunidos. Entre los miembros estaba Luis Macas, miembro de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador y asiduo actor político ecuatoriano, que había dirigido carteras de Estado en gobiernos anteriores.

Los miembros del Consejo tenían plazo hasta agosto para evaluar a las autoridades de control.

El 9 de mayo de 2018, el CPCCS-t emite la resolución PLE-CPCCS-T-O-026-09-05-2018 en la que decide iniciar el proceso de evaluación de los miembros de la Corte Constitucional, solicitando la entrega de un informe de gestión de cada juez. Mientras los jueces elaboraban sus informes de gestión, las 28 acciones de inconstitucionalidad interpuestas entre 2015 y 2016, respecto a las enmiendas constitucionales presentadas por Rafael Correa aprobadas en 2015, fueron respondidas y finalmente hubo sentencia. A través de la sentencia 018-18-SIN-CC de 1 de agosto de 2018, la Corte Constitucional acepta 4 de las acciones de inconstitucionalidad presentadas y así, declara la inconstitucionalidad de 13 de las 15 enmiendas de 2015. Las dos enmiendas no declaradas inconstitucionales fueron aquellas que ya habían sido tratadas a través de la consulta popular y referéndum previamente celebrados en 2018. Esta sentencia fue bastante polémica ya que, como recordamos, las enmiendas habían pasado por la misma Corte en 2015 antes de ser votadas y aprobadas en la Asamblea Nacional.

El mismo día en que esa sentencia es emitida, miembros de la Ecuarunari, entre ellos Yaku Pérez Guartambel como presidente del movimiento, se reúnen con Julio César Trujillo en las oficinas del CPCCS-t en Quito para denunciar la inacción de la Corte Constitucional en el tratamiento de la consulta popular de Quimsacocha. (El Comercio, 2018b). A la vez, solicitaron que agilite la consulta para que pueda ser votada en las elecciones seccionales del siguiente año. Incluyeron una solicitud de fiscalización a los

[45] Para un resumen sobre los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio, recomendamos visitar https://www.vistazo.com/seccion/edicion-impresa/quienes-son-los-integrantes-del-cpccs-transitorio

proyectos Loma Larga y Río Blanco por parte de la Contraloría General del Estado. Esta última solicitud fue solventada al final de ese año.

Pocos días después, el 23 de agosto, el CPCCS-t emite la resolución PLE-CPCC-T-O-089-23-08-2018[46], respecto a la evaluación a la Corte Constitucional. En el análisis de irregularidades encontradas en el tratamiento a iniciativas de consultas populares está la consulta de Quimsacocha, iniciada por la Unión de Sistemas Comunitarios de Agua del cantón Girón de Azuay y la FOA-Ecuarunari, pero no la iniciativa de Unidos por el Desarrollo. La irregularidad encontrada es una falta de resolución del caso en el plazo establecido.

Con esta irregularidad, entre muchas otras encontradas en la gestión de la Corte Constitucional, incluso informando las fallas de en las gestiones individuales de cada juez, el CPCCS-t decide cesar de funciones y dar por terminados los períodos de los nueve jueces de la Corte Constitucional. El 19 de septiembre de 2018, el CPCCS-t, resolvió expedir el mandato para el proceso de selección de los miembros de la Corte Constitucional.

El 4 de abril de 2018 inició el proceso de evaluación de los miembros del Consejo Nacional Electoral. El 17 de julio de ese año, a través de la resolución PLE-CPCCS-T-O-064-17-07-2018, el CPCCS-t expresa la decisión de cesar de sus funciones a los miembros del Consejo Nacional Electoral tras la evaluación realizada. El 1 de agosto de 2018, mediante resolución PLE-CPCCS-T-O-074-01-08-2018, el CPCCS-t expresa el nombramiento de consejeros encargados en el Consejo Nacional Electoral a cuatro personas, entre ellas, Diana Atamaint. El CNE encargado nombra como presidente, de entre los consejeros posesionados, a Gustavo Vega. El mismo mes, el CPCCS-t convoca a concurso de méritos y oposición para conformar el Consejo Nacional Electoral definitivo[47].

d. La reactivación de la consulta de Quimsacocha

El 21 de agosto de 2018, miembros de la Ecuarunari y a nombre de la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas CAOI, envían un oficio a Gustavo Vega, solicitando la convocatoria a consulta popular en el cantón Girón. Los firmantes ampararon su

[46] Disponible en https://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2018/11/RESOLUCION-No.-PLE-CPCCS-T-O-089-23-08-2018.pdf
[47] Convocatoria disponible en http://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2018/08/CONVOCATORIA-CONCURSO-CNE-definitiva.pdf

solicitud en el artículo 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que señala el plazo de veinte días para que la Corte Constitucional se pronuncie respecto a la constitucionalidad de las preguntas y considerandos de consultas populares y referéndums.

El 10 de septiembre de 2018 miembros de la Ecuarunari, la CAOI y la Federación de Organizaciones Indígenas y Campesinas del Azuay y la Unión de Sistemas Comunitarios del cantón Girón realizaron la misma solicitud anterior. Los firmantes adjuntan sus cédulas de identidad para apersonarse de la causa pendiente en el Consejo Nacional Electoral.

En respuesta a los oficios enviados por la Ecuarunari, la CAOI y la FOA, ocurre algo bastante curioso. Con base en la solicitud realizada por estos organismos, la Dirección Nacional de Asesoría Jurídica del Consejo Nacional Electoral, el 18 de noviembre de 2018 emite el informe 0161-DNAJN-CNE-2018 en que toma como base el oficio firmado por "Yaku Pérez Guartambel y otros" y recomienda, con los antecedentes del proceso de la consulta propuesta por el colectivo Unidos por el Desarrollo, celebrar la consulta con la pregunta ¿Está usted de acuerdo que la zona de influencia del proyecto Minero Loma Larga (Kimsakocha) se beneficie del 60% de las regalías que genere la explotación minera responsable?. El 19 de noviembre de 2018, el Pleno del Consejo Nacional Electoral transitorio, con tres votos favorables, emite la resolución PLE-CNE-1-19-11-2018-T, en que decide acoger el informe del día anterior y notificar la misma a Yaku Pérez Guartambel como "Representante de los proponentes de la Consulta Popular"[48].

En el archivo del Consejo Nacional Electoral está una resolución con la misma numeración PLE-CNE-1-19-11-2018-T en que, con base en el informe de la Dirección Nacional de Asesoría Jurídica 0161-DNAJN-CNE-2018, el Pleno reconoce que "el colectivo proponente cuenta con la legitimación democrática necesaria para impulsar un proceso de consulta popular" y que ya hay un dictamen previo tácito positivo dado por la Corte Constitucional, con lo que el Pleno del CNE convocará a elecciones para que la ciudadanía se pronuncie sobre la pregunta ¿Está usted de acuerdo que se realicen

[48] Nataly Torres en la entrevista realizada el 18 de mayo de 2020 señaló que entre los miembros del movimiento llamaban a la consulta de Unidos por el Desarrollo la "Consulta Fantasma", ya que aparecía en momentos decisivos para el avance de la celebración de la consulta de Quimsacocha impulsada por la FOA y la USCAG. Expuso que, en esta ocasión, solo gracias a que en la reunión del Pleno estuvieron miembros de la FOA, subsanaron el error cometido por la Dirección General de Asesoría Jurídica del CNE, corrección que se transfirió a la resolución del Pleno.

actividades mineras en los páramos y fuentes de agua del Sistema Hidrológico Kimsakocha (Quimsacocha)? Si—No—.

Durante el mes de septiembre de 2018, Iván Granda renuncia a su cargo de concejal de Cuenca ya que es llamado a formar parte del equipo de la presidencia de la república (Late, 2018). Al anunciar su renuncia, resaltó su labor a favor del ambiente y el agua de Cuenca. A pesar de ello, no ha retomado esta labor desde el gobierno nacional.

El 16 de noviembre de 2018, el pleno del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio emite la resolución PLE-CPCCS-T-E-177-16-11-2018[49], en que notifica los resultados del concurso de méritos y oposición de los miembros del Consejo Nacional Electoral. Señala a cinco ganadores, entre los que estaba Diana Atamaint. Las nuevas autoridades del CNE fueron posesionadas en sus cargos por la Asamblea Nacional el 20 de noviembre de 2018. (El Comercio, 2018c) y en la tarde, Atamaint fue nombrada presidenta del organismo.

El 21 de noviembre de 2018, es decir, al siguiente día de la posesión de las nuevas autoridades del CNE, el organismo emite la convocatoria[50] a elecciones seccionales, es decir, a votaciones para elegir autoridades locales de provincias, ciudades, parroquias. A esta convocatoria se suma la votación por los siete consejeros permanentes del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Las elecciones se llevarían a cabo el 24 de marzo de 2019.

El 27 de noviembre de 2018, el Gerente General de INV Metals introduce una impugnación a la resolución PLE-CNE-1-19-11-2018-T. Piden que todo su contenido se declare nulo y solicitan se deje sin efecto la resolución. La Directora Nacional de Asesoría Jurídica del CNE, mediante informe 0182-DNAJ-CNE-2018, recomienda negar la impugnación propuesta y ratificar la resolución previa. La recomendación fue acogida por el Pleno del CNE el 30 de noviembre de 2018 a través de la resolución PLE-CNE-3-30-11-2018.

El 7 de diciembre de 2018, el Ministro de Energía y Recursos Naturales No Renovables interpone un recurso ordinario de apelación a las resoluciones PLE-CNE-1-19-11-2018-

[49] Resolución disponible en http://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2018/03/177.pdf.pdf. Consultada el 22/06/2020

[50] Convocatoria disponible en http://cne.gob.ec/images/d/2018/Elecciones__2019/convocatoria_modificada.pdf Consultada el 22/06/2020

T y PLE-CNE-3-30-11-2018 en el Tribunal Contencioso Electoral. El Tribunal solicita al recurrente que aclare y complete el recurso el 18 de diciembre de 2018. La causa se admitió a trámite el 27 de diciembre de 2018.

El Tribunal Contencioso Electoral emite la sentencia del caso el 11 de enero de 2019. En esta señala que, de acuerdo a la jurisprudencia del Tribunal, solamente se reconoce a quienes solicitaron el ejercicio de la democracia directa la legitimación activa de estos recursos en los que se aduce el incumplimiento de las obligaciones del organismo de control constitucional. Es decir, ya que el Ministro de Energía y Recursos Naturales No Renovables no se encontraba entre quienes solicitaron la celebración de la consulta popular de Quimsacocha, el recurso no podía ser aceptado.

El patrocinador jurídico del Ministerio adujo que no se podía celebrar una consulta sin dictamen de la Corte Constitucional respecto a las preguntas, a lo que el Tribunal Contencioso Electoral contestó que se debe aplicar el término de veinte días para el dictamen de constitucionalidad que, en caso de sobrepasarlos, se entenderá favorable. El efecto del incumplimiento del plazo de la Corte Constitucional debía aplicarse de manera inmediata. Por lo tanto, el Tribunal Contencioso Electoral negó por improcedente el recurso ordinario de apelación presentado por Carlos Pérez García, Ministro de Energía y Recursos Naturales No Renovables.

Posteriormente, el 30 de enero de 2019, el Pleno del Consejo Nacional Electoral resuelve aprobar el plan operativo para la consulta popular de Quimsacocha; queda designado un presupuesto para la celebración de la consulta con la pregunta ¿Está usted de acuerdo que se realicen actividades mineras en los páramos y fuentes de agua del Sistema Hidrológico Kimsakocha (Quimsacocha)?

La consulta comenzaba a ver su celebración en el horizonte. Un gran impulso provino desde la dirigencia de Pachakutik en diciembre de 2018, quienes anunciaron la candidatura de Yaku Pérez Guartambel para la prefectura del Azuay. (El Tiempo, 2018). Con este anuncio, Pérez Guartambel renuncia a la presidencia de la Ecuarunari y asume este cargo Blanca Chancoso.

Sin embargo, hubo una mordaz y rápida detracción a la celebración de la consulta durante febrero y marzo de 2019: El 1 de febrero de 2019, miembros del colectivo Unidos por el Desarrollo que eran autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados de Chumblín y San Gerardo, envían un oficio a Diana Atamaint, señalando que la consulta

que el CNE decidió celebrar fue iniciada por personas y organizaciones ajenas a sus comunidades y gobiernos locales. Exponen que la consulta iniciada por Unidos por el Desarrollo también cumplió con el requisito de legitimidad democrática, por lo que solicitan ser notificados con las resoluciones que sí han llegado a las organizaciones patrocinadoras de la otra consulta. Finalmente, piden que se fusionen ambas consultas para ser celebradas el 24 de marzo de 2019, día de las elecciones seccionales. Este documento registra su recepción por la presidenta del Consejo Nacional Electoral el 14 de febrero de 2019.

El 13 de febrero de 2019, el Ministro de Energía y Recursos Naturales No Renovables solicita medidas cautelares ante la Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Quito, para suspender la consulta popular de Quimsacocha. Presentan *amicus curiae* el gerente de INV Metals y los dos miembros de Unidos por el Desarrollo que signaron el oficio dirigido a Atamaint. Los solicitantes se basan en que la consulta debe contar con un dictamen de la Corte Constitucional. Sin embargo, la jueza de dicha unidad niega la solicitud de medidas cautelares y expone que no le corresponde determinar si la consulta es regular o irregular[51]. Por lo tanto, salva el derecho de los proponentes para que soliciten las medidas a una autoridad competente.

Con este resultado, el 13 de marzo del mismo año, miembros del colectivo Unidos Por el Desarrollo solicitan a un juez de Medidas de Protección y Desestimaciones, medidas cautelares contra el Consejo Nacional Electoral, por cuanto no ha habido un pronunciamiento de la Corte Constitucional respecto a la pregunta presentada por la FOA y la Unión de Sistemas Comunitarios de Agua del cantón Girón. Las medidas implicaban la suspensión de la consulta popular. Esta solicitud fue aceptada por el juez. En respuesta, Atamaint presenta ante el Tribunal Contencioso Electoral una solicitud de destitución al juez que aceptó las medidas cautelares (El Comercio, 2019a). El Tribunal Contencioso Electoral decidió negar la denuncia de Atamaint, pero dispuso al Consejo de la Judicatura iniciar un proceso administrativo para establecer responsabilidad del juez que dictó la medida cautelar.[52]

[51] Juicio número 17203-2019-00866. Información tomada del sistema ESATJE de la Función Judicial. Disponible en el buscador http://consultas.funcionjudicial.gob.ec/informacionjudicial/public/informacion.jsf

[52] Sentencia en la causa 065-2019-TCE disponible en http://www.tce.gob.ec/jml/bajar/Sentencias/5c3e8d_SENTENCIA-065-19-300319.pdf

El 15 de marzo, Atamaint solicita retirar las medidas cautelares[53]. En la causa se presentan como terceros interesados los representantes del Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables, de la empresa INV Metals y de la Cámara de Minería del Ecuador.

Mientras duraba este proceso, Yasunidos y otras organizaciones ecologistas como Acción Ecológica, Agencia Tegantai; y de derechos humanos como la CEDHU (Comisión Ecuménica de Derechos Humanos) llamaron a un *tuitazo* utilizando el hashtag #NoAlBoicotDeLaConsulta.

Imagen 8: : Convocatoria a tuitazo por la consulta de Quimsacocha
Fuente: https://twitter.com/cedhu/status/1095436890206031873/photo/1

Para entonces, la nueva Corte Constitucional se encontraba en funciones tras haber sido posesionada en la Asamblea Nacional el 5 de febrero de 2019. A pesar de que el plazo de pronunciamiento de esta entidad respecto a las consultas populares en Quimsacocha había terminado, la Corte emitió su decisión el 18 de marzo de 2019. En esta recogió la convocatoria realizada desde el Consejo Nacional Electoral para que, de manera obligatoria, quienes tengan derecho a ejercer el voto en el cantón Girón, se pronuncien respecto a la pregunta planteada. A la vez, señala que esta convocatoria se basó en un "dictamen previo, tácito con consecuencias afirmativas por parte de la Corte Constitucional." (Corte Constitucional del Ecuador, 2019). Por lo tanto, la Corte decide archivar los casos 001-12-CP y 0008-15-CP, al haber dictamen favorable con la aplicación del artículo 105 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

[53] Juicio número 17U01-2019-00011. Información tomada del sistema ESATJE de la Función Judicial. Disponible en el buscador http://consultas.funcionjudicial.gob.ec/informacionjudicial/public/informacion.jsf

En concordancia con la decisión de la Corte Constitucional, el 19 de marzo de 2019, otro juez de la Unidad Judicial de Medidas de Protección y Desestimaciones del Distrito Metropolitano de Quito decide revocar la medida cautelar dictada el 13 de marzo de 2019, y deja sin efecto la suspensión de la consulta popular convocada a través de la resolución PLE-CNE-2-30-1-2019.

Así, el 19 de marzo de 2019, a menos de una semana de celebrar elecciones, el Consejo Nacional Electoral, ratifica que en el cantón Girón se votará la consulta popular de Quimsacocha propuesta por la Federación de Organizaciones Indígenas y Campesinas del Azuay, filial de la Ecuarunari; y la Unión de Sistemas Comunitarios de Agua del Cantón Girón.

e. Campaña y resultados

De acuerdo a la empresa INV Metals, la misma está comprometida con la responsabilidad social corporativa, creando relaciones fuertes y positivas con las comunidades cercanas de San Gerardo, Victoria del Portete, Chumblin, Tarqui, Girón y San Fernando. Sin embargo, señala que la ubicación del yacimiento metalífero se encuentra fuera del cantón Girón, en la concesión de Río Falso. Son otras instalaciones las que se encontrarían dentro del cantón Girón, específicamente en la concesión Cristal (INV Metals, 2019). Con ese argumento, la empresa INV Metals inició una campaña contraria a la consulta popular, luego por el Sí y, finalmente, para que se invalide cualquier resultado obtenido ya que no tendría efecto en la concesión. Inclusive, Yaku Pérez Guarambel, durante una entrevista durante el período de campaña es cuestionado con esta base[54].

El proceso de campaña electoral inició el 5 de marzo de 2019 y tenía previsto terminar el 21 de marzo. La elección de los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social generó gran parte de la atención de la campaña, sobre todo porque los candidatos a estos cargos estaban inhabilitados para hacer actividades proselitistas por sí mismos[55], por lo que la consulta de Girón pasó a segundo plano. Sin embargo, varios medios de comunicación nacionales (El Comercio, El Universo, Teleamazonas), internacionales (Mongabay LATAM, El País) y comunitarios o alternativos (Wambra

[54] Entrevista de Janet Hinostroza a Yaku Pérez Guartambel en Teleamazonas realizada el 20 de marzo de 2019. Disponible en https://www.youtube.com/watch?v=9B67gICUI5E
[55] Más información sobre este suceso en El Comercio, 2019: https://www.elcomercio.com/actualidad/candidatos-consejo-participacion-promocion-elecciones.html

Radio, CORAPE Satelital, Achiras) informaron sobre la celebración de la consulta popular en el cantón Girón.

Para hacer campaña sobre la consulta popular de Girón se inscribieron cinco organizaciones. Tres de ellas por el No y dos por el Sí. Entre las que se inscribieron por el No estuvo la Federación de Organizaciones Indígenas y Campesinas del Azuay, FOA, iniciadora de la consulta; el Movimiento Unidad, Progreso y Democracia y la alianza Juntos por el Futuro de Girón. Todos eran movimientos y organizaciones sociales locales. Las dos organizaciones que se inscribieron para hacer campaña por el Sí fueron las asociaciones de Productores Agropecuarios Tres de Noviembre "La Talanquera" y la de Producción Textil 24 de junio de Victoria del Portete (El Comercio, 2019b). INV Metals y la Junta Parroquial de San Gerardo también anunciaron que se unirían a las campañas por el Sí. (El Comercio, 2019c). Las organizaciones se inscribieron para este fin de acuerdo a los lineamientos del Código de la Democracia, que señalan solamente la necesidad de realizar una declaración de reconocer a un procurador por cada organización para el manejo de fondos de campaña.

Cuando los medios nacionales informaban respecto a la campaña sobre la consulta popular no dejaban de señalar las consecuencias que para el Estado traería que ganara el No y a la vez, resaltaban los beneficios que había traído la presencia de INV Metals a la parroquia San Gerardo.[56]Otros señalaban el peligro de que la minería ilegal se expanda en los territorios concesionados a INV Metals.[57]

La campaña respecto a la consulta de Girón fue de la mano con las campañas de los candidatos para autoridades locales. De los siete candidatos inscritos para ocupar la alcaldía de Girón, seis de ellos estaban a favor del No en la consulta. (El Universo, 2019). Los seis firmaron un pacto ético con dirigentes de la FOA donde se comprometen a defender las fuentes hídricas del cantón. A pesar de ello, no tenían propuestas específicas ni explícitas respecto a su posición frente a la minería.

[56] Ver en artículo de El Universo, 2019 disponible en https://www.eluniverso.com/noticias/2019/03/04/nota/7216949/candidatos-giron-doble-campana

[57] Entrevista de Janet Hinostroza a Yaku Pérez Guartambel en Teleamazonas realizada el 20 de marzo de 2019. Disponible en https://www.youtube.com/watch?v=9B67gICUI5E

El presidente de la Unión de Sistemas Comunitarios del cantón Girón, Bolívar Quezada, junto a los Yasunidos Guapondélig participaron de movilizaciones de campaña por el No y socializaron fotografías de estos actos a través de su página de Facebook.

Imagen 9:: Campaña por el No con miembros de la USCAG
Fuente: https://www.facebook.com/yasunidoscuenca2014/posts/2202494266439730

La Federación de Organizaciones Indígenas y Campesinas del Azuay FOA también realizó mítines y marchas como parte de la campaña por el No en la consulta popular.

Imagen 10: Marchas por el No, organizadas por la FOA
Fuentes: Wambra EC y Mongabay LATAM

La FOA difundió un logo para la campaña por el No que todavía conserva como imagen principal de sus redes sociales.

Imagen 11:: Logo campaña por el NO
Fuente: Cuenta de Twitter de FOA @FOAZUAY93

La campaña de Yaku Pérez Guartambel también se dio alrededor del posicionamiento de la provincia respecto a la defensa del agua. En un spot publicitario[58], usando una chaqueta con el logotipo de la Ecuarunari a su lado izquierdo, y la frase "Yasuní es vida" a su lado derecho, Yaku señala que su nombre de nacimiento era Carlos, pero se cambió a Yaku (agua en quichua) porque el agua ha marcado su trayectoria de activismo. Habla sobre su preparación profesional, su vida personal y sus propuestas para Azuay mientras recorre el páramo de Quimsacocha.

[58] Spot publicitario disponible en https://www.youtube.com/watch?v=8lC_5nI7HQk

En el cierre de campaña, el 21 de marzo de 2019, se realizó una jornada de festejos a vísperas del día mundial del agua. Simpatizantes de Pachakutik y Ecuarunari recorrieron las calles de Cuenca para cerrar la campaña de Yaku Pérez Guartambel[59]. La jornada se desarrolló con bandas populares, bailes, y varias alusiones gráficas a la defensa del agua.

Con la celebración de las elecciones el 24 de marzo de 2019, en la consulta popular de Quimsacocha gana el No con un 86,79% de votos. (Consejo Nacional Electoral, 2019). Los resultados del No, por parroquia del cantón Girón fueron: Girón 88,63%, La Asunción 86,43% San Gerardo 55,37%.

Encontramos una gran diferencia en San Gerardo ya que la presencia de la empresa minera en la comunidad a través de ejecución de obras como parte de proyectos de responsabilidad social empresarial era bastante clara. A la vez, autoridades de esa parroquia eran miembros activos del colectivo Unidos por el Desarrollo. Sin embargo, esta parroquia es la de menor población del cantón Girón.

Con ese resultado, el 25 de abril de 2019, el Consejo Nacional Electoral entrega a Lauro Arariwa Sigcha, presidente de la FOA, las credenciales con los resultados de la consulta popular de Quimsacocha.

[59] Video del cierre de campaña disponible en https://www.youtube.com/watch?v=VYd2uvaxCx8&t=1163s

CNE
CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

El Consejo Nacional Electoral confiere el presente

CERTIFICADO

a: Lauro Sigcha

Proponente de la
CONSULTA POPULAR SOBRE LA EJECUCIÓN DE ACTIVIDADES MINERAS EN LAS FUENTES DE AGUA Y PÁRAMOS DEL SISTEMA HIDROLÓGICO DE QUIMSACOCHA,
en el cantón Girón de la provincia de Azuay.

Y notifica los resultados obtenidos en la Consulta Popular, que se llevó a cabo el 24 de marzo de 2019:

Electores	15.363	100%
Sufragantes:	9.188	59,81%
Votos por el Sí	**1.086**	**13,21%**
Votos por el No	**7.135**	**86,79%**
Votos Nulos	163	1,77%
Votos Blancos	799	8,70%

Ing. Diana Atamaint Wamputsar
PRESIDENTA

Cuenca, 25 de abril de 2019

Imagen 12: Credenciales con resultados de la consulta popular de Quimsacocha
Fuente: Cuenta de Twitter de FOA @FOAZUAY93

La alcaldía del cantón Girón fue obtenida por José Migue Uzhca, de Alianza País, quien supuestamente estuvo entre los firmantes del pacto ético por la defensa del agua. Sin embargo, la esposa de Uzhca se desempeñaba como Subsecretaría de Minería de Azuay y el alcalde no había tomado una postura clara respecto a las actividades mineras (Plan V, 2019) más allá de la firma del pacto ético.

Respecto a los resultados para la prefectura del Azuay, Yaku Pérez Guartambel obtiene el 29,11% de los votos, siguiéndole María Cecilia Alvarado de la Izquierda Democrática con 19,43% de los votos. Con este resultado, el 30 de abril de 2019, el Consejo Nacional Electoral entrega la credencial de Prefecto del Azuay a Yaku Pérez Guartambel, quien en su discurso de posesión[60] recordó que la consulta popular de Quimsacocha estuvo en trámite siete años hasta que un cuencano, Gustavo Vega, mientras estuvo a cargo del

[60] Discurso disponible en https://www.youtube.com/watch?v=xxeB4v1Z77I

Consejo Nacional Electoral, puso en el orden del día el tratamiento de la consulta. También pone como una opción viable, con base en la Constitución e instrumentos internacionales, el uso de las consultas populares para el pueblo decida qué desea hacer en los territorios que habita.

4. Análisis de los sucesos relevantes a la celebración de la consulta popular

En esta sección buscamos mencionar los sucesos que influyeron en la celebración de la consulta popular de Quimsacocha en cada año, con los actores que participaron en ellos y de qué forma realizan esta influencia. Iniciamos con un análisis descriptivo de los actores para pasar al análisis de los sucesos.

a. Descripción de actores

Actores/Organizaciones/Entidades	Inicio de Gestión	Miembros	Líderes/dirigentes	Objetivos
1. Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador CONAIE	1986	Comunidades, centros, federaciones y confederaciones indígenas del Ecuador	Jorge Herrera (2014-2017), Jaime Vargas (2017-2020) (Presidentes)	Consolidación de pueblos y nacionalidades indígenas del Ecuador. Luchar por tierras, territorios indígenas y recursos naturales
1.1. Confederación de Pueblos de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador ECUARUNARI	1973	Personas de la nacionalidad Kichwa del Ecuador	Yaku Perez Guartambel (Presidente), Blanca Chancoso (Vicepresidenta)	Representación y movilización por los derechos colectivos de las nacionalidades indígenas
1.1.1. Federación de Organizaciones Indígenas y Campesinas del Azuay (FOA)	1993	Organizaciones rurales y campesinas azuayas	Yaku Pérez Guartambel(Presidente hasta 2012), Lauro Sigcha (Presidente 2012-2020)	Potenciar actividades rurales en el Azuay siendo una instancia articuladora entre lo territorial rural y lo nacional
1.1.1.1. Unión de Sistemas Comunitarios de Agua de Girón		Usuarios del recurso hídrico del cantón	Rigoberto Fajardo, Bolívar Quezada	Gestión autónoma y comunitaria del agua en el cantón
1.1.1.2. Unión de Sistemas Comunitarios de Agua de Tarqui y Victoria del Portete		Usuarios del recurso hídrico de los cantones	Yaku Pérez Guartambel (presidente hasta 2012)	Gestión autónoma y comunitaria del agua en el cantón y celebración de la consulta de Quimsacocha
2. IAMGOLD	2004	Compañía concesionaria de la propiedad Quimsacocha		
3. INV Metals del Ecuador	2012	Compañía concesionaria de la propiedad Loma Larga		
4. Consejo Nacional Electoral CNE	2009	Domingo Paredes (2011-2015) Paúl Salazar (2015) Juan Pablo Pozo (2015-2017) Nubia Villacís (2017-2018)		Revisión de cumplimiento de requisitos para la celebración de referendum y consultas populares
	2018 transición	Gustavo Vega (Presidente)		Revisión de cumplimiento de requisitos para la celebración de referendum y consultas populares
	2018	Diana Atamaint (Presidenta)		Revisión de cumplimiento de requisitos para la celebración de referendum y consultas populares
5. Corte Constitucional del Ecuador CC	2009 transición	Roberto Bruhnis (Juez sustanciador)		Emitir dictamen de constitucionalidad respecto a referendum y consultas populares
	2012	Patricio Pazmiño Alfredo Ruiz (Presidentes)		Emitir dictamen de constitucionalidad respecto a referendum y consultas populares
	2019	Hernán Salgado (Presidente)		Emitir dictamen de constitucionalidad respecto a referendum y consultas populares
6. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social CPCCS	2009	Julián Guamán (2009) Marcela Miranda (2010-2012) Fernando Cedeño (2012-2015) Raquel González (2015-2018)		Celebrar concursos de méritos de autoridades de organismos de control, entre ellas CC y CNE
	2018 transición	Julio César Trujillo (Presidente)		Nombramiento de nuevas autoridades de control (CC y CNE)
7. Yasunidos	2013	Ecuatorianos jóvenes ecologistas	Pedro Bermeo, Antonella Calle, Nataly Torres	Celebración de las consultas por el Yasuní y por Quimsacocha.
8. Gobierno del Ecuador	2007	Rafael Correa(presidente), Lenín Moreno (Vicepresidente 2007-2013), Jorge Glas (Vicepresidente 2013-2017)		Consolidación del modelo extractivista, influencia en otras funciones del Estado
	2017	Lenin Moreno (Presidente 2017-2021)		Celebración de consulta y referendum para destitución de CPCCS
		Carlos Pérez (Ministro de energía y minas 2018-2020)		Detener la celebración de la consulta de Quimsacocha
9. Colectivo Unidos por el Desarrollo	2015	Pobladores de cantones Girón y San Fernando	Esteban León	Celebración de consulta paralela respecto al proyecto Quimsacocha-Loma Larga
10. Cabildo por el Agua de Cuenca	2015	Autoridades locales, organizaciones varias de Azuay	Iván Granda, Dora Ordóñez, Yaku Pérez Guartambel, Nataly Torres	Declarar la moratoria minera en los páramos de Cuenca
11. CAOI	2006	Organizaciones indígenas de Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia	Yaku Pérez Guartambel (presidente)	Proteger a los pueblos originarios indígenas en consonancia con la ecología
12. Cámara de Minería del Ecuador	1979	Personas naturales y jurídicas asociadas al sector	Santiago Yépez (presidente 2018-2019)	"Ser el referente y promotor de la industria minera para el desarrollo sustentable del Ecuador." Detener la celebración de la consulta popular de Quimsacocha

Tabla 1: Actores relevantes a la celebración de la consulta de Quimsacocha
Fuentes: (CONAIE, 2020) (Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, 2018) (Altman, 2013) (Pila, 2018)
Elaboración propia.

b. Análisis de sucesos

i. 2008-2010

Suceso	Actores	Influencia
Presentación de la Ley de Minería a la Asamblea Nacional	Gobierno Nacional (presidente Rafael Correa)	Generó gran movilización en territorios con proyectos mineros
Marcha por el Día de Movilización por la Vida	CONAIE	Generó reacción en el gobierno. Levantamientos en las zonas de influencia del proyecto Quimsacocha. Movilizaciones contenciosas pedagógicas: participantes entregaban información sobre afectación de sus territorios por actividades mineras a interesados.
Acción de inconstitucionalidad a la ley de Minería	CONAIE Sistemas Comunitarios de Agua de Tarqui, Victoria del Portete Yaku Pérez Guartambel	Participantes en acciones contenciosas también acuden a acciones formales para canalizar sus demandas. Existe una combinación entre ambos tipos de acción.

Tabla 2: Sucesos relevantes año 2009-2010
Elaboración propia

ii. 2011

Suceso	Actores	Influencia
Consulta autoconvocada	Sistemas Comunitarios de Agua de Tarqui, Victoria del Portete	Acción formal que consiguió un pronunciamiento concreto de las comunidades de influencia del proyecto, respecto a la minería. Impulsó que se iniciara una consulta en el Consejo Nacional Electoral y que haya reacciones contrarias desde el gobierno nacional.
Cambio de nombre en la concesión Quimsacocha para llamarse Loma Larga	Gobierno Nacional	Correa buscaba demostrar que la concesión no afecta al sistema hidrológico y comenzó con esta acción simbólica tras una visita a la zona.

Tabla 3: Sucesos relevantes año 2011
Elaboración propia

iii. **2012**

Suceso	**Actores**	**Influencia**
Declaración del área nacional de recreación Quimsacocha	Gobierno nacional a través del Ministerio de Ambiente	Acción formal en respuesta a la consulta autoconvocada. Recuperación de hectáreas concesionadas a la minería para la creación de un área protegida.
Marcha por el Agua, la Vida y la Dignidad de los Pueblos	CONAIE y Movimiento Popular Democrático	Acción colectiva contenciosa en defensa del agua con el fin de entregar propuestas a la Asamblea Nacional respecto a la distribución de tierras y el manejo del agua.
Ingreso del trámite de la consulta popular de Quimsacocha	Federación de Organizaciones Indígenas y Campesinas del Azuay (FOA) Yaku Pérez Guartambel (YPG) Sistemas comunitarios de Agua del cantón Girón Consejo Nacional Electoral Corte Constitucional 2009-2012	Tras la notoriedad mediática de la Marcha, se entrega el oficio al Consejo Nacional Electoral con la pregunta. La empresa IAMGOLD vende la concesión a INV Metals.
No expresión del dictamen de constitucionalidad	Corte Constitucional 2009-2012	Tras 20 días en silencio de la Corte Constitucional, se entendía dictamen favorable para la pregunta de la consulta de Quimsacocha
Conformación de la Corte Constitucional	Consejo de Participación Ciudadana y Control Social	La Corte conformada tampoco trató la consulta de Quimsacocha hasta 2018

Tabla 4: Sucesos relevantes año 2012
Elaboración propia

iv. 2013

Suceso	**Actores**	**Influencia**
Elecciones presidenciales	Consejo Nacional Electoral Gobierno Nacional	Con la reelección de Correa, su binomio queda a cargo del manejo de sectores estratégicos que incluyen a la minería. Por lo tanto, esta actividad se torna de urgente desarrollo

		en ese período de gobierno.
Finalización de la iniciativa Yasuní ITT	Gobierno Nacional	Un sector de la población critica esta decisión y se moviliza de forma contenciosa hasta culminar en una acción colectiva formal.
Propuesta de consulta popular respecto a extracción de petróleo en el bloque ITT del Parque Nacional Yasuní	Yasunidos, Julio César Trujillo y Corte Constitucional 2012-2018	Acciones colectivas formales. Al ser la primera iniciativa de consulta popular respecto a extracción de recursos naturales con jurisdicción nacional, la consulta de Yasunidos constituye una experiencia valiosa para la consulta popular de Quimsacocha. La Corte Constitucional emite el dictamen 001-13-DCP-CC que cambia el orden en el cumplimiento de requisitos para celebrar consultas populares.
INV Metals concluye estudios de prefactibilidad en la concesión Loma Larga	INV Metals	La empresa inicia presiones para la explotación de la concesión que concluirían en otra acción formal.

Tabla 5: Sucesos relevantes año 2013
Elaboración propia

v. 2014

Suceso	**Actores**	**Influencia**
Recolección de firmas y entrega al CNE en la iniciativa Yasunidos	Yasunidos Consejo Nacional Electoral	La movilización para la recolección de firmas, así como la revisión de las mismas en el CNE constituyeron una experiencia pedagógica en la activación de consultas populares que posteriormente sería aprovechada por los activantes de la consulta de Quimsacocha
Presentación de enmiendas constitucionales	Asamblea Nacional	Entre las enmiendas estaba la limitación sobre temas

	Corte Constitucional 2012-2018	de consultas populares iniciadas desde los gobiernos autónomos descentralizados.
Marcha por el agua, vida y dignidad de los pueblos	CONAIE Ecuarunari con YPG	Acción colectiva contenciosa contra la Ley de Aguas. Mismos actores contra la Ley de Minería y que apoyan a la consulta de Quimsacocha. Se critica el uso del agua para la minería y se exige respeto en el manejo desde los sistemas comunitarios de agua. Se rechaza las enmiendas constitucionales presentadas por el Ejecutivo.
Reactivación del trámite de la consulta de Quimsacocha	Corte Constitucional y Consejo Nacional Electoral	La consulta regresa al Consejo Nacional Electoral con base en el dictamen 001-13-DCP-CC e inicia el proceso de recolección de firmas.

Tabla 6: Sucesos relevantes año 2014
Elaboración propia

vi. 2015

Suceso	**Actores**	**Influencia**
Emisión de formularios para recolección de firmas para la consulta de Quimsacocha	Consejo Nacional Electoral	Se reactiva la iniciativa de la consulta y otros actores se adscriben al movimiento conformado para lograr el objetivo de celebración de la consulta.
Recolección de firmas para la consulta de Quimsacocha	Unión de sistemas comunitarios de Girón FOA con YPG Yasunidos	Con la experticia de Yasunidos, se recolectó las firmas para apoyar la consulta. La exposición de "Toxicagua" en los eventos de recolección constituye una acción colectiva contenciosa.
Pedido de formularios, entrega y recolección de firmas para consulta de "Unidos por el Desarrollo"	Consejo Nacional Electoral Colectivo "Unidos por el Desarrollo"	La recolección de firmas de esta iniciativa se cruzaba con la recolección de la consulta de

		Quimsacocha. Esto generaba confusión en los signatarios.
Entrega de firmas de las dos iniciativas presentadas	Colectivo "Unidos por el Desarrollo" Unión de Sistemas Comunitarios de Agua de Girón FOA con YPG CNE	La entrega de firmas de las iniciativas se da en fechas cercanas y el CNE dispone iniciar el proceso de análisis.
Movilización y paro nacional contra las reformas constitucionales	CONAIE (con YPG) Organizaciones gremiales de médicos, jubilados, abogados Alcaldes de Quito, Guayaquil, Cuenca, Manta y Loja	Los actores involucrados con la consulta de Quimsacocha se encontraban entre los movilizados contra las enmiendas constitucionales. Sufrieron gran represión policial.
Proceso de análisis documental en las firmas entregadas respecto de las dos iniciativas de consulta popular	Consejo Nacional Electoral FOA-USCAG-YPG Yasunidos Colectivo "Unidos por el Desarrollo" Corte Constitucional 2012-2018	Ambas iniciativas fueron analizadas con veedores. Las dos alcanzaron las firmas necesarias cumpliendo el requisito de legitimidad democrática y pasaron a la Corte Constitucional para el dictamen respectivo.
Conformación del Cabildo por el Agua de Cuenca	Concejales de Cuenca Iván Granda y Dora Ordóñez Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador, Mujeres por el Cambio, FOA, Yasunidos, YPG	Se forma la organización con el fin de declarar la moratoria minera en la provincia de Azuay.
Aprobación de enmiendas constitucionales	Asamblea Nacional	Limitación a consultas populares impulsadas por gobiernos autónomos descentralizados.

Tabla 7: Sucesos relevantes año 2015
Elaboración propia

vii. 2016

Suceso	Actores	Influencia
Presentación de estudio de factibilidad de la concesión Loma Larga	INV Metals	Se expone al sector minero como más atractivo para la economía ecuatoriana
Jornadas sobre minería en los Páramos del Cantón Cuenca	Cabildo por el Agua de Cuenca FOA	Se expone efectos de la minería y opciones legales para enfrentarla tomando

	Yasunidos	la experiencia de Colombia.
Declaración por pedido del Cabildo por el Agua de Cuenca	Cámara Provincial del Azuay	Postura simbólica. Generación de presión hacia las empresas asentadas en la provincia y posicionamiento oficial frente a la minería y a favor de la consulta.
Involucramiento de la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas CAOI	CAOI con Yaku Pérez Guartambel	Mayor apoyo a la consulta popular de Quimsacocha al tener una organización internacional presidida por YPG a su favor.

Tabla 8: Sucesos relevantes año 2016
Elaboración propia

viii. 2017

Suceso	**Actores**	**Influencia**
Cuenca se declara libre de minería metálica	Concejo Cantonal de Cuenca	Postura simbólica, pero sin efecto respecto a la existencia de concesiones mineras.
Elecciones presidenciales	Gobierno Nacional	Gana el binomio Moreno-Glas para un supuesto continuismo. Implicaba el no avance la consulta de Quimsacocha y mantener la postura adoptada respecto a la minería.
Diálogo Nacional	Gobierno Nacional (Lenín Moreno), Guillermo Lasso, CONAIE, Yasunidos[61]	Apertura hacia una modificación en el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. La CONAIE y sus organizaciones podrían participar de la mesa permanente de minería. Yasunidos pidió que se celebre la consulta popular de Quimsacocha.

Tabla 9: Sucesos relevantes año 2017
Elaboración propia

[61] Entre los actores que respectan a nuestro tema.

ix. 2018

Suceso	Actores	Influencia
Consulta popular y referéndum	Gobierno Nacional (Lenin Moreno) Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio presidido por Julio César Trujillo	Instalación de un CPCCS transitorio que evalúa, destituye y posesiona nuevos miembros de varias instituciones, entre ellas la Corte Constitucional y el Consejo Nacional Electoral.[62]
Declaración de inconstitucionalidad de 13 de las 15 enmiendas constitucionales aprobadas en 2015	Corte Constitucional 2012-2018	Últimas acciones de la Corte Constitucional nombrada en 2012. Se quita la limitación a las consultas populares iniciadas por gobiernos autónomos descentralizados.
Reunión para solicitar la celebración de la consulta popular de Quimsacocha	Ecuarunari (YPG) y Julio César Trujillo	Acción estratégica de los interesados en la celebración de la consulta de Quimsacocha con quien presidía el organismo que llevaba a adelante la evaluación, destitución y posesión de autoridades de instituciones estatales relevantes.
Oficio de solicitud de convocatoria a consulta popular de Quimsacocha	Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas CAOI FOA USCAG Ecuarunari Consejo Nacional Electoral Transitorio	Acción formal que constituye una presión para la celebración de la consulta popular de Quimsacocha con base legal.
Adopción del informe que recomienda de celebración de la consulta de Quimsacocha	Consejo Nacional Electoral Transitorio	Acción formal en que el CNE transitorio da paso a la celebración de la consulta popular.
Posesión del Consejo Nacional Electoral y convocatoria a elecciones seccionales	Consejo Nacional Electoral 2018 CPCCS Transitorio	Nuevas autoridades se encargarían de la celebración de la consulta de Quimsacocha. YPG se lanza como candidato a

[62] Entre los procesos de evaluación y nombramiento de nuevas autoridades, hubo consejeros transitorios en el CNE.

		prefecto de Azuay y genera la oportunidad de juntar campañas.
Apelaciones a las resoluciones de celebración de la consulta de Quimsacocha	Gobierno Nacional (Ministerio de Energía y Minas) INV Metals Consejo Nacional Electoral 2018 Tribunal Contencioso Electoral	Constituyeron incertidumbre en la celebración de la consulta de Quimsacocha hasta que el Tribunal Contencioso Electoral negó las apelaciones.

Tabla 10: Sucesos relevantes año 2018
Elaboración propia

x. 2019

Suceso	**Actores**	**Influencia**
Solicitud de celebración de celebración de consulta de "Unidos por el Desarrollo" y de medidas cautelares	Colectivo "Unidos por el Desarrollo" Consejo Nacional Electoral	La consulta del colectivo no se celebró, pero la solicitud de medidas cautelares puso en entredicho la celebración de la consulta de Quimsacocha por algunos días.
Emisión de Decisión de la Corte Constitucional	Corte Constitucional 2019	Dio paso a la celebración de la consulta de Quimsacocha al confirmar que había perdido competencia.

Tabla 11: Sucesos relevantes año 2019
Elaboración propia

c. Resultados e implicaciones

En el año 2011, la celebración de la consulta autoconvocada se convirtió en un disparador: causó reacciones en el Gobierno del Ecuador y frente a éstas, vino la activación de la consulta de Quimsacocha en el Consejo Nacional Electoral. Si bien es cierto, el movimiento indígena y campesino tiene muy larga data respecto a la movilización social en Ecuador, así como en la zona de Quimsacocha, utilizamos este punto de partida en la conformación de un colectivo que busca un fin específico: la celebración de la consulta popular. Tal celebración implica un objetivo común, un desafío colectivo e inicia un proceso de interacción mantenida, es decir, se adecúa al concepto de movimiento social de Tarrow (1997).

A la vez, el objetivo común definido, es decir, la celebración de la consulta popular, se nutre de varias acciones colectivas históricas que desembocan en la activación de la consulta. La efectiva celebración de la consulta responde a estructuras de oportunidad política hábilmente aprovechadas.

Para el año 2013, verificamos un momento de gran movimiento: un nuevo período para Correa y rechazo más fuerte hacia la participación ciudadana, así como una confirmación del abandono del biocentrismo de la Constitución para ingresar al *consenso de los commodities.* Si bien es un momento en que hay importante movimiento con nuevas consultas populares referentes al extractivismo, las referidas al Yasuní, en la Corte Constitucional no se retoma el caso Quimsacocha sino hasta finales de 2014. Si bien sonaría contradictoria la aparición de oportunidades políticas en ese año para la consulta de Quimsacocha, debemos recordar que la definición de Tarrow (1997) incluye a dimensiones que pueden desincentivar la acción colectiva. Estos desincentivos generan reacciones en el movimiento social. Por lo tanto, la aparición de la regla jurisprudencial que cambia el orden de cumplimiento de los requisitos para la celebración de una consulta popular también implica una oportunidad política para la consulta de Quimsacocha. Esto, sumado a incentivos como la formación de una nueva organización opositora al extractivismo como fue Yasunidos, abre el camino para cuando la Corte Constitucional retome la consulta de Quimsacocha y para que la detracción al extractivismo entre a debate público.

A la vez, un líder de los movimientos que impulsaron la consulta de Quimsacocha llega a ocupar un cargo estratégico en términos de movilización: Yaku Pérez Guartambel[63] es nombrado presidente de la Ecuarunari.

Los sucesos relevantes a la consulta popular de Quimsacocha de 2014 configuran dimensiones en la estructura de oportunidad política de diferentes tipos: Los acontecimientos alrededor de la consulta de Yasunidos constituyen una dimensión formal. Claramente incentivan la acción colectiva subyacente a la consulta de Quimsacocha. Consideramos que son formales ya que implicaron el tratamiento de la consulta popular de Yasunidos y la de Amazonía Vive a través de los canales establecidos

[63] En 2018, Carlos Ranulfo Pérez Guartambel cambió su nombre a Yaku Sacha Pérez Guartambel. En una entrevista con El País expone sus motivos para haberse cambiado de nombre. La entrevista está disponible en https://elpais.com/elpais/2020/06/16/planeta_futuro/1592300114_181519.html. En esta investigación nos referiremos a este activista con su nombre actual.

legalmente. Consideramos que son informales porque incluyeron requisitos de forma que no estaban escritos en ningún cuerpo legal, así como un activismo desde el presidente Correa en rechazo de la consulta de Yasunidos y apoyo a la consulta de Amazonía Vive. A la vez, estas características, la formalidad y la informalidad, implican una experiencia para la consulta de Quimsacocha, ya que la eliminación de firmas por cuestiones de forma contribuyó a una mayor atención a estos detalles para una futura recolección; el posible activismo contrario por parte del gobierno podría convertirse en un obstáculo común así como la competencia por la recolección de firmas en caso de que apareciera una consulta paralela como ocurrió respecto a la explotación petrolera en el Yasuní.

Por otro lado, la Marcha por el Agua, la Vida y la Dignidad de los Pueblos implica una dimensión disruptiva; fue una movilización que incluyó entre sus líderes a los miembros de la Unión de Sistemas Comunitarios de Agua y de la Ecuarunari, que impulsaron la consulta de Quimsacocha. Es decir, la reactivación del debate respecto a la Ley de Aguas constituye una dimensión dentro de la estructura de oportunidad política para la reacción de los sujetos pertenecientes al mismo movimiento social que impulsó la consulta objeto de esta investigación.

Finalmente, que la Corte Constitucional haya retomado el tratamiento de la consulta de Quimsacocha y que el Consejo Nacional Electoral haya resuelto entregar los formularios de recolección de firmas implica un avance directo de la consulta respecto a los pasos a seguir en el cambiante diseño institucional, lo que podríamos clasificar como una dimensión formal propia directamente vinculada al objetivo mismo de la iniciativa de consulta popular de Quimsacocha: su celebración. Lo mismo podemos decir respecto a la propuesta de reformas constitucionales iniciada y adelantada en el año en cuestión: implica una mayor atención desde el oficialismo a la accesibilidad a la celebración de consultas populares.

El año 2015 tuvo sucesos respecto a la consulta de Quimsacocha similares a los ocurridos en 2014 respecto a la consulta sobre el Yasuní: hubo una apertura y un cumplimiento de requisitos por parte de los impulsores de la consulta de Quimsacocha; luego un nuevo desincentivo, repetido de la experiencia de la consulta del Yasuní; y a la vez, un proceso de reactivación de la movilización social frente a las reformas constitucionales propuestas desde el Ejecutivo.

Yasunidos se torna parte del movimiento social que hemos definido como protagonista de esta investigación y marca la formación de una red social.

A la vez, la entrega de formularios constituiría una acción colectiva institucionalizada de dicho movimiento social y un adelanto a la culminación del plazo para el cumplimiento del requisito de legitimidad democrática. Sin embargo, la entrega temprana de formularios podría responder a un aprovechamiento de otra oportunidad política incentivada por una acción ajena al movimiento por la consulta de Quimsacocha. Esto ya que una experiencia similar a la ocurrida con la consulta de Yasunidos aparece antes de la entrega de formularios una consulta paralela impulsada por un actor supuestamente independiente del gobierno.

La movilización constante hasta 2015 en el país, concuerda con las fases del neoextractivismo que definen Svampa y Terán Mantovani, es decir, una "multiplicación de los megaproyectos y, en consonancia, con las resistencias sociales". (Svampa & Terán, 2019, pág. 180). La creación de marcos de acción estatales para la profundización del extractivismo implica o lleva consigo la movilización y la organización de nuevas resistencias y estrategias.

Por lo tanto, tenemos un año con gran movilización en el país, así como avances en la celebración de la consulta popular de Quimsacocha, a pesar del resurgimiento de la consulta impulsada por "Unidos por el Desarrollo". Podríamos leer a la entrega de firmas y cumplimiento del requisito de legitimidad democrática por parte de la iniciativa impulsada por los Sistemas Comunitarios de Agua de Girón y la Federación de Organizaciones Agrícolas y Campesinas del Azuay como el fortalecimiento de una dimensión formal propia para el cumplimiento del objetivo del movimiento conformado.

El cumplimiento del requisito de legitimidad democrática por parte de la iniciativa impulsada por "Unidos por el Desarrollo" implicaría un desincentivo en la realización del objetivo del movimiento analizado. Sin embargo, es un desincentivo que genera alerta en quienes conforman el movimiento social detrás de la consulta iniciada en primer lugar.

Consideramos a la participación de Yasunidos, en sus capítulos Quito y Cuenca, como parte de la formación de las estructuras de oportunidad política que permitirán la celebración de la consulta de Quimsacocha. Esto ya que implican el establecimiento de redes sociales estratégicas para la consecución del objetivo del movimiento social. Las

estructuras de movilización formadas se van fortaleciendo a través del contacto directo generado entre los propulsores de la consulta popular de Quimsacocha con Yasunidos

A la vez, la desvinculación del oficialismo de un actor local como Iván Granda, y su vinculación a la defensa del agua en la provincia de Azuay, también implica un punto de partida para la formación de otras redes sociales y otros puntos de interacción mantenida, elementos propios de un movimiento social. (Tarrow, 1997) El Cabildo del Agua constituye un punto de encuentro entre actores estratégicos para la celebración de la consulta. Establecer como objetivo la movilización en miras a la celebración de la consulta de Quimsacocha implica un nuevo incentivo para la continuación de las diferentes acciones colectivas llevadas a cabo para el cumplimiento del objetivo pretendido.

La movilización constante en respuesta a las enmiendas constitucionales impulsadas desde el Ejecutivo, también dan cuenta de interacción mantenida, en oposición al oficialismo. Posiblemente podríamos leer a la enmienda respecto a la consulta popular como un desincentivo directo para el marco de acción del movimiento estudiado.

En 2016 existe una movilización local mucho más marcada. El establecimiento de redes para la movilización es claro con las acciones llevadas a cabo por el Cabildo por el Agua. A la vez, la adhesión de las universidades azuayas a los fines últimos de las movilizaciones, implican la inclusión de insumos técnicos que motivan las acciones colectivas. Sin embargo, tenemos que reconocer que ninguna de estas acciones busca el fin del movimiento que estamos analizando, es decir, la celebración de la consulta de Quimsacocha, sino la moratoria de los proyectos mineros de la provincia del Azuay. Esto ya que en ninguno de los casos hemos encontrado acciones específicas y directas para instar el pronunciamiento de la Corte Constitucional o del Consejo Nacional Electoral.

Que Granda destine su accionar a medidas cautelares solicitadas en el poder judicial para detener el proyecto Río Blanco, implica un distanciamiento del objetivo de los miembros de la FOA, la Unión de Sistemas Comunitarios de Agua y la Ecuarunari; es decir, la celebración de la consulta popular de Quimsacocha impulsada por estos actores y frente a la consulta de “Unidos por el Desarrollo”. A pesar de ello, la declaración de la Cámara Provincial implica un avance local de oposición frente a la política extractivista dada desde el gobierno nacional.

La acumulación de las consultas para su tratamiento en la Corte Constitucional podría implicar un desincentivo en la movilización detrás de la consulta iniciada en primer lugar. Sin embargo, podríamos entender al nombramiento de Yaku Pérez Guartambel como presidente de la CAOI, como un establecimiento de redes sociales internacionales que también propiciarían la formación de estructuras de oportunidad política para el cumplimiento del objetivo de este movimiento: la celebración de la consulta popular. El apoyo del Consejo Provincial de Azuay también extiende las mismas redes sociales.

Por último, la preparación del terreno electoral a través de la activación de una consulta popular desde el Ejecutivo, podría implicar un desincentivo en la celebración de la consulta de Quimsacocha, ya que, de ganar, beneficiaría la continuidad del proyecto de la Revolución Ciudadana y a la vez, dejaba de lado la propuesta de Lasso de cambiar las autoridades de control y de retirar las enmiendas constitucionales de 2015.

En 2017 ocurrió un elemento común dentro de las dimensiones de las estructuras de oportunidad, en el sentido de Tarrow, esto es, un cambio de gobierno. A la vez, la propuesta y decreto para la celebración del referéndum y consulta popular incluyeron un proceso deliberativo en su preparación, es decir, incluyeron los resultados del Diálogo Nacional. De igual forma, implicaron un beneficio para el proceso de consulta popular y referéndum ya que, como recordamos, las iniciativas propuestas por el presidente o presidenta de la república no requieren del cumplimiento del requisito de legitimidad democrática.

La pregunta 3, respecto al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social implicaba un cambio inminente de las autoridades más relevantes en la toma de decisiones políticas, incluidas las autoridades del Consejo Nacional Electoral y la Corte Constitucional. Los resultados de este cambio podrían acarrear resultados positivos en el objetivo del movimiento analizado, es decir, para la celebración de la consulta popular de Quimsacocha propuesta desde la USCAG y la FOA.

Que el presidente Moreno haya traído a colación dos preguntas: una respecto a minería metálica y otra respecto a explotación petrolera en el Yasuní podría considerarse un incentivo y a la vez un desincentivo. Podría ser un incentivo ya que implicaría llamar la atención pública sobre un tema pendiente que no había sido adecuadamente respondido desde las instituciones ecuatorianas, así como recoger de manera indirecta un pedido manifestado dentro del proceso de Diálogo Nacional. Por otro lado, podía ser un

desincentivo ya que también podría quitar el objetivo de las consultas de Quimsacocha y Yasuní a los movimientos que las habían iniciado para así aliar a dos causas con sus respectivos actores clave al nuevo gobierno.

Finalmente, el período comprendido entre 2018 y febrero de 2019 puede ser entendido como de formación final de las estructuras de oportunidad política que permitieron la celebración de la consulta popular de Quimsacocha. El resultado de la consulta de Moreno para, a través de la reforma al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social "descorreizar" las instituciones políticas ecuatorianas trajo consigo un resultado adverso; esto es, la celebración de la consulta de Quimsacocha.

Podríamos ver a la consulta de Quimsacocha como una celebración innecesaria debido a que, en la consulta y referéndum de 2018 hubo una pregunta respecto a minería; sin embargo, al verificar la detracción de la celebración de la consulta de Quimsacocha desde una cartera de Estado como el Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables, vemos que la consulta objeto de este trabajo fue un resultado adverso en la búsqueda del cumplimiento de otros objetivos. La consulta de Moreno fortaleció las estructuras de oportunidad política para la consulta de Quimsacocha y posteriormente, a través de la detracción del Ministerio de Energía, la Cámara de Minería y la misma INV Metals, así como de los integrantes del colectivo Unidos por el Desarrollo, implicó mayor atención mediática por parte de colectivos ecologistas, la prensa nacional y ciudadanos particulares. Por lo tanto, esa detracción jugó a favor de la consulta de Quimsacocha.

El nombramiento de nuevas autoridades de control fue un beneficio para la reactivación de la consulta. Sin embargo, no podemos atribuir que la misma haya llegado a votarse solamente por elementos estructurales ajenos al movimiento que la impulsó. La atención constante de los miembros de la FOA y la Unión de Sistemas Comunitarios de Agua del Cantón Girón al avance de la causa, la movilización oportuna, las veedurías y acompañamientos a la iniciativa cuando fue tratada en el CNE y la Corte Constitucional, así como la creación de redes sociales para asesoría y la organización del *tuitazo*, constituyen elementos que también son estructurales o que propician la formación de estructuras, pero que son internos al movimiento y constituyen acciones colectivas articuladas al logro del objetivo de votar la consulta popular de Quimsacocha.

Para concluir esta sección, es necesario recordar todos los procesos de movilización que acompañaron a la consulta de Quimsacocha. En las movilizaciones que hemos

mencionado en el presente análisis hubo participación del movimiento indígena, del que formalmente son parte la Ecuarunari, la FOA y la USCAG. El movimiento indígena ecuatoriano, vinculado a la CONAIE ha forjado una experticia respecto a movilización social. Tarrow señala que "Las convenciones aprendidas de la acción colectiva forman parte de la cultura pública de una sociedad. Cada grupo tiene una historia -una memoria- propia de la acción colectiva." (Tarrow, 1997, págs. 50-51).

Específicamente, el movimiento indígena en Ecuador ha tenido gran influencia en importantes procesos sociales que ha vivido el país. La memoria propia de la acción colectiva que posee el movimiento indígena respecto a la explotación de recursos naturales y al manejo de territorio fue uno de los recursos más importantes en la celebración de la consulta de Quimsacocha. No podemos decir que su celebración es una cuestión de suerte, que ocurrió como un resultado no previsto de la consulta popular y referéndum de Moreno en 2018. Sin la experiencia del movimiento indígena, difícilmente se habría celebrado la consulta de Quimsacocha. Tarrow expone:

> En términos políticos/institucionales y personales/culturales, los efectos de los ciclos de protesta van mucho más allá de las acciones visibles de un movimiento, tanto por lo que se refiere a los cambios que ponen en marcha los gobiernos como en lo relativo a los períodos de desmovilización que les siguen. Dejan como legado la expansión en la participación, la cultura y la ideología populares (Tarrow, 1997, pág. 28)

Las movilizaciones en las que participó el movimiento indígena respecto a las leyes de minería, agua y contra las reformas constitucionales crearon legados que posteriormente beneficiarían a la consulta de Quimsacocha. A la vez, la elección de Yaku Pérez Guartambel como prefecto de Azuay en la misma fecha en que se celebró la consulta de Quimsacocha, constituiría también una expresión de dicho legado.

Por otro lado, y desde una visión no estructural, podríamos identificar al movimiento indígena ecuatoriano y a Yasunidos como aliados estratégicos de la celebración de la consulta de Quimsacocha, definiendo a los mismos como "aquellos actores que brindan a las organizaciones sociales canales de acceso a la esfera estatal de reclamo y mejores chances para alcanzar el objetivo de política pública buscado." (Moreno, 2020) Es necesario un análisis desde esta perspectiva.

5. Conclusiones

A través de una reconstrucción de los pasos que la consulta popular de Quimsacocha siguió en el Consejo Nacional Electoral y en la Corte Constitucional, junto a una descripción de las movilizaciones y sucesos políticos relevantes que ocurrieron a lo largo de este proceso, hemos podido comprender por qué la consulta popular de Quimsacocha llegó a la instancia de ser votada.

El análisis del proceso -con marchas y contramarchas- y la identificación de los actores claves en este largo camino de la primera consulta popular activada desde la ciudadanía que se celebró respecto a la extracción de recursos naturales, deja en evidencia la complejidad que va mucho más allá del cumplimiento de requisitos legales. Esta consulta popular no se hubiera realizado sin la fuerte participación y movilización por parte del movimiento indígena, tanto a nivel local como nacional, e incluso internacional. A la vez, generó reacciones importantes incluso antes de su activación, en actores del gobierno.

Hemos observado una gran cantidad de cambios en las reglas del juego desde que el trámite para la celebración de la consulta de Quimsacocha ingresó al Consejo Nacional Electoral en 2012, hasta su efectiva celebración en 2019. El papel que jugó la Corte Constitucional durante ese tiempo fue político antes que técnico. La Corte Constitucional posesionada en período de gobierno de Rafael Correa y destituida tras la consulta de Moreno en 2018, forjó un motivo de ser removida al no haber dado tratamiento a la consulta en el tiempo que la ley indicaba.

Posiblemente, si la Corte hubiera tratado la pregunta de la consulta de Quimsacocha, hubiera sido rechazada por vicios de constitucionalidad[64]. La Corte posesionada en 2019 ha rechazado, hasta lo que va de 2020, tres propuestas de consulta popular contra la minería en Azuay iniciadas por Yaku Pérez Guartambel. Esto posiblemente nos indicaría lo que hubiera pasado si la consulta de Quimsacocha hubiera tenido tratamiento oportuno.

Hemos visto un avance más expedito del trámite de la consulta popular de Quimsacocha a partir del referéndum y consulta popular propuestos por Moreno y votados en 2018. Como hemos señalado en líneas previas, esta celebración pudo ser un resultado adverso dentro de un proceso de “descorreización”. Sin embargo, no podemos dejar de lado la

[64] Entrevista a Pablo Piedra el 06/07/2020

importancia de la movilización y aprovechamiento de oportunidades que realizó el movimiento indígena y, específicamente, los impulsores de la consulta.

Este aprovechamiento también se nutrió de la experiencia y gestión de otros actores involucrados en procesos y causas relacionadas: el Cabildo por el Agua de Cuenca y Yasunidos. La experiencia de este último constituyó un insumo de gran utilidad para la celebración de la consulta de Quimsacocha. Yasunidos había sido la única organización que hasta entonces había pasado por el proceso de recolección y revisión de firmas; se enfrentó a otra organización que buscaba la celebración de una consulta paralela; realizó procesos de movilización que visibilizaron su objetivo.

Tras esta reconstrucción de hechos, una identificación y descripción de actores clave y un análisis de los hechos alrededor de la consulta popular de Quimsacocha, finalmente podemos responder a la pregunta que nos planteamos inicialmente: ¿qué condiciones explican que la consulta popular de Quimsacocha haya llegado a la instancia de votación tras un trámite de siete años? En primer lugar, la Corte Constitucional y el Consejo Nacional Electoral no cumplieron sus funciones en el momento en que debieron hacerlo. Cuando la Corte Constitucional decidió retomar el trámite, el dictamen que cambió el orden de requisitos había entrado en escena, por lo que la consulta volvió al Consejo Nacional Electoral para verificación del cumplimiento del requisito de legitimidad democrática. Tras el cumplimiento del mismo y aun pasando los veinte días de plazo de pronunciamiento de la Corte Constitucional, la consulta no se celebró. Estas idas y vueltas de la iniciativa de consulta pudieron constituir una burla desde el poder hacia quienes propusieron la consulta. Recordemos las expresiones con las que Correa se refería a Pérez Guartambel.

En segundo lugar, Correa había dejado clara su intención de aprovechar los altos precios en los commodities. No es gratuito que el presidente de la república haya viajado hasta la zona de influencia del proyecto Quimsacocha para solicitar el cambio de nombre del proyecto, explicar a los pobladores lo absurdo de sus temores y socializar las bondades de la minería.

Moreno no tuvo (ni tiene) una postura diferente a la de Correa respecto a la minería. El proceso de Diálogo Nacional posiblemente sirvió solo para juntar a detractores del correísmo y legitimarse en el poder tras alejarse de su predecesor. En su consulta de 2018

podía adoptar las preguntas propuestas por Yasunidos y la FOA. Que no lo haya hecho y que, en su lugar, haya incluido preguntas ambiguas que incluyan los temas Yasuní y minería, nos indica una cuestión más simbólica antes que real y ejecutable.

A la vez, la solicitud de medidas cautelares realizada contra la consulta de Quimsacocha por parte del Ministerio de Energía y Minas en conjunto con la Cámara de Minería del Ecuador y el colectivo "Unidos por el Desarrollo" fue la demostración final de que el gobierno de Moreno no tiene una visión contraria a la minería ni llegó a un consenso con los actores participantes respecto a este tema en el Diálogo Nacional; que el colectivo "Unidos por el Desarrollo" fue una organización clientelar desde su aparición en 2015; y que la pregunta sobre minería propuesta en 2018 en la consulta de Moreno no buscaba ejecutividad, sino solo legitimación desde sectores contrarios a Correa.

En tercer y último lugar, la consulta demoró siete años en alcanzar su celebración al ser un claro punto de partida para nuevas experiencias de consulta popular contra la minería. Mostrarla como un proceso complicado, inalcanzable y sinsentido de iniciar para la ciudadanía, implica que aquellos pobladores contrarios a actividades extractivas en zonas de influencia de proyectos se desanimen al optar por estos mecanismos para establecer legalmente cuál es su decisión a falta de procesos de consulta previa. Entre 2012 y 2018, surgieron cuatro iniciativas de consulta respecto al Yasuní, de las cuales solo la propuesta por Moreno llegó a votarse (Velasco, 2020); y tres respecto a minería: las dos de Quimsacocha y la de Moreno, donde solamente la de Moreno llegó a votarse.

A partir de la votación de la consulta popular de Quimsacocha en 2019 hasta la fecha (octubre de 2020), han surgido cinco iniciativas de consulta popular contra la minería: una en las provincias de Imbabura y Carchi y cuatro en la provincia de Azuay. Solamente una ha llegado a la instancia de votarse (se votará en febrero de 2021); fue redactada por el Cabildo Popular por el Agua de Cuenca y adoptada por el Concejo Metropolitano de Cuenca para alcanzar su votación sin cumplir el requisito de legitimidad democrática. Claramente, la consulta popular de Quimsacocha ha servido como punto de partida y experiencia pedagógica en la celebración de nuevas consultas respecto a minería en Ecuador.

La consulta popular de Quimsacocha constituyó un proceso complejo, extenso y muchas veces parecía no ver su celebración en el horizonte. Sin embargo, constituyó una

experiencia con gran riqueza para su análisis como proceso único; como muestra de la influencia política que puede haber respecto al pronunciamiento de instituciones de diferentes funciones estatales; y de cómo la ciudadanía se moviliza, planifica, crea estrategias respecto a un mecanismo de democracia directa como la consulta popular.

A la vez, la consulta popular de Quimsacocha pone en la mesa una discusión pendiente en el Ecuador: la del pluralismo jurídico. Las instituciones siguen centralizadas y los temas que más interesan a las comunidades indígenas, como la extracción de recursos naturales, son asuntos cuya discusión sigue reservada para el poder Ejecutivo. Existen procesos de organización interna a las comunidades que sí se encuentran reglamentadas según su cosmovisión, pero el manejo de "sectores estratégicos" está lejos de ser un tema de decisión autónoma; las consultas previas se siguen entendiendo como socializaciones y los mecanismos reactivos como consultas populares y acciones jurídicas siguen siendo parches temporales con resultados de lectura conveniente para el Estado.

Resaltamos que análisis de la consulta popular de Quimsacocha en los términos realizados en esta tesis, nos ha demostrado que el diseño institucional de la consulta popular tiene gran importancia: nos demuestra que cambios constantes en el mismo pueden perjudicar o potenciar su celebración. A la vez, el interés del poder Ejecutivo en modificar el diseño institucional de la consulta popular, o en incidir en los organismos de control de las consultas populares podría darnos pistas de qué uso se le pretende dar a este mecanismo de democracia directa: si de acercamiento de la cosa pública a la ciudadanía o de legitimación de políticas por parte del Ejecutivo.

Por otro lado, el análisis realizado en esta tesis también nos permite ver la capacidad de agencia que tienen los movimientos sociales en la activación de los mecanismos de democracia directa. Las experiencias se van acumulando y se van poniendo al servicio de nuevos actores. En Ecuador, desde la experiencia de los Yasunidos, se han planteado consultas populares que han llegado a la instancia de votación y que justamente se han relacionado con actividades extractivas. Esto denota una experiencia de movilización ciudadana respecto a un tema específico.

Finalmente, y a manera de recomendación, creo que es necesario establecer una regulación clara y coherente respecto a la consulta popular. Hemos visto que el uso desde la ciudadanía ha presentado dificultades y que, por otro lado, el uso del Ejecutivo es

constante. A la vez, la consulta popular sigue siendo un recurso al que candidatos a la presidencia de la república recurren como mecanismo de aprobación y legitimación de políticas públicas: de los 16 candidatos a la presidencia del Ecuador en 2021, 10 presentaban la celebración de consultas populares sobre diversos temas en sus planes de trabajo. (Noboa, 2021). Por lo tanto, sería necesario explicitar reglas claras para la celebración de consultas populares de iniciativa ciudadana -sobre todo respecto a los temas a consultar- y, por otro lado, limitar la posibilidad de celebración por iniciativa del poder Ejecutivo. Para este último caso, la Corte Constitucional debería pronunciarse y recordar al Ejecutivo los procesos en el ámbito administrativo, legislativo e institucional en general, que le prevengan de acudir a la celebración de consultas populares de legitimación.

Bibliografía y referencias

001-DCP-CC-2011 (Corte Constitucional 2011).

001-13-DCP-CC (Corte Constitucional 2013).

1-19-CP-19 (Corte Constitucional 2019).

Acosta, A. (21 de 03 de 2009). *Rebelión*. Obtenido de Una respuesta realista desde el Ecuador: Migración y Constitución de Montecristi: www.rebelion.org/noticia.php?id=82577

Acosta, A., & Cajas Guijarro, J. (2018). *Una década desperdiciada: las sombras del Correísmo.* Quito: Centro Andino de Acción Popular.

Alarcón, P., & Mantilla, R. (2017). El discurso ambiental en el gobierno de la "Revolución Ciudadana". *Iberoamérica Social: revista-red de estudios sociales*(7), 90-106.

Alianza CREO SUMA. (05 de 11 de 2016). *Consejo Nacional Electoral.* Recuperado el 19 de 06 de 2020, de Plan de Trabajo 2017-2021 Alianza CREO SUMA: http://cne.gob.ec/images/d/2016/Elecciones_2017/Plan_de_Trabajo/ALIANZA%20CREO%20-%20SUMA-1.pdf

Altman, D. (2011). *Direct Democracy Worldwide.* Cambridge: Cambridge University Press.

Altman, D. (2019). *Citizenship and Contemporary Direct Democracy.* Cambridge: Cambridge University Press.

Amnistía Internacional. (2012). *"Para que nadie reclame nada" ¿Criminalización del derecho a la protesta en Ecuador?* Madrid: Editorial Amnistía Internacional EDAI.

Asamblea Nacional Constituyente 2007-2008. (18 de 04 de 2008). *Flacso Andes*. Obtenido de Mandato Constituyente N°6: https://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/10874.Mandato_Constituyente_6_Minero.pdf

Cabildo Cuencano por el Agua. (22 de 03 de 2016). Recuperado el 18 de 06 de 2020, de Facebook: https://www.facebook.com/cabildoaguayvida/photos/pcb.1730665760496911/1730665163830304/?type=3&theater

Celi Moscoso, M. (2017). Lenín Moreno: Un punto de inflexión para Alianza País. *Nueva Sociedad*(269), 4-16.

Chalco, J. (2017). Pluralismo asfixiado e hiperpresidencialismo en Ecuador. En C. Storini ed., *Constitucionalismo y Nuevos Saberes Jurídicos: construcciones desde las diversidades* (págs. 223-236). Quito: Corporación Editora Nacional. Obtenido de https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/54842850/editado_para_academia.pdf?1509154826=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DPluralismo_Asfixiado_e_Hiperpresidencial.pdf&Expires=1606120278&Signature=AnRrXGTMCK1Qg42uGptK~5T~rB24SXOuOoAayCws-N04zT

Christel, L., & Gutiérrez, R. (2017). Making rights come alive: Environmental rights and modes of participation in Argentina. *Journal of Environment and Development*, 1-26.

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. (2010).

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2000). *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1999.* Washington DC: CIDH. Obtenido de http://www.cidh.oas.org/annualrep/99span/capitulo4a.htm

CONAIE. (2020). Recuperado el 20 de 06 de 2020, de Quiénes somos: https://conaie.org/quienes-somos/

Consejo Nacional Electoral. (25 de 02 de 2012). *CNE aprobó calendario electoral para Elecciones Generales 2013*. Recuperado el 13 de 06 de 2020, de http://cne.gob.ec/es/institucion/sala-de-prensa/noticias/1061-cne-aprobo-calendario-electoral-para-elecciones-generales-2013

Consejo Nacional Electoral. (13 de 03 de 2014). Recuperado el 15 de 06 de 2020, de CNE: Recolección de firmas debe respetar el formato oficial: http://cne.gob.ec/es/institucion/sala-de-prensa/noticias/2285-cne-recoleccion-de-firmas-debe-respetar-formato-oficial

Consejo Nacional Electoral. (2017). *Resultados Electorales Elecciones 2017.* Recuperado el 20 de 06 de 2020, de http://cne.gob.ec/documents/Estadisticas/Publicaciones/LIBRO_RESULTADOS_2017.pdf

Consejo Nacional Electoral. (04 de 02 de 2018). Recuperado el 20 de 06 de 2020, de CNE informó resultados parciales del referéndum y consulta popular 2018: http://cne.gob.ec/es/institucion/sala-de-prensa/noticias/4350-cne-informo-resultados-parciales-del-referendum-y-consulta-popular-2018

Consejo Nacional Electoral. (26 de 03 de 2019). *Twitter*. Recuperado el 23 de 06 de 2020, de Los #Resultados2019Ec de la Consulta Popular respecto a la actividad minera en #Quimsacocha realizada en Girón, están 100% escrutados.: https://twitter.com/cnegobec/status/1110705387295121415

Consejo Nacional Electoral. (2020). Recuperado el 30 de 07 de 2020, de Diana Atamaint Wamputsar: http://cne.gob.ec/es/component/sobipro/743-diana-atamaint-wamputsar?Itemid=0#2-trayectoria-profesional

Constitución del Ecuador. (2008).

Constitución del Ecuador. (2008).

Coordinación Andina de Organizaciones Indígenas CAOI. (2013). Declaración de la Coordinación Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI) en el marco del I Foro Regional sobre Empresas y Derechos Humanos de Latinoamérica y el Caribe. Medellín.

Corte Constitucional del Ecuador. (2016). *Dictamen 003-16-DCP-CC.*

Corte Constitucional del Ecuador. (2019). *Casos 001-12-CP y 0008-15-CP*.

de la Torre, C. (2008). Protesta y democracia en Ecuador: La caída de Lucio Gutiérrez. En *Luchas contrahegemónicas y cambios políticos recientes de América Latina* (págs. 197-227). Buenos Aires: CLACSO.

Delamata, G. (2013). Actualizando el derecho al ambiente: Movilización social, activismo legal y derecho constitucional al ambiente de "sustentabilidad fuerte" en el sector extractivista minero. *Revista de la Carrera de Sociología, 3*(3), 55-90.

DW. (11 de 07 de 2017). Recuperado el 20 de 06 de 2020, de Ecuador: ex presidente Rafael Correa se muda para Bélgica: https://www.dw.com/es/ecuador-ex-presidente-rafael-correa-se-muda-para-b%C3%A9lgica/a-39634596

DW. (05 de 01 de 2018). Recuperado el 21 de 06 de 2020, de Ecuador: Rafael Correa inica campaña por el No en referéndum: https://www.dw.com/es/ecuador-rafael-correa-inicia-campa%C3%B1a-por-el-no-en-refer%C3%A9ndum/a-42045854

El Comercio. (30 de 06 de 2014). *Correa dice que la marcha indígena que avanza a Quito es un 'fracaso'*. Recuperado el 11 de 06 de 2020, de https://www.elcomercio.com/actualidad/leyaguas-rafaelcorrea-marchaindigena-fracaso.html

El Comercio. (2014). *La consulta por el Yasuní se juega a tres bandas*. Recuperado el 11 de 06 de 2020, de https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/consulta-yasuni-se-juega-a.html

El Comercio. (03 de 08 de 2015). Recuperado el 17 de 06 de 2020, de Cuatro actividades abrirán el paro nacional desde Guayaquil: https://www.elcomercio.com/actualidad/guayaquil-actividades-paronacional-ecuador-politica.html

El Comercio. (03 de 12 de 2015b). Recuperado el 18 de 06 de 2020, de Manifestantes se suman a la protesta en contra de las enmiendas: https://www.elcomercio.com/actualidad/manifestantes-protesta-enmiendas-asamblea-ecuador.html

El Comercio. (03 de 12 de 2015c). Recuperado el 18 de 06 de 2020, de Debate de enmiendas, entre las polarización y las fiestas de Quito: https://www.elcomercio.com/actualidad/debate-enmiendas-polarizacion-fiestasdequito-asamblea.html

El Comercio. (04 de 01 de 2016). Recuperado el 18 de 06 de 2020, de 600 millones en inversión minera para 2016: https://www.elcomercio.com/actualidad/inversion-mineria-ecuador-china-negocios.html

El Comercio. (22 de 10 de 2016). Recuperado el 19 de 06 de 2020, de En Azuay se decraró libre de minería metálica a los páramos de la provincia: https://www.elcomercio.com/actualidad/azuay-mineria-paramos-politica-elecciones.html

El Comercio. (18 de 09 de 2017). Recuperado el 20 de 06 de 2020, de Lenín Moreno llamará a consulta popular: el 2 de octubre se analizará el contenido: https://www.elcomercio.com/actualidad/leninmoreno-consultapopular-presentacion-contenido-elgobiernoinforma.html

El Comercio. (22 de 01 de 2017a). Recuperado el 20 de 06 de 2020, de El Concejo Cantonal de Cuenca aprobó una declaratoria en contra de la minería: https://www.elcomercio.com/actualidad/concejo-cantonal-cuenca-declaratoria-mineria.html

El Comercio. (03 de 08 de 2018). Recuperado el 22 de 01 de 2020, de La Corte analizó dos veces las enmiendas antes de la derogación: https://www.elcomercio.com/actualidad/corte-enmiendas-derogacion-constitucion-asamblea.html

El Comercio. (01 de 08 de 2018b). Recuperado el 21 de 06 de 2020, de La Ecuarunari pide al Consejo transitorio incluir en las elecciones seccionales una consulta popular sobre los

proyectos mineros Quimsacocha y Río Blanco: https://www.elcomercio.com/app_public.php/actualidad/ecuarunari-consejotransitorio-consultapopular-proyectosmineros-azuay.html

El Comercio. (20 de 11 de 2018c). Recuperado el 22 de 06 de 2020, de Asamblea posesionó a nuevas autoridades del CNE, mientras correístas abandonaron el Pleno: https://www.elcomercio.com/actualidad/asamblea-posesiono-cne-correistas-salida.html

El Comercio. (14 de 03 de 2019a). Recuperado el 22 de 06 de 2020, de Presidenta del CNE solicitó destitución del juez que suspendió la consulta popular de Quimsacocha: https://www.elcomercio.com/actualidad/destitucion-juez-medidas-cautelares-quimsacocha.html#.XIvAY1_DYmQ.twitter

El Comercio. (10 de 02 de 2019b). Recuperado el 23 de 06 de 2020, de Cinco organizaciones políticas harán campaña en la Consulta Popular del tema minero en Girón, Azuay: https://www.elcomercio.com/actualidad/mineria-campana-consulta-popular-quimsacocha.html

El Comercio. (08 de 02 de 2019c). Recuperado el 23 de 06 de 2020, de Consulta popular zanjará diferencias sobre la minería: https://www.elcomercio.com/actualidad/consulta-popular-mineria-elecciones-electorado.html

El Telégrafo. (29 de 07 de 2015). Recuperado el 16 de 06 de 2020, de Colectivo Unidos por el Desarrollo presentó 3.200 formularios para consulta sobre proyecto minero: https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/3/colectivo-unidos-por-el-desarrollo-presento-3-200-formularios-para-consulta-sobre-proyecto-minero

El Telégrafo. (11 de 04 de 2016). Recuperado el 19 de 06 de 2020, de Páez, Moeller, Silvia Buendía y Tabacchi tienen cuentas en paraísos fiscales: https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/economia/8/paez-moeller-buendia-tabacchi-y-otros-tienen-cuentas-en-paraisos-fiscales

El Tiempo. (23 de 05 de 2015). Recuperado el 16 de 06 de 2020, de Firmas contra la minería en sector Quimsacocha: https://www.eltiempo.com.ec/noticias/region/12/353167

El Tiempo. (22 de 03 de 2016). Recuperado el 16 de 06 de 2020, de Un plantón y festejos por el Día Mundial del Agua: https://www.eltiempo.com.ec/noticias/cuenca/2/un-planton-y-festejos-por-el-dia-mundial-del-agua

El Tiempo. (10 de 12 de 2018). Obtenido de Posible candidatura de Yaku Pérez a la Prefectura: https://www.eltiempo.com.ec/noticias/region/12/pachakutik-perez-prefectura

El Universo. (05 de 08 de 2005). Obtenido de Rafael Correa renunció al ministerio de Economía: https://www.eluniverso.com/2005/08/05/0001/9/A99FF2FCCCAE4D70BE0A1E92B2AC69D1.html

El Universo. (05 de 01 de 2009a). Obtenido de Mineros bloquean vías de Azuay: https://www.eluniverso.com/2009/01/05/1/1447/AB9C40CCB37E41158A30C73540E47412.html

El Universo. (20 de 01 de 2009b). Obtenido de Protesta contra la Ley Minera se da bajo advertencia oficial: https://www.eluniverso.com/2009/01/20/1/1355/7EF7719846864B77946458CCA6291135.html

El Universo. (03 de 10 de 2011). Obtenido de Población de Quimsacocha en contra de la minería: https://www.eluniverso.com/2011/10/02/1/1355/poblacion-quimscocha-contra-mineria.html

El Universo. (12 de 03 de 2012a). Recuperado el 02 de 05 de 2020, de Más de 2.000 personas en marcha por el agua, la dignidad y la vida: https://www.eluniverso.com/2012/03/12/1/1355/marcha-indigena-llego-cuenca.html

El Universo. (23 de 03 de 2012b). Recuperado el 01 de 05 de 2020, de Con una larga caminata por Quito terminó Marcha por Agua y la Vida: https://www.eluniverso.com/2012/03/23/1/1355/larga-caminata-quito-termino-marcha-agua-vida.html

El Universo. (13 de 08 de 2015a). Recuperado el 17 de 06 de 2020, de Varias vías cerradas en Ecuador en el día del paro nacional: https://www.eluniverso.com/noticias/2015/08/13/nota/5066159/varias-vias-cerradas-ecuador-dia-paro-nacional

El Universo. (13 de 08 de 2015b). Recuperado el 17 de 06 de 2020, de Enfrentamientos entre Policía y manifestantes en el Centro Histórico de Quito: https://www.eluniverso.com/noticias/2015/08/13/nota/5066210/manifestantes-se-concentran-pie-iess-quito

El Universo. (16 de 10 de 2015c). Recuperado el 18 de 06 de 2020, de 'Cabildo´ por el agua se convoca en Cuenca: https://www.eluniverso.com/noticias/2015/10/16/nota/5184983/cabildo-agua-se-convoca-cuenca

El Universo. (30 de 10 de 2015d). Recuperado el 18 de 06 de 2020, de Cabildo por el agua se instala en Azuay: https://www.eluniverso.com/noticias/2015/10/30/nota/5213192/cabildo-agua-se-instala-azuay

El Universo. (26 de 11 de 2015e). Recuperado el 18 de 06 de 2020, de Jornada de protestas por enmiendas en Quito y Guayaquil: https://www.eluniverso.com/noticias/2015/11/26/nota/5263245/seguidores-ap-responden-marcha-sectores-laborales

El Universo. (15 de 11 de 2017). Recuperado el 19 de 06 de 2020, de Guillermo Lasso explica por qué aparece en los Papeles del Paraíso: https://www.eluniverso.com/noticias/2017/11/15/nota/6480637/politico-futbolista-papeles-paraiso

El Universo. (13 de 03 de 2019). Recuperado el 23 de 06 de 2020, de Candidatos de Girón, en doble campaña por elecciones 2019: https://www.eluniverso.com/noticias/2019/03/04/nota/7216949/candidatos-giron-doble-campana

Federación de Organizaciones Indígenas y Campesinas del Azuay. (2020). *Quiénes somos*. Recuperado el 20 de 11 de 2020, de https://foazuay.org/

Freidenberg, F., & Pachano, S. (2016). *El sistema político ecuatoriano.* Quito: Flacso Ecuador.

Garbay, S. (2015). *Límites y alcances del derecho a la participación: análisis del proyecto minero Mirador.* Quito: Corporación Editora Nacional.

Gerring, J. (2007). *Caso Study: Principles and practices.* Cambridge: Cambridge University Press.

GK. (05 de 09 de 2019). Recuperado el 21 de 06 de 2020, de Los cuestionamientos al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social: https://gk.city/2019/09/05/cuestionamientos-consejo-participacion-ciudadana/

Gobierno de la República del Ecuador. (2017). *Informe sobre el Diálogo Nacional.* Quito.

Golden, A. (2016). *La minería en la conciencia urbana: las estrategias de los YASunidos de Cuenca contra la minería en el Azuay* (Vol. 2321). Independent Study Project Collection. Obtenido de https://digitalcollections.sit.edu/isp_collection/2321

Gudynas, E. (2009). La ecología política del giro biocéntrico en la nueva Constitución de Ecuador. *Revista de Estudios Sociales*(32), 34-47.

Guinand, M. (2008). Visita del Relator en el marco de la Asamblea Constituyente Ecuador. En F. (. Cabrero, *Desafíos interculturales del desarrollo: experiencias significativas en pueblos indígenas y gobernabilidad democrática* (págs. 89-109). New York: PNUD.

Hincapié, S. (2017). Extractivismo, consultas populares y derechos políticos ¿El renacimiento de la democracia local en Colombia? *Reflexión Política, 19*(37), 86-99.

Holguín, L., Burneo, R., Castro, N., & Narváez, L. (2009). *Manual de Derecho Constitucional.* Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.

IDEA International. (2008). *Direct democracy: the international IDEA Handbook.* Estocolmo: IDEA.

IDEA International. (2020). Recuperado el 23 de 01 de 2020, de Misión y Valores: https://www.idea.int/es/mision-y-valores

INV Metals. (2015). Obtenido de Loma Larga Project: https://www.invmetals.com/loma-larga-location-and-history/

INV Metals. (16 de 02 de 2017). Recuperado el 20 de 06 de 2020, de INV Metals Announces an Increase to the Previosly Announced Bought Deal Offering: https://www.invmetals.com/news/inv-metals-announces-an-increase-to-the-previously-announced-bought-deal-offering/

INV Metals. (13 de 02 de 2019). Obtenido de INV Metals Ofrece una Actualización Sobre el Proyecto Loma Larga: https://sp.invmetals.com/news/inv-metals-ofrece-una-actualizacion-sobre-el-proyecto-loma-larga/

INV Metals. (2020). *About INV Metals.* Recuperado el 12 de 06 de 2020, de https://www.invmetals.com/about/history/

Ippolito-O'Donnell en Porras, A. y. (2015). *Reformas a los mecanismos de democracia directa y participación ciudadana en América Latina (1978-2015).* Obtenido de Reformas Políticas en América Latina: https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2015/02/dt-democraciadirecta-ramirezbustamante-porrasflores.pdf

Jackeline, B. (10 de 10 de 2017). *GK*. Recuperado el 2020 de 01 de 23, de ¿De dónde vienen las preguntas de la consulta popular?: https://gk.city/2017/10/10/preguntas-consulta-popular-ecuador-2017/

Jubileo Sur Américas. (08 de 06 de 2014). Recuperado el 20 de 01 de 2020, de https://jubileosuramericas.net/quienes-son-los-yasunidos/

La Hora. (25 de 08 de 2015). Recuperado el 17 de 06 de 2020, de Yasunidos será observador de firmas de Quimsacocha: https://lahora.com.ec/noticia/1101856430/yasunidos-ser-observador-de-firmas-de-quimsacocha

La República. (07 de 07 de 2016). Recuperado el 19 de 06 de 2020, de Si Correa fuera candidato, entra a segunda vuelta empatado con Lasso, según CEDATOS: https://www.larepublica.ec/blog/politica/2016/07/07/correa-fuera-candidato-entra-segunda-vuelta-empatado-lasso-cedatos/

Larrea, C. (2007). *Iniciativa Yasuní ITT*. Obtenido de https://opsur.files.wordpress.com/2009/07/yasuni-itt.pdf

Late. (12 de 09 de 2018). Recuperado el 23 de 06 de 2020, de Iván Granda, de concejal a Subsecretario de Alineación Política: https://www.late.com.ec/2018/09/12/ivan-granda-de-concejal-a-subsecretario-de-alineacion-politica/

Latorre, S. (2009). *El ecologismo popular: pasado y presente.* Quito: IEE-FLACSO.

Ley Orgánica de Participación Ciudadana. (2011).

Lissidini, A. (2015). Democracia directa en América Latina: avances, contradicciones y desafíos. En A. Minnaert, & G. Endara, *Democracia Participativa e Izquierdas: Logros, Contradicciones y Desafíos* (págs. 120-189). Quito: Friedrich Ebert Stiftung.

Lissidini, A., Welp, Y., & Zovatto, D. (2014). Prefacio: La política en movimiento. En A. Lissidini, Y. Welp, & D. Zovatto, *Democracias en movimiento: Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina* (págs. 1-11). México DF: IDEA-UNAM.

López Abad, J. (2016). *Documento de estudio: la consulta libre, previa e informada en el Ecuador.* Quito: Centro de Derechos Económicos y Sociales CDES.

Machuca, S. (2014). Análisis de la sentencia n°001-10-SIN-CC. Casos n° 0008-09-IN y 0011-09-IN sobre acción de inconstitucionalidad en contra de la Ley de Minería y efectos posteriores. *Foro, revista de Derecho*(21), 129-146.

Mining Watch Canada. (01 de 03 de 2017). Recuperado el 20 de 06 de 2020, de Invertir en INV Metals es invertir en conflicto en el Ecuador, gobiernos locales declaran zona libre de minería: https://miningwatch.ca/es/news/2017/3/1/invertir-en-inv-metals-es-invertir-en-conflicto-en-el-ecuador-gobiernos-locales?fbclid=IwAR2N0kKg083z3YMEVbMNe0VwaTnGxwSLJStVXjRLrBBrClWVZaV7CLnROFA&__cf_chl_jschl_tk__=8e409125e872153ceab97ed3ba2ff54e0709c0f9-15934

Ministerio de Minería. (2016). *Plan Nacional de Desarrollo del Sector Minero.* Recuperado el 2020 de 01 de 23, de Consejo Nacional de Competencias: http://www.competencias.gob.ec/wp-content/uploads/2017/06/04PPP2016-PLAN.pdf

Ministerio de Minería. (2016). *Plan Nacional de Desarrollo del Sector Minero.* Quito.

Ministerio del Ambiente. (2015). Obtenido de Área de Recreación Quimsacocha: http://areasprotegidas.ambiente.gob.ec/es/areas-protegidas/%C3%A1rea-nacional-de-recreaci%C3%B3n-quimsacocha

Ministerio del Ambiente. (04 de 01 de 2018). Acuerdo Ministerial 002: Aprobación Plan de Manejo Área Recreacional Quimsacocha. Obtenido de https://www.etapa.net.ec/Portals/0/Parque%20Nacional%20Cajas/Documentos/Acuerdo_Ministerial_002_plan_manejo_quimsacocha.pdf?ver=2018-11-07-074821-783

Misión de Expertos Electorales Referendum y Consulta Popular en Ecuador. (2018). *Informe Final.* Quito: Organización de Estados Americanos.

Morales, A. (2018). La democracia directa y el gobierno de los jueces constitucionales. *USFQ Law Review, 5*, 159-178.

Morales, J. P. (2008). *C2D – Centre for Research on Direct Democracy.* Recuperado el 3 de 10 de 2020, de Ecuador: Mecanismos de democracia directa: https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/95761/1/C2D_WP20.pdf

Moreno, I. (2020). Organizaciones de base e injusticia ambiental: La relevancia de las alianzas estratégicas para la incidencia de las políticas públicas. El caso de las políticas de residuos en la Región Metropolitana de Buenos Aires. *Gestión y Política Pública, 29*(1), 131-162.

Moscoso, V. (2015). Resolución del Cabildo por el Agua. *ISSUU.* Cuenca. Obtenido de https://issuu.com/valemoscoso/docs/resoluci__n_del_cabildo_del_agua_2

Noboa, A. (19 de 01 de 2021). *Consultas para todo: el recurso más popular del baratillo de ofertas.* Obtenido de Primicias: https://www.primicias.ec/noticias/politica/consulta-popular-oferta-candidatos-presidenciales/

Observatorio de Cambio Rural. (22 de 03 de 2012). Obtenido de Marcha por "el Agua, la Vida y la Dignidad" llega a Quito: https://ocaru.org.ec/index.php/comunicamos/noticias/item/323-marcha-por-%E2%80%9Cel-agua-la-vida-y-la-dignidad%E2%80%9D-llega-a-quito

Observatorio de Cambio Rural. (26 de 05 de 2016). Obtenido de Ecuador: la minería en los páramos tiene riesgo: https://ocaru.org.ec/index.php/comunicamos/noticias/item/6785-ecuador-mineria-en-los-paramos-tiene-riesgo

Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina. (20 de 01 de 2009). Obtenido de Jornada de Movilización en Quito se cumplió con éxito: https://www.ocmal.org/4560/#more-999

Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales. (20 de 01 de 2009). Obtenido de Hoy CONAIE se moviliza contra la Ley de Minería: http://www.olca.cl/oca/ecuador/mineras45.htm

Ortiz Crespo, G. (14 de 03 de 2019). *Plan V*. Recuperado el 17 de 01 de 2020, de El perverso e inútil feriado bancario: https://www.planv.com.ec/ideas/ideas/el-perverso-e-inutil-feriado-bancario

Ortiz Crespo, S. (2016). Marcha por el Agua, la Vida y la Diginidad de los Pueblos. *Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales*(19), 45-66.

Ortiz Crespo, S. (2016). Marcha por el agua, la vida y la dignidad de los pueblos. *Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales*(19), 45-66.

Ortiz de Zárate, R. (2003). *CIDOB*. Recuperado el 16 de 01 de 2020, de Gustavo Noboa Bejarano: https://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/ecuador/gustavo_noboa_bejarano

Oszlak y O'Donnell citados en Jaime, D. A. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas.* Florencio Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche.

Pachano, S. (2010). Gobernabilidad democrática y reformas institucionales y políticas en Ecuador. En M. Tanaka, & F. Jácome, *Desafíos de la gobernabilidad democrática: reformas político-institucionales ymovimientos sociales en la región andina* (págs. 79-111). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Paz y Miño, J. J. (2008). *IRG*. Recuperado el 15 de 01 de 2020, de Visión histórica de las Constituciones de 1998 y 2008: http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-449.html

Pérez Guartambel, Y. (2012). *Agua u oro: Kimsacocha, la resistencia por el agua.* Cuenca: Universidad Estatal de Cuenca.

Pérez Guartambel, Y., & Sierra, N. (2015). La marcha de los runas: el camino hacia la emancipación verdadera. Ecuador. *Kavilando, 7*(1), 77-82.

Piedra, P. (26 de 05 de 2014). *Un comentario al comportamiento del CNE en el caso YASunidos*. Recuperado el 11 de 06 de 2020, de GK: https://gk.city/2014/05/26/poca-transparencia/

Plan V. (01 de 04 de 2019). Recuperado el 23 de 06 de 2020, de Las cuatro claves para entender el impacto de la consulta en Quimsacocha: https://www.planv.com.ec/historias/sociedad/cuatro-claves-entender-el-impacto-la-consulta-quimsacocha

Porras, A., & Ramírez, M. (2015). *Reformas a los Mecanismos de Democracia Directa y Participación Ciudadana en América Latina.* Recuperado el 03 de 05 de 2019, de Reformas Políticas en América Latina: https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2015/02/dt-democraciadirecta-ramirezbustamante-porrasflores.pdf

Pozo, J. P. (2020). Ecuador: La consulta popular, entre lo ciudadano y lo político. En F. Tuesta Soldevilla, & Y. Welp, *El diablo está en los detalles. Referéndum y poder político en América Latina* (págs. 207-236). Lima: Fondo Editorial PUCP.

Ramírez, F. (2014). El despliegue de la democracia directa en el Ecuador pos-constitucional. En A. Lissidini, Y. Welp, & D. Zovatto, *Democracias en movimiento: mecanismos de democracia directa y participación en América Latina* (págs. 231-274). México DF: Universidad Nacional Autónoma de México.

Ramírez, F. (11 de 10 de 2019). *"Paquetazo" económico y estallido social en Ecuador*. Recuperado el 17 de 06 de 2020, de Agenda Pública: http://agendapublica.elpais.com/paquetazo-economico-y-estallido-social-en-ecuador/

Rebelión. (08 de 04 de 2016). Recuperado el 18 de 06 de 2020, de El papel de las universidades en la investigación sobre los proyectos mineros en Kimsakocha y Río Blanco: https://rebelion.org/el-papel-de-las-universidades-en-la-investigacion-sobre-los-proyectos-mineros-en-kimsakocha-y-rio-blanco/

Revista Vistazo. (09 de 03 de 2018). Recuperado el 21 de 06 de 2020, de ¿Quiénes son los miembros del CPCCS transitorio?: https://www.vistazo.com/seccion/edicion-impresa/quienes-son-los-integrantes-del-cpccs-transitorio

Riofrancos, T. (2017). Scaling democracy: Participation and resource extraction in Latin America. *American Political Science Association*, 678-696.

Salgado, H. (2013). ¿Guardianes o sepultureros de la Constitución 2008? Primer balance de la "Corte Constitucional en transición". *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*(7), 311-324.

Secretaría del Agua. (2016). Recuperado el 17 de 06 de 2020, de https://www.agua.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/01/literal-c-remuneraci%C3%B3n_mensual-planta_central-Diciembre.pdf

Secretaría General de Comunicación de la Presidencia. (2017). Recuperado el 23 de 01 de 2020, de Enlaces Ciudadanos: https://www.comunicacion.gob.ec/enlace-ciudadano/

SENPLADES. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010*. Obtenido de http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/09/Plan-Nacional-Desarrollo-2007-2010.pdf

SENPLADES. (2009). *Plan Nacional para del Desarrollo 2009-2013*. Obtenido de http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/09/Plan-Nacional-Desarrollo-2007-2010.pdf

Svampa, M. (2013). "Consenso de los Commodities" y lenguajes de valoración en América Latina. *Nueva Sociedad*, 30-46.

Svampa, M., & Terán, E. (2019). En las fronteras del cambio de época: escenarios del extractivismo en América Latina. En K. Gabbert, & M. e. Lang, *¿Cómo se sostiene la vida en América Latina? Feminismos y re-existencias en tiempos de oscuridad* (págs. 169-217). Quito: Fundación Rosa Luxemburgo/Ediciones Abya Yala.

Tarrow, S. (1997). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza Editorial.

Tarrow, S. (1997). *Power in movement: Social Movements and Contentious Politics.* Cambridge: Cambridge University Press.

Telerama. (2011). *Presidente Correa recorre proyecto minero de Quimsacocha*. Obtenido de YouTube: https://www.youtube.com/watch?v=htAqyYypNJ8

Telerama. (22 de 10 de 2015). *Youtube*. Recuperado el 18 de 06 de 2020, de Concejales anuncian cabildo popular por la vida y el agua: https://www.youtube.com/watch?v=lQNvyjwOI5k

Velasco, S. (2019). Participación y enfoque ambiental: las consultas populares de iniciativa ciudadana en Ecuador frente al extractivismo. *XIV Congreso Nacional de Ciencia Política "La política en incertidumbre. Reordenamientos globales, realineamientos domésticos y la cuestión de la transparencia".* San Martín: SAAP.

Velasco, S. (2020). Ciudadanía versus Ejecutivo: El uso de la consulta popular en Ecuador. *Democracias, 8*, 83-114.

Welp, Y. (2008). La participación ciudadana en la encrucijada. Los mecanismos de democracia directa en Ecuador, Perú y Argentina. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*(31), 117-130.

Welp, Y. (2010). El referendo en América Latina: Diseños institucionales y equilibrios de poder. *Nueva Sociedad*(228), 26-42.

Welp, Y. (2016). La Participación Ciudadana como Compromiso Democrático. *Revista Mexicana de Derecho Electoral*(10), 97-121.

Yasunidos. (19 de 07 de 2017). Recuperado el 20 de 06 de 2020, de MAE ofrece monitoreo integral de Yasuní con Yasunidos y generar transparencia informativa respecto a actividades extractivas: https://sitio.yasunidos.org/es/comunicacion/blog/286-mae-ofrece-monitoreo-integral-de-yasuni-con-yasunidos-y-generar-transparencia-informativa-respecto-a-las-actividades-extractivas

Yin, R. (2017). Case study research and applications: Design and methods. *Applied Social Research Methods Series, 5*, 1-35.

Índice de Imágenes

Imagen 1: Ubicación del Proyecto Loma Larga (Anterior Quimsacocha) 46
Imagen 2: Titular de artículo de Diario Expreso con fecha 23 de diciembre de 2008. 47
Imagen 3: Protesta en la zona de Molleturo (2009). Vía Cuenca- El Oro.....48
Imagen 4: Ceremonia realizada a las afueras de Cuenca con los asistentes a la marcha, marzo de 2012 53
Imagen 5: Recorrido de la marcha indígena entre el 2 y 13 de agosto de 2015. 64
Imagen 6: Rueda de prensa en el plantón del Cabildo por el Agua por el Día Mundial del Agua y exposición de Toxicagua.....70
Imagen 7: Comuneros de Girón en 2016. 71
Imagen 8: : Convocatoria a tuitazo por la consulta de Quimsacocha.....87
Imagen 9:: Campaña por el No con miembros de la USCAG 90
Imagen 10: Marchas por el No, organizadas por la FOA 91
Imagen 11:: Logo campaña por el NO 91
Imagen 12: Credenciales con resultados de la consulta popular de Quimsacocha 93

Índice de Tablas

Tabla 1: Actores relevantes a la celebración de la consulta de Quimsacocha.....95
Tabla 2: Sucesos relevantes año 2009-2010.....96
Tabla 3: Sucesos relevantes año 2011 96
Tabla 4: Sucesos relevantes año 2012 97
Tabla 5: Sucesos relevantes año 2013 98
Tabla 6: Sucesos relevantes año 2014 99
Tabla 7: Sucesos relevantes año 2015 100
Tabla 8: Sucesos relevantes año 2016 101
Tabla 9: Sucesos relevantes año 2017 101
Tabla 10: Sucesos relevantes año 2018 103
Tabla 11: Sucesos relevantes año 2019 103

Anexo

Cambios en el diseño institucional de la consulta popular

Año	Medio	Descripción
2009	Emisión Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional	El dictamen de la Corte Constitucional debe otorgarse en un término de 20 días de iniciado el control previo de constitucionalidad.
		Corte Constitucional debe dar en todos los casos un dictamen favorable a las preguntas, respecto a los considerandos y al cuestionario.
	Emisión Código de la Democracia	Las consultas convocadas por la ciudadanía requieren del 5% de apoyo del electorado en caso de ser nacionales; 10% del electorado en caso de ser locales y 5% en caso de ser convocadas por ecuatorianos en el exterior y sobre asuntos de su interés. Este apoyo se conoce como legitimidad democrática y se cumple una vez obtenido el dictamen favorable de la Corte Constitucional.
		La ciudadanía tiene un plazo de 180 días para recolectar las firmas que constituyen el requisito de legitimidad democrática a partir de la entrega de formularios de recolección de firmas por parte del Consejo Nacional Electoral.
		El presidente o presidenta puede hacer consultas sobre los temas que desee.
		La ciudadanía puede consultar sobre cualquier tema excepto cuestiones tributarias y de territorio.
		Los gobiernos autónomos descentralizados pueden hacer consultas populares y deben contar con el apoyo de las tres cuartas partes de sus integrantes para celebrarlas.
		La Asamblea Nacional puede convocar a consulta popular para declarar de interés nacional la explotación de recursos naturales en áreas protegidas y zonas intangibles
		Los resultados de las consultas populares son vinculantes al obtener la mayoría de votos válidos.
		El presidente o presidenta puede convocar a consultas populares sobre proyectos de ley que hayan sido rechazados por la Asamblea Nacional.
2010	Emisión Código Orgánico de Finanzas Públicas	Todos los acuerdos nacionales de política pública que se hayan establecido a través de consulta popular deberán ser incorporados al Plan Nacional de Desarrollo.
2011	Dictamen Corte Constitucional	La Corte Constitucional puede modificar contenidos de preguntas para garantizar la libertad del elector, sin cambiar la intención del proponente de la consulta popular.
2013	Dictamen Corte Constitucional	Para las consultas de iniciativa ciudadana, la obtención del requisito de legitimidad democrática precede al dictamen de constitucionalidad.

2015	Enmienda hecha por la Asamblea Nacional a la Constitución	Los gobiernos autónomos descentralizados pueden llamar a consultas populares. (Se elimina la expresión "sobre cualquier tema".)
2018	Contraloría solicita a la Corte Constitucional revisión a las enmiendas de 2015	Los gobiernos autónomos descentralizados pueden llamar a consultas populares sobre temas de interés para su jurisdicción.
2019	Dictamen Corte Constitucional	Cambia el precedente de la Corte Constitucional de 2013 y señala que el cumplimiento del requisito de legitimidad democrática sigue al dictamen de constitucionalidad sobre las preguntas en consultas populares de iniciativa ciudadana.

Elaboración Propia.