

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
OBSERVATORIO SOCIO AMBIENTAL
DOCUMENTO DE TRABAJO No 012
QUITO, SEPTIEMBRE DE 2008

**EL DIÁLOGO MINERO EN EL ECUADOR: ¿SEÑALES DE UNA NUEVA
RELACIÓN ENTRE COMUNIDADES, EMPRESAS EXTRACTIVAS Y
ESTADO?**

Paúl Cisneros¹

Tabla de contenido

Tabla de contenido	1
Resumen.....	1
Introducción.....	1
La situación de la minería en el Ecuador	3
Los focos de conflicto minero industrial en el Ecuador.....	7
<i>Ascendant Cooper e Íntag</i>	7
<i>El proyecto Mirador de ECSA en la Cordillera el Cóndor</i>	9
<i>Jimbitono en Morona Santiago y Quimsacocha en Azuay</i>	11
El diálogo minero en el Ecuador	14
Conclusiones	17
Referencias.....	19

Resumen

La minería industrial en el Ecuador se encuentra en una etapa incipiente. Ninguno de los proyectos escala mundial se encuentra en producción, pero los conflictos socioambientales alrededor de la minería industrial han proliferado en los últimos años. Como respuesta a las movilizaciones sociales que proliferan en varios puntos del país, el Estado ha empezado un proceso de reforma del sistema de gobernanza ambiental minera que le permita beneficiarse de la potencial renta producida por la actividad. Los actores opuestos a las actividades mineras desconfían del proceso de reforma que se lleva a cabo a través del Diálogo Nacional Minero. En este artículo presentamos en camino que se ha recorrido en este proceso de reformas desde 2006 hasta 2008 e intentamos dar respuesta a la pregunta de si este representa una nueva forma de entender las relaciones entre las empresas extractivas, las comunidades y el Estado.

Introducción

Los procesos de cambio y adaptación en los sistemas de gobierno atravesados en las últimas décadas del siglo pasado en América Latina no han sido estudiados de una forma en la que se permita entender cómo las reformas institucionales, han transformado las

¹ Candidato al Doctorado en Estudios Políticos por la FLACSO, Sede Ecuador.

estructuras sociales de manera que, a su vez, se muestre cómo estas transformaciones permiten la consolidación de los procesos dentro del sistema democrático (Alcántara, 2004). Desde el análisis académico, dichos procesos de transición y consolidación de la democracia en la región fueron objeto de una temprana y exigente evaluación sin que los temas de cambio en la cultura política, la organización social o las relaciones sociales en general sean estudiados en profundidad (Burbano de Lara, 1997). Estas evaluaciones a los sistemas democráticos se hizo en parte utilizando el concepto de gobernabilidad, desde el cual se elaboraron diagnósticos sobre las fallas de los sistemas con la perspectiva de aportar elementos que permitan su mejor funcionamiento (Pachano, 1997). Estas fallas identificadas básicamente como problemas de legitimidad y de eficacia, parecen seguir caracterizando los sistemas democráticos en la región, así como los procesos de ajustes y adaptaciones de los sistemas institucionales estatales a las condiciones del resto de la sociedad, incluido el mercado.

El ámbito de la gestión y manejo de los recursos naturales presenta, al igual que otros ámbitos del interés de la administración pública, problemas de funcionamiento y legitimidad continuos, entre los que actualmente, se encuentran ajustes y adaptaciones del sistema institucional estatal para responder a las necesidades de poblaciones locales y del mercado que permitan un acceso más libre a los recursos o para que su uso no afecte usos tradicionales locales. La presencia de estos dos tipos de demandas en varios conflictos socioambientales crea constantes retos para la institucionalización de arreglos aceptados y validados por todos los actores de la sociedad en el largo plazo. Más allá de detectar las fallas o carencias de los procesos de cambio actuales, nos interesa describir y analizar las condiciones que se crean en las interacciones de los actores sociales para permitir el cambio y las formas en las que estos mismos actores prevén la modificación de sus relaciones para institucionalizar los arreglos en el largo plazo. De tal forma, queremos especificar la utilidad del uso de aquel concepto desechado, gobernabilidad para entender estos procesos.

En este artículo entendemos que el arreglo institucional que se conforma de y a la vez que hace efectivos los cambios producidos a raíz de los conflictos socioambientales, constituye un sistema de gobernanza. A través de este sistema se toman e imponen decisiones, pero que sobre todo este representa el resultado de un balance de las fuerzas relativas de varios sectores sociales en un período determinado y a su vez, representa el vector resultante de procesos históricos de larga duración (Camou, 2001). La forma en la que opera este sistema de gobernanza para adaptarse a las cambiantes relaciones entre los actores y al mismo tiempo mantenerse a través del tiempo con eficacia y legitimidad dinámicas, se caracteriza por una cantidad de procesos que se desarrollan de forma

paralela y que denominaremos gobernabilidad. De tal manera, la gobernanza representa el arreglo institucional parte de un sistema –en nuestro caso democrático- cuyas características de funcionamiento se describen estudiando su gobernabilidad.

En este artículo exploramos desde esta perspectiva de cambio y adaptación dinámicos, lo acontecido en los últimos dos años con el sistema de gobernanza minero en el Ecuador. Estudiamos la forma en la que los conflictos socioambientales alrededor de la actividad minera industrial están relacionados a las actuales modificaciones en el sistema de gobernanza minero. Identificamos tanto los puntos de cambio como aquellos de continuidad que nos permitan evidenciar las condiciones sociales que permiten que un sistema de gobierno aumente su base de legitimidad y amplíe su eficacia y se mantenga en el tiempo sin llegar a satisfacer todas las demandas sociales que enfrenta. Utilizaremos la noción de gobernanza mencionada para describir y analizar cómo es que los cambios y adaptaciones producidas en el subsistema de gobernanza minera en los últimos dos años operan en varios niveles:

- Nivel 1: el manejo de la tensión existente entre el reconocimiento de derechos particulares (a un grupo o grupos de personas de una localidad) y universales (a los integrantes de una sociedad nacional) de los actores sociales involucrados en conflictos socioambientales.
- Nivel 2: las características de la participación social organizada en los diferentes niveles de toma de decisiones que viabilizan el cambio.
- Nivel 3: el rol que juegan los diferentes niveles de gobierno en hacer efectivo este reconocimiento.
- Nivel 4: el rol que los actores del mercado toman en la conformación de un sistema de gobernanza específico que haga efectivo este reconocimiento.

Como vemos estos temas no constituyen la expresión de un marco interpretativo nuevo, pues la gobernanza no es más que la reunión de varias perspectivas para el análisis de clásicos dilemas del funcionamiento democrático, sino más bien un intento por dar coherencia al análisis de los constantes cambios de un sistema político democrático llevando la mirada hacia la larga cadena de eventos que permiten o no que los deseos y necesidades confrontados que todo cambio encarna, se mantengan en el tiempo dentro de un sistema institucional.

La situación de la minería en el Ecuador

La inversión extranjera directa (IED) en América Latina en el año 2007 alcanzó niveles récord, llegando a los 105.900 millones de dólares (USD) (CEPAL, 2007). Esta cifra representa un incremento del 46% con respecto al año anterior y el volumen más alto de IED desde 1999. Existen dos características de la inversión que interesan a este estudio, el sector de la economía en la que se ubica y su procedencia. El sector primario sigue siendo

de capital importancia para la región pues la extracción de materias primas alimenta no solamente el consumo de los países altamente industrializados que producen bienes terminados, sino su propio consumo interno creciente gracias, en parte a la globalización de la economía (CEPAL, 2007). El origen de la inversión ubicada en el sector primario es a su vez interesante en la medida en que Canadá –como inversionista con mayor crecimiento en ciertos sectores como la minería²– no solo representa un relativamente nuevo destino de las exportaciones latinoamericanas, sino que además sus empresas son altamente cuestionadas por las estrategias que utilizan para viabilizar sus inversiones en regiones como América Latina y por el uso que hacen de dineros públicos que reciben para esto (Clark, 2001). Las condiciones en que los inversores tienen acceso a los recursos naturales y la procedencia de la IED nos preocupa en tanto involucra a gobiernos de la región que en cierta medida tratan de recuperar capacidades de control con respecto de las inversiones extranjeras, y de afrontar demandas directas de la sociedad civil que crecen a medida que aumenta la cantidad de proyectos extractivos presentes en sus territorios.

Específicamente, el crecimiento de la inversión extranjera directa en el sector de las minas en América Latina durante los años noventa y primeros años del presente siglo, se caracterizó por la combinación de una agenda de reformas que flexibilizaban la entrada de nuevos emprendimientos en la región, a través de la reducción de la tributación, tanto como impuesto al valor agregado, cuanto como la tributación aduanera y el pago de regalías a los Estados. El Ecuador al igual que otros países latinoamericanos promovió el crecimiento de la presencia de empresas extranjeras interesadas en el desarrollo de nuevos proyectos o en la ampliación de proyectos existentes, sin desarrollar una agenda social congruente con los impactos de estos proyectos sobre los ecosistemas y sobre las relaciones sociales de las poblaciones locales. Tanto el debate social – el cómo asegurar una tributación que promueva el desarrollo –, cuanto el debate tecnológico – el cómo asegurar no incrementar la brecha en el desarrollo de tecnología – (CEPAL, 2007), fueron dejados de lado en busca de un rápido crecimiento del PIB y un marginal incremento de la renta.

Para el año 2005, la inversión en el sector de minería en América Latina significaba el 32% de la inversión mundial (44 billones (10^{12}) de USD), equivalente a un aumento del 76% con respecto de los 25 billones que se invirtieron en el año 2000. Esto ubicó a la región en el primer lugar en monto de inversiones pero no en tasa de crecimiento donde es

² Las compañías mineras canadienses han estado en la punta en cuanto a inversiones extranjeras en la región. Mientras que en 1990 ostentaban el 12% de las inversiones en minerales en América Latina, en el 2000 ese número se acercaban al 33% (Clark, 2001).

superada ampliamente por Asia y Europa pero con inversiones iniciales menores³. Esta tendencia se mantuvo en el período 2002-2007 (Sánchez, 2004) en el cual la región receptó el 31% de la inversión minera mundial en el sector (76.000 millones de USD más 21.000 millones en proyectos diferidos).

En el Ecuador, la minería a gran escala o industrial no ha tenido, a pesar de la apertura económica, un desarrollo que impacte de manera positiva y significativa en el crecimiento económico o el PIB. En general, las cuentas nacionales existen importantes lagunas en los datos con respecto a la inversión en el Ecuador, pero sobre todo para los recursos naturales (CEPAL, 2007). Tanto es así, que dentro del rubro de minas y canteras no diferencia la explotación de materiales de construcción que hacen los gobiernos locales y algunos ministerios, la extracción de sal para refinamiento y el consumo humano y, la extracción de metales preciosos. A pesar de la carencia de datos desagregados, el Ministerio de Energía y Minas del Ecuador (MEM) ha estimado que el aporte de la minería al PIB en los últimos siete años no ha superado el 0,35% y que ha declinado desde esta cifra en 2001 a 0,25 en 2007 (MEM, 2007, 11). En cuanto a la generación de empleo, la minería a gran escala generó en 2004 unas 4.871 plazas de trabajo frente a las 84.280 que reporta la minería a pequeña escala en 2006 (MEM, 2007).

A pesar de lo mínimo de su aporte histórico al crecimiento económico, lo interesante para el caso de la minería metálica en el Ecuador es su potencial. Cifras proporcionadas por los concesionarios al Estado, muestran que el potencial minero equivaldría aproximadamente al 70% del valor corriente de las reservas de petróleo del país, es decir 1,4 billón de USD, en su mayoría provenientes de la extracción de cobre (MEM, 2007). La mayor parte del potencial minero del Ecuador se encuentra concentrado en la región amazónica Sur, en las provincias de Morona Santiago y Zamora Chinchipe. A nivel nacional, a abril del 2007, el número de concesiones otorgadas (inclusive las no inscritas en el catastro) según el MEM (2007) era de 4.112, abarcando una superficie de 2,8 millones de has. De éstas, el 45,6% son concesiones de minería metálica, y abarcan el 91% de la superficie total. A la misma fecha, solamente 681 (un 17%), de estas concesiones habían presentado manifiestos de inicio de producción lo que representa una superficie efectivamente intervenida de 10.600 has (0,37% del total concesionado). Geográficamente el 36% de las concesiones se concentran en los distritos de Azuay y Morona, que cubren la región sur del Ecuador (MEM, 2007, 23).

³ Calculado a partir de los datos de CEPAL (2007) como el porcentaje total de incremento en la IED en el período indicado. El aumento en América Latina corresponde a un 76%, en Asia creció un 500% y Europa un 100%, pero el monto inicial de la inversión fue mucho menor, 3.000 y 5.000 millones respectivamente.

La razón comúnmente aducida al retraso del inicio de la explotación es la oposición tanto de ecologistas como de indígenas a los proyectos extractivos, pero vale tomar en cuenta también que las empresas que han recibido concesiones del Estado ecuatoriano son empresas *junior* o filiales de empresas transnacionales que se instalan en el país para realizar exploración o simplemente conseguir la concesión antes que otros. Así, una vez que se haya probado el potencial de reservas de una mina y el precio se haya ubicado en el umbral que asegure el retorno deseado, los activos son vendidos a una empresa transnacional con real capacidad de explotarlos.

La legislación vigente estipula que las concesiones no se pueden extinguir ni por daños ambientales ni por afectaciones sociales, las que a pesar del incipiente desarrollo de la mayoría de las concesiones mineras juegan un papel importante en el actual proceso de reforma. Algunos grupos de indígenas shuar de Morona Santiago, de colonos de Zamora Chinchipe y de indígenas Saraguro de Azuay por ejemplo se han manifestado en contra del posible desarrollo de proyectos mineros cerca de sus territorios por la probable afectación que sufrirían las fuentes de agua y en general la biodiversidad. Sin embargo sus movilizaciones constantes desde 2006 son solo una de las caras visibles de la relación entre las poblaciones locales y las empresas mineras. En la otra cara están las actividades de cooperación entre empresas y pobladores locales, a través de la llamada responsabilidad social empresarial (RSE). Como sostiene Clark, (2001: 12)⁴:

“[...] hasta el presente las corporaciones mineras han sido capaces de dominar largamente del lenguaje en el cual se dan las negociaciones con las comunidades locales y la forma en la que la información pública circula. La estrategia dominante desde la cual las empresas han logrado tener este control se denomina RSE. Implícita en esta, está la idea de que las empresas son capaces de manejar sus propios problemas y que la intervención externa es innecesaria, implica que el objetivo primario de las empresas (la maximización de las utilidades y la rendición de cuentas a los inversionistas) es inherentemente compatible con los intereses de las comunidades y que solamente modificaciones menores de las prácticas empresariales son requeridas para asegurar una armonía de intereses”.

Un término clave sobre las relaciones basadas en la RSE es el de *stakeholder*⁵, es decir, el o los grupos de personas quienes se benefician de la estrategia de RSE de las

⁴ Traducción libre.

⁵ No considero pertinente traducirlo como usualmente se hace: contraparte. Pues la idea en la RSE es más de redistribución de las utilidades que de un emprendimiento conjunto.

empresas por ser considerados potenciales afectados e interlocutores válidos⁶. A continuación veremos en 4 experiencias de conflictos socioambientales relacionados con minería industrial en Ecuador cómo la convivencia de la RSE y el rechazo a la actividad minera han perfilado el actual proceso de reformas del sistema de gobernanza minero.

Los focos de conflicto minero industrial en el Ecuador

Hemos realizado un compendio de información sobre los principales conflictos relacionados a minería metálica a gran escala en el Ecuador. Los siguientes apartados deben leerse como un prelude a la sección final del documento que presenta un análisis de lo que consideramos representa en la actualidad el punto de quiebre en la reforma del sistema de gobernanza minero en el Ecuador, denominado “Diálogo nacional minero”. La construcción de la historia de estas experiencias a pesar de ser corta, nos permite trazar un primer mapa a la conflictividad relacionada con la minería desde la propuesta conceptual que hicimos en la primera parte del documento. Presentamos a continuación cuatro experiencias en las cuales, tanto la movilización social, como las respuestas institucionales, han derivado en un arreglo básico cuyos reglas del juego todavía están por negociarse, pero en el que podemos empezar a vislumbrar las limitaciones que el sistema institucional tiene para satisfacer demandas de una sociedad civil para nada homogénea y con algunas posiciones radicales difíciles de manejar.

Ascendant Cooper e Íntag

Íntag es posiblemente la localidad más conocida en el Ecuador por oponerse a la minería a gran escala o industrial en el norte del país. Esta comunidad ubicada en el cantón Cotacachi en la provincia de Imbabura, ha procurado desde el año 2006 mantener a la minera Ascendant Cooper semiparalizada en el desarrollo de sus concesiones mineras conocidas como Golden 1, Golden 2 y Magdalena 1 (MEM, 2007: 38), que componen uno de los yacimientos de cobre y molibdeno más grandes del mundo, conocido como Junín.

La empresa japonesa Bishimetals, original concesionaria en la zona, sale de Íntag en 1997 como consecuencia de las dificultades que el incumplimiento de los compromisos desarrollados con los pobladores locales le provocaron. Las concesiones Golden son entonces revertidas al Estado y este las vuelve a adjudicar en 2002. En 2004 Roque Bustamante, nuevo adjudicatario de las concesiones las vende a Ascendant S. A., una empresa del grupo Ascendant Holding, el que posteriormente transfiere todos los derechos a

⁶ La Constitución política del Ecuador de 1998, en su artículo 88 establece que, toda decisión estatal que pueda afectar al medio ambiente, deberá contar previamente con los criterios de la comunidad, para lo cual esta será debidamente informada. La Ley de gestión ambiental de 1999, además, establece que toda persona natural o jurídica tiene derecho a participar en la gestión ambiental, a través de los mecanismos como consultas, audiencias públicas, iniciativas, propuestas o cualquier forma de asociación entre el sector público y el privado.

la compañía canadiense Ascendant Cooper. Los pobladores locales, entonces opuestos a cualquier tipo de concesión minera que afecte el proyecto de gestión territorial que se gestaba desde 1996, con el municipio de Cotacachi, rechazaron la presencia de Ascendant a partir de hacerse pública la posibilidad de que como parte del cumplimiento del plan de manejo ambiental aprobado por el MEM para el desarrollo del proyecto, se procedería a la reubicación de 3 comunidades de la zona (Bebbington, 2007: 213).

El plan de gestión territorial que se construye en Cotacachi incluye actividades de ecoturismo, de producción artesanal y agrícolas, en las que se encuentran involucradas varias organizaciones de base, procedentes de la organización Defensa y Conservación de Íntag (DECOIN), nacida en 1995 a partir de la confluencia de grupos dedicados al turismo y a la educación ambiental, y dada a conocer para la opinión pública a partir del ingreso de la organización no gubernamental Acción Ecológica al sector una vez que se entregan las concesiones mineras.

En el año 2004, Ascendant da inicio a programas de desarrollo comunitario que según los actores opuestos al desarrollo del proyecto crean divisiones y enfrentamientos entre los pobladores de la zona de Íntag. Sin embargo, la oposición al mismo se mantuvo constante y explotó en violencia a finales del 2005 cuando pobladores locales quemaron las oficinas de desarrollo comunitario de Ascendant. Desde entonces, ha crecido la tensión entre varias organizaciones comunitarias y éstas y la empresa minera. Desde 2004, el Consejo para el Desarrollo de la parroquia García Moreno (CODEGAM), un conglomerado formado por Ascendant que apoya el desarrollo de los proyectos de la empresa en Íntag, se ha convertido en uno de los temas de desacuerdo más áspero en la zona. DECOIN y CODEGAM se disputan la representatividad local para otorgar o no el consentimiento a Ascendant para continuar con las actividades de exploración en sus áreas concesionadas. Ante esto, en noviembre de ese año y, a través del MEM, el Estado (que, hasta 2006, no había sido visible en el conflicto) suspende el permiso a Ascendant para operar por no haber cumplido con varios requisitos previos al inicio de sus trabajos de exploración. Uno de estos precisamente es la consulta a las comunidades locales sobre los posibles efectos nocivos del proyecto de extracción de cobre. A pesar de la notificación, las partes opuestas continuaron los enfrentamientos durante el primer trimestre de 2007 obligando a la realización de una reunión en la que los actores se comprometen a reducir el nivel de conflictividad y encontrar soluciones de largo plazo.

Como veremos en seguida con las otras tres experiencias, el conflicto local en zonas mineras empieza a adquirir otra tonalidad, una vez que las acciones del ejecutivo parecen no dar por satisfechas demandas parecidas a las de actores de DECOIN en Íntag quienes rechazan totalmente la presencia minera en su territorio. A partir de tal acumulación, el

conflicto contra la minería de un salto al plano nacional y apunta a la reforma de la ley y la institucionalidad vigente.

El proyecto Mirador de ECSA en la Cordillera el Cóndor

Corriente Resources (ECSA en Ecuador) es una empresa canadiense que desde 1992 ha estado operando a través de sus subsidiarias en la adquisición, exploración y desarrollo de proyectos minerales en Sudamérica. Desde el año 2000, Corriente ha potenciado el desarrollo de sus concesiones mineras en el cinturón de cobre conocido como Corriente, ubicado en el sureste del Ecuador. La empresa ha trabajado sobre todo en el desarrollo de su proyecto Mirador. Entre 2000 y 2002, Corriente completó la transferencia de los proyectos Panantza, San Carlos (agosto de 2002) y Mirador (diciembre de 2002) con la compañías BHP Billiton, original concesionaria de los mismos, adquiriendo un total de 60.000 has (ECSA, 2008).

El proyecto Mirador está situado dentro de la Cordillera del Cóndor, una zona protegida de la Amazonía ecuatoriana, que forma parte del parque binacional El Cóndor, creado por Ecuador y Perú en 1998. El área de influencia directa del proyecto Mirador comprende la parroquia de Tundayme y se extiende además al cantón El Pangui y Gualaquiza y regionalmente por el futuro corredor de transporte de los minerales de 418 km, entre Mirador y Puerto Bolívar en la costa del océano Pacífico. Existen varias áreas protegidas de diversa naturaleza en esta zona de influencia, el refugio de vida silvestre el Zarza (3.643 has), el parque nacional Podocarpus (14.628 has), el Bosque protector Cordillera del Cóndor (17.199 has) y el Bosque protector Alto Nangaritza (128.257 has). Mirador que tendría una vida útil de 19 años, es uno de los pocos proyectos nuevos y relativamente grandes de cobre en el mundo que está disponible para explotación en el corto plazo y representa el único descubrimiento de cobre importante en Sudamérica en las dos últimas décadas (ECSA, 2008).

Durante noviembre y diciembre de 2005 se llevó a cabo el proceso de consulta con las comunidades consideradas potencialmente impactadas por el desarrollo del proyecto, es en este proceso que los habitantes de la zona de influencia descubren que los impactos nocivos del proyecto Mirador para las comunidades así como para los ecosistemas locales. De esta manera, los conflictos con la compañía se originan el 9 de Noviembre, día en que una movilización colectiva terminó en un enfrentamiento violento con el ejército apostado en la región. A raíz de la presión social en este y otros puntos del país (ver más adelante lo acontecido en Morona Santiago), se firma un acuerdo el 12 de noviembre, en el cual el gobierno Ecuatoriano se compromete a paralizar las actividades de la empresa Ecuacorriente. Según los actores opositores al proyecto, al no cumplirse el acuerdo estos se

sienten obligados a exigir de forma directa a ECSA el respeto por los términos del acta avalada por el Ejecutivo. Así, el 1º de diciembre, los comités y asociaciones opositores al proyecto encabezadas por el comité en defensa de la salud, de la naturaleza y de la vida del cantón El Pangui se movilizaron de en una marcha hacia Tundayme, uno de los centros poblados dentro de la zona concesionada. La movilización termina en nuevos enfrentamientos entre los movilizados, el ejército y guardias de seguridad de ECSA.

Con posterioridad a estos eventos se suceden asambleas provinciales, biprovinciales (en Zamora Chinchipe y Morona Santiago) y peticiones a las altas dirigencias indígenas amazónicas para hacer cumplir los acuerdos logrados con el ejecutivo, hasta que el 23 de enero de 2007 se produce la primera reunión con diputados de la Amazonía para presentar un proyecto de ley que reforme la Ley de minería vigente. El punto central de este pedido regional es el endurecimiento del control por parte del Estado y la planificación en torno a la protección de los recursos hídricos para el consumo humano y otros usos productivos. Los acercamientos al Congreso Nacional no dieron resultado para que el ejecutivo cumpla con sus compromisos y toda opción de reforma a la legislación vigente fue anulada una vez que la Asamblea Nacional Constituyente declarara en receso a la función legislativa desde el 29 de noviembre de 2007. Desde entonces, la organización social contra la minería en Zamora Chinchipe, ocupará un papel más visible en los medios, sobre todo, a partir de la conformación de la Coordinadora Nacional en Defensa de la Vida y la Soberanía como resultado del *“Encuentro de los Pueblos por la Vida y contra las empresas transnacionales”* un evento con amplia participación de delegados de varios países con industrias mineras más desarrolladas que la Ecuador y que fue desarrollado paralelamente en la ciudad de Cuenca y los poblados de Sigsig y Gualaquiza.

Ante la ola de movilizaciones sobre todo en el sur del país, de reuniones entre alcaldes de las localidades potencialmente afectadas por los proyectos y de las denuncias por abusos e incumplimiento de los derechos humanos, el presidente Rafael Correa anuncia el 3 de marzo de 2007 la pronta creación de un ministerio especializado en minería y la declaratoria de emergencia en la región Sur para que los problemas sociales puedan ser atendidos. El anuncio de la posible militarización de la zona, provoca más movilizaciones en el país, y una marcha a la ciudad de Quito donde activistas se toman pacíficamente el Ministerio de Agricultura, sede del Consejo Nacional de Recursos Hídricos en demanda de un mejor control sobre las áreas que se concesionan para actividades como la minería y que son cruciales además para la generación de agua.

Esta toma provoca que el MEM convoque a varios sectores sociales a iniciar un diálogo que el 29 de marzo se concretará en determinar los lineamientos de las auditorías que se llevarán a cabo a todas las empresas mineras que enfrentan oposición de los

pobladores locales para determinar la naturaleza de los impactos y las posibles soluciones a los constantes enfrentamientos ocurridos sobre todo en el sur del país.

Jimbitono en Morona Santiago y Quimsacocha en Azuay

A diferencia del cantón Cotacachi en Imbabura, en las provincias de Morona Santiago y Azuay el conflicto se plantea desde los actores locales por una preocupación relacionada a la defensa de las fuentes de agua tanto para consumo humano cuanto para el uso agrícola y sin una base de acuerdo previo sobre el posible manejo de los recursos que involucre activamente a los gobiernos locales. Al encontrarse todavía en la fase de explotación, la mayoría de los proyectos mineros industriales ubicados en estas provincias han sido cuestionados por la forma en la que se han llevado a cabo los procesos de consulta e información sobre los posibles impactos de los mismos, y sobre la forma en la que el rechazo a estos ha sido respondida desde las empresas y el Estado.

En Jimbitono, provincia de Morona Santiago, el punto clave de la movilización colectiva en torno a las posibles afectaciones de la minería, ha sido el rechazo a la ampliación del proyecto hidroeléctrico Hidroabanico. El 20 de octubre de 2004, la Corporación Interamericana de Inversiones (CII)⁷ aprobó un préstamo de 7 millones de USD a la empresa Hidroabanico S. A., para la construcción de una mini central hidroeléctrica que permitirá la generación de energía limpia cerca de la ciudad de Macas en Morona Santiago. El proyecto no requiere de una presa de regulación para almacenar el agua, ya que depende de la hidrología natural del río. Se ha previsto que el proyecto tenga un efecto social positivo ya que al aumentar el abastecimiento de agua a los pueblos aledaños de Macas, y generar 180 puestos de trabajo directos y 200 indirectos en una zona económicamente deprimida.

La central hidroeléctrica se construyó cerca de la comunidad de Jimbitono, en la parroquia General Proaño a 12 km de la ciudad de Macas en la Amazonía ecuatoriana. La energía producida en la primera fase del proyecto, finalizada en enero de 2006, alcanza los 15,4 MW y es llevada a la zona sur de la provincia de Morona Santiago mediante una red de tendido eléctrico de casi 200 km. El área afectada por el cambio en el cauda del río Balquepe luego de la construcción de la central, abarca aproximadamente 100 has e involucra a terrenos de personas de la comunidad de Jimbitono pero también a la cuenca del río Upano, y algunos ríos que están alrededor de la ciudad de Macas. Dichas afectaciones dieron inicio a la protesta colectiva y sostenida contra la posible ampliación del proyecto sobre el río Abanico, la cual tomaría 7,5 m³ más de su caudal, incrementando

⁷ La Corporación Interamericana de Inversiones es una institución financiera multilateral que forma parte del grupo del Banco Interamericano de Desarrollo. Ver: <http://spanish.iic.int/>

nuevamente la cantidad de agua vertida sobre los terrenos ya afectados a lo largo del río Balquepe para proporcionar energía eléctrica a las empresas mineras que operan en la zona, entre ellas ECSA.

Una parte creciente de la comunidad ha apoyado la construcción de una segunda fase de la hidroeléctrica, el Comité ProMejoras o el Frente Cívico por el Desarrollo de Limón Indaza quienes han validado el trabajo de Hidroabanico a través de la firma de compromisos de colaboración a través de los cuales la población cesa la oposición a cambio de obras de infraestructura. La gente que no apoya a Hidroabanico está agrupada en varias organizaciones de carácter regional como el Coordinadora Campesina Popular de Morona Santiago y Zamora Chinchipe que viene luchando contra proyectos multipropósito en diferentes sitios del país al menos desde 2003. Este último sector denuncia que Hidroabanico, no ha realizado la socialización del proyecto como lo estipula la Constitución del Ecuador y por tanto plantean la necesidad de detener la ampliación de Hidroabanico en su segunda fase que le permitirá producir 22,5 MW adicionales.

Las comunidades afectadas por el cambio de los caudales de los cursos de agua y por la inundación de sus tierras consideran que la dinámica de construcción de centrales hidroeléctricas se puede entender como una privatización de ríos que tienen para ellos también un valor cultural. Es por este motivo que a partir del 30 de agosto del 2006 la comunidad de Jimbitono empieza un paro que durará 75 días, a través del cual piden a la empresa y al Estado, indemnizaciones para los finqueros que han reportado daños en sus tierras y la paralización de las obras de la segunda fase del proyecto Hidroabanico. Esta paralización se extendió por toda la provincia de Morona Santiago a partir del 3 de noviembre de 2006 una vez conformado el Comité Provincial en Defensa de la Vida de Morona Santiago, provocando la reacción inmediata del gobierno de Alfredo Palacio y el apoyo de organizaciones nacionales como la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE). El Ministro de Trabajo en representación del Ejecutivo, se comprometió con los movilizados a asegurar la suspensión inmediata, definitiva y el retiro de las maquinarias de la segunda fase del proyecto hidroeléctrico Hidroabanico y la suspensión del tendido eléctrico desde Macas a Tundayme por parte de la Empresa Sipetrol, la suspensión inmediata de las actividades de todas las concesiones mineras de Morona Santiago y especialmente de la empresa ECSA, tanto en Morona Santiago como en Zamora Chinchipe y a gestionar la tramitación de la suspensión definitiva de la segunda fase del

Proyecto hidroeléctrico Hidroabanico y de las concesiones mineras de la Provincia de Morona Santiago⁸.

Como fruto de las reuniones que sostuvieron los actores movilizados nace la Asamblea Provincial por la Defensa de la Vida, la Naturaleza y la Soberanía y se firma un acta de compromiso, la cual será, como mencionamos anteriormente, el fundamento mediante el cual estos actores exigirán, tanto a la empresa Hidroabanico, cuanto al ejecutivo, a través del Ministro de Energía y Minas, Alberto Acosta, rever la situación no solo de los proyectos hidroeléctricos contemplados para Morona Santiago, sino también aquellos relacionados a la minería.

A pesar del acta y de la movilización, la inauguración de la segunda fase de Hidroabanico fue un hecho en 2007, sin embargo los actores contrarios a esta lograron impedir la construcción de la infraestructura necesaria para el transporte de la energía eléctrica hasta Tundayme, lugar donde ECSA podría hacer uso de la misma. Esta movilización colectiva, junto con acciones del gobierno y la Asamblea Constituyente como veremos más adelante, ha paralizado los trabajos tanto de Hidroabanico en la generación como de ECSA en la extracción de minerales. Vale mencionar que el avance de las obras de infraestructura a pesar de la oposición de las poblaciones locales fue posible gracias a la represión que algunos de los actores movilizados enfrentaron durante el desarrollo de sus medidas de protesta. La toma de campamentos, las manifestaciones, los paros y las demostraciones fueron respondidas con presencia policial y militar y mediante los dispositivos de seguridad de las empresas involucradas.

De igual manera ha sucedido en el caso de las movilizaciones en la parroquia Victoria del Portete, en la provincia del Azuay contra la compañía minera canadiense lamgold y su proyecto Quimsacocha ubicado a 40 km de la ciudad de Cuenca (ver figura siguiente). Estas movilizaciones se dan por la preocupación de los pobladores de la zona sobre los efectos que una explotación de oro, cobre y plata, puede tener sobre la calidad del agua del Río Falso, que utilizan para sus actividades pecuarias.

En 2007, empezó el estudio de pre-factibilidad para el proyecto, el cual tuvo que ser modificado en noviembre del mismo año, cuando lamgold acordó ceder 3.220 has de la propiedad en Quimsacocha bajo un pedido del Estado para asegurar la protección de la cuenca de agua regional bajo presión de los pobladores locales. Los pobladores de Victoria del Portete, comunidad cercana al proyecto Quimsacocha han sido desde la entrada de la empresa, constantes animadores de movilizaciones. Es así que en junio de 2007 al producirse un levantamiento nacional en contra de las empresas mineras trasnacionales,

⁸ Fernando Mejía, presidente la Comunidad Campesina Popular de Morona Santiago, entrevista en Radio Splendí de Cuenca (18-10-2006).

sus representantes han organizado encuentros denominados “diálogos por la vida” que en 2008 llevaron el manifiesto de la CNDVS a la Asamblea Nacional Constituyente en el cual se pedía convertir al Ecuador en un país libre de minería a cielo abierto, posición compatible con aquella del presidente de el Asamblea Alberto Acosta, ex ministro de Energía y Minas.

En Azuay la situación de la minería ha acercado a varios actores de distintas provincias, permitido la realización de eventos de información y capacitación e inclusive el intercambio de criterios con las autoridades locales y nacionales sobre la conexión que tiene la actividad minera con otras obras que condicionan los planes de desarrollo autónomos de las localidades. Ante esta situación, el gobierno de Rafael Correa empezó en 2007 un proceso de reformas al sistema de gobernanza minero que tome en cuenta estas interacciones. Desde un inicio fue señalado por los grupos más radicales apostados a un diálogo con los industriales como una rendición de los intereses de las comunidades a las estrategias de las empresas trasnacionales pues la metodología sería un diálogo que recoja las diferentes opiniones en juego y determine la forma más racional de explotación minera posible para el Ecuador.

El diálogo minero en el Ecuador

A partir de endurecimiento de las protestas en el sur del país a finales del 2006, se inicia el diálogo minero en el Ecuador en abril del 2007. Este diálogo impulsado por el entonces MEM prometió ser una primera etapa de discusión en la cual se levante la información mínima necesaria para entender los impactos sociales y ambientales de la actividad minera. El objetivo de las primeras reuniones con productores artesanales fue el desarrollo de un plan social minero que racionalice y formalice al sector bajo criterios de sustentabilidad social, ambiental y financiera. La minería a gran escala estuvo ausente de estos diálogos en su fase inicial, pero este, al incluir a algunas comunidades potencialmente afectadas por sus proyectos, proveyó información sobre el grave estado de los conflictos en todo el país.

El diálogo en sí trató de determinar los impactos y las posibles soluciones que se podían diseñar, encontrándose con una amplia variedad de demandas, sobre todo por la cantidad de aquellas que desde posiciones maximalistas pedían la extinción de las concesiones mineras en todo el país y la prohibición de realizar minería a cielo abierto. De tal forma, la propuesta de constituir empresas regionales mineras mixtas para ofrecer servicios, fortalecer a las organizaciones gremiales artesanales y facilitar la comercialización de los productos que salía del diálogo y era compatible con las propuesta de algunas juntas de agua del sur quienes desean limitar el alcance de las concesiones fuera de bosques

protectores y zonas de amortiguamiento, fue rechazada totalmente por sectores agrupados en la CNDVS.

La dinámica y legitimidad del diálogo en muchas provincias estuvieron determinadas por la confluencia de varios eventos; en primer lugar, las negociaciones en junio de 2007 entre el MEM y las empresas mineras para regularizar su situación en cuanto a la realización de EIA y de procesos de consulta postergados o nunca realizados, se percibió como un posible distanciamiento con las demandas de algunos actores movilizados que como vimos, exigían limitaciones estrictas e inmediatas al desarrollo de la actividad. Además la Asamblea Nacional Constituyente por su dedicación a la discusión de problemas específicos de coyuntura, fue percibida como una instancia de posible resolución rápida de las disputas alrededor de la minería, la cual podría responder adecuadamente ante amenazas de paralización y bloqueos de vías.

Es así que en este contexto y ante la constatación de la precariedad de muchas de las explotaciones mineras, el desarrollo del diálogo Minero llevó al Ministerio de Minas y Petróleos en enero de 2008 a revertir 587 concesiones con el justificativo de incumplimiento en el pago de patentes de conservación de las áreas concesionadas (de 1 a 16 USD/ha concesionada por el Estado). Esta acción recibió una respuesta clara de parte de las Cámaras de Minería, las empresas renegociarían el pago de patentes mineras, la cual se podría elevar desde menos del 1% actual a la media latinoamericana que se encuentra en el 3,5% pero no se renegociaría el pago de regalías sobre los ingresos totales de las actividades. El gremio minero industrial inicia entonces una campaña de denuncia sobre lo que entienden como el inicio de un proceso de estatización de la industria mientras el gobierno responde que las acciones apuntan a armonizar las concesiones con la nueva ley tributaria aprobada por la Asamblea Constituyente el 29 de diciembre de 2007.

Tanto la reversión de las concesiones, como los términos del diálogo y la negociación fueron consideradas insuficientes para revertir la poca participación del Estado en los beneficios de la explotación minera. Es así que ante la negativa de las cámaras y las continuas movilizaciones sociales, a través del Mandato Minero del 14 de abril del 2008⁹, la Asamblea Nacional Constituyente da por extintas o revertidas la mayoría de las concesiones existentes justificándose en el incumplimiento de procesos de consulta previa informada a las comunidades potencialmente impactadas por los proyectos. Entre otros puntos, se consideraron también las condiciones administrativas en las cuales fueron entregadas

⁹ El mandato minero expedido por la Asamblea Nacional Constituyente extingue sin compensación económica las concesiones mineras que no hayan realizado inversiones al 31 de diciembre del 2007, que no hayan presentado una evaluación de impacto ambiental de su proyecto o realizado la consulta previa a la población local.

algunas concesiones por la presencia de indicios de corrupción, y la presencia de concesiones en áreas de importante valor para la conservación.

Las movilizaciones sociales recibieron entonces una respuesta institucional a través de este mandato, una respuesta que apunta a satisfacer parte de las demandas por leyes que permitan un mejor control y distribución de los recursos generados por los altos precios de los metales, sobre todo el cobre. La respuesta como decimos es en todo caso limitada, pues la minería en cielo abierto sigue estando considerada como una posibilidad para financiar el desarrollo y no como algo que se debe erradicar del país. Para definir el futuro de este tipo de proyectos el Ministerio de Minas apoyado en el mandato minero convoca un nuevo período de diálogo minero para la elaboración de la Ley de minería que regirá a partir de 180 días de la promulgación del mandato.

En esta fase del diálogo, llevado a cabo paralelamente por diversas ramas del ejecutivo, se plantea por parte del Estado la necesidad de explotar la riqueza mineral del Ecuador para financiar un modelo de desarrollo solidario, en el que el Estado reciba regalías que le permitan satisfacer las demandas sociales por educación, vialidad, salud, etc. y al mismo tiempo asegurar el cuidado de los recursos naturales de una forma responsable. Aquellos grupos interesados en la prohibición de la minería, se ven entonces enfrentados a una respuesta institucional que les lleva a actuar en condiciones que buscan la colaboración de las empresas multinacionales y las comunidades locales, bajo la supervisión de los gobiernos locales y el Estado central a través de un nuevo ministerio especializado en el ramo.

Es en este nuevo escenario en el que la propuesta de las mineras de acatar las resoluciones de la Asamblea Constituyente, haciendo uso de una estrategia de RSE para satisfacer los intereses del Estado, de las comunidades locales y los propios, se convierte en el nuevo frente de batalla de algunos actores sociales que ven en esta una expresión de la resignación de los intereses nacionales a la necesidad del capital transnacional en reproducirse a costa de los recursos locales. La puesta en marcha de la RSE parece, para los actores locales organizados en la CNDVS haber mermado su fuerza, obligándoles a radicalizar su postura ante la proliferación de organizaciones que avalan con su consentimiento a proyectos mineros que desconocen muchos de los impactos ambientales de largo plazo. La RSE como pilar del arreglo de varios de los conflictos socioambientales relacionados a la minería, parece abrir un nuevo frente de desacuerdo, de acción y al mismo tiempo una nueva oportunidad para la institucionalización de prácticas que permitan corregir los viejos problemas de redistribución de la renta minera y considerar de una mejor manera las afectaciones al medio ambiente.

Conclusiones

Como explicamos en la primera sección del documento, nos interesa evidenciar la compleja dinámica que constituyen las relaciones sociales en los conflictos socioambientales relacionados a la minería en el Ecuador, analizando los cambios que se han producido desde el año 2006 en sistema de gobernanza minero. Para esto identificamos cuatro niveles de análisis que consideramos pueden ayudarnos a discutir algunas limitaciones a la posible institucionalización de los arreglos parciales a los cuales han llegado los actores involucrados.

La Constitución de 1998 del Ecuador garantiza, en su artículo 88, que toda decisión estatal que afecte el medio ambiente debe contar con el criterio informado de las comunidades, sin embargo esta precaución no parece ser suficiente para discernir cuáles deben ser aquellos lugares que no pueden ser afectados por actividades como la minería bajo ninguna circunstancia y el proceso de reforma constitucional apunta a mantener esta visión. El diálogo nacional minero se constituye como un espacio en el que los actores tratan de impulsar tres alternativas, una que contempla el desarrollo de todos los proyectos mineros viables técnicamente y que sean potencialmente rentables, otra que pide no desarrollar ningún proyecto minero y una tercera, menos mediatizada, que pide excluir ciertos proyectos de zonas prioritarias por los servicios ambientales que prestan. La discusión dentro y fuera del espacio del diálogo se centra en las dos primeras. Los mineros aducen que con la tecnología actual se puede hacer una explotación ambientalmente responsable, y su postura ante los daños ambientales sugiere que tal explotación se puede dar bajo cualquier condición, y por tanto que la remediación es posible siempre. Aquellos que se oponen radicalmente a los proyectos aducen que no hay evidencia de que la minería aporte al desarrollo de las poblaciones locales o de que la remediación ambiental revierta todos los efectos de las operaciones mineras. Plantean como imposible un desarrollo de la actividad en el que todos los actores involucrados reciban beneficios adecuados. La tercera opción que es planteada por las juntas de agua del sur del país, parece ser la única que considera la necesidad de “redibujar” el mapa minero nacional, pero encontrando un punto medio en el cual ni todo el potencial se explote, ni todo el mineral se deje en la mina. Optar por una opción tal a través de un proceso como el del diálogo minero, en el que se busca fortalecer el papel controlador del Estado, mejorar la redistribución de la renta, directamente a manera de impuestos y de actividades de RSE, bien podría ofrecer a los actores más oportunidades de satisfacción de sus intereses que las posiciones maximalistas adoptadas a lo largo del proceso actual.

La participación social en los niveles de toma de decisión sobre los proyectos mineros tampoco se encuentra asegurada más que en papel bajo el esquema vigente de minería o el que se discute en la Asamblea. Una participación limitada a lo que el concesionario determina como los *stakeholders* o la población potencialmente impactada por el proyecto ha demostrado en los casos rápidamente repasados no ofrecer una base suficiente de diálogo que permita tomar en cuenta la mayor cantidad de criterios sobre el proyecto. La legitimidad y la eficacia de las medidas de compensación por la incursión de la actividad minera en las localidades se ven afectada por la inexistencia de mecanismos que permitan revertir de manera ágil los potenciales impactos facilitando modificaciones a los proyectos que puedan permitir acuerdos sobre la explotación que sean aceptados por más actores.

En cuanto al rol de los gobiernos locales, hemos apreciado que la búsqueda de recursos a través de las actividades de RSE de las empresas mineras no ha sido un mayor incentivo para respaldar el desarrollo de proyectos mineros. A excepción del caso de Hidroabánico en Jimbitono en el que representantes del gobierno local firmaron acuerdos que han sido deslegitimados por el resto de la población, los otros tres casos muestran que el rechazo a la minería se ha convertido en una posición consistente para funcionarios electos sin compromiso político de rechazarla. En el caso de Cotacachi, la existencia de un plan de gestión del territorio que en un principio no adoptaba una posición clara con respecto de la minería, parece haber facilitado la cohesión de los actores sociales alrededor de metas claras, favorecer el desarrollo del ecoturismo y la agricultura en el largo plazo antes que la minería, pero considerando los otros casos, tanto en Victoria del Portete como, Tundayme las autoridades no afrontaban compromisos tales y sin embargo el rechazo al desarrollo de los proyectos mineros ha sido constante. Queda por responder si de alguna forma se están construyendo en estas localidades proyectos políticos y de desarrollo de largo plazo que vean a la minería como una amenaza clara o si en realidad la intervención de organizaciones no gubernamentales radicales es lo que ha favorecido el mantenimiento del rechazo en el período analizado.

Finalmente, los agentes del mercado que utilizan la RSE como una forma de compatibilizar sus intereses en la extracción minera con los intereses de las comunidades y del Estado en asegurar una redistribución de la renta, confirman que, a partir de las experiencias analizadas, que la conformación de un nuevo sistema de gobernanza minero en el que el Estado recupere su rol regulador, la internacionalización de estándares de buenas prácticas empresariales puede convertirse en un escollo difícil de vencer para poder satisfacer las demandas de localidades específicas, pues en la medida en que prácticas aceptadas en el resto del mundo y propulsadas por organismos de financiamiento de

proyectos como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional, el Estado y la sociedad deben contar con el conocimiento necesario para poder establecer las condiciones de diálogo que permitan evaluar de manera equitativa la viabilidad de los proyectos extractivos que se plantean para sus territorios y definir quienes deben ser los actores involucrados.

El proceso de diálogo minero que nace como producto de los conflictos y de la propuesta política del gobierno de Rafael Correa, abre un espacio de posible intercambio para definir reglas sobre las cuales los cambios requeridos en la estructura social deben empezar a darse de manera que, tanto el control estatal, como una mejor redistribución de la renta y la creación de mecanismos claros de selección de proyectos puedan consolidarse en el largo plazo. Este conjunto de procesos en los que múltiples relaciones de colaboración y conflicto entre actores se desarrollan permitirán consolidar un sistema de gobernanza al fortalecer su capacidad de adaptarse ampliando su base de legitimidad.

Referencias

- Alcántara Manuel, 2004, *Gobernabilidad, crisis y cambio: Elementos para el estudio de la gobernabilidad en los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Burbano de Lara Felipe, 1997, “Diálogo con Manuel Alcántara: En América Latina se ha fetichizado la reforma política”, *ICONOS Revista de Ciencias Sociales*, No. 3: 58-65.
- Camou Antonio, 2001, “Estudio preliminar”, en: A. Camou, (compilador), *Los desafíos de la gobernabilidad*, México, FLACSO-IISUMAN, 15-58.
- Clark Tim, 2002, *Canadian mining companies in Latin America: Community rights and corporate responsibility*, Toronto: York University-CERLAC.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2007, “III foro sobre la minería regional de APURIMAC, Situación y perspectivas de la minería internacional”, Santiago: CEPAL.
- Ministerio de Energía y Minas del Ecuador, 2007, “El ABC de la minería en el Ecuador”, Quito: MEM.
- Pachano Simón, 1997, “Gobernabilidad, ¿moda o necesidad?”, *Íconos*, 3: 51-57.
- Sánchez Fernando, 2004, “Panorama de la minería latinoamericana, Proyecto UNCTAD/CEPAL: Taller para autoridades locales mineras”, Lima: CEPAL.