

30415

INFORME COMISION LIGALE

Crterios Marco para una Relaci3n
de Mutuo Beneficio

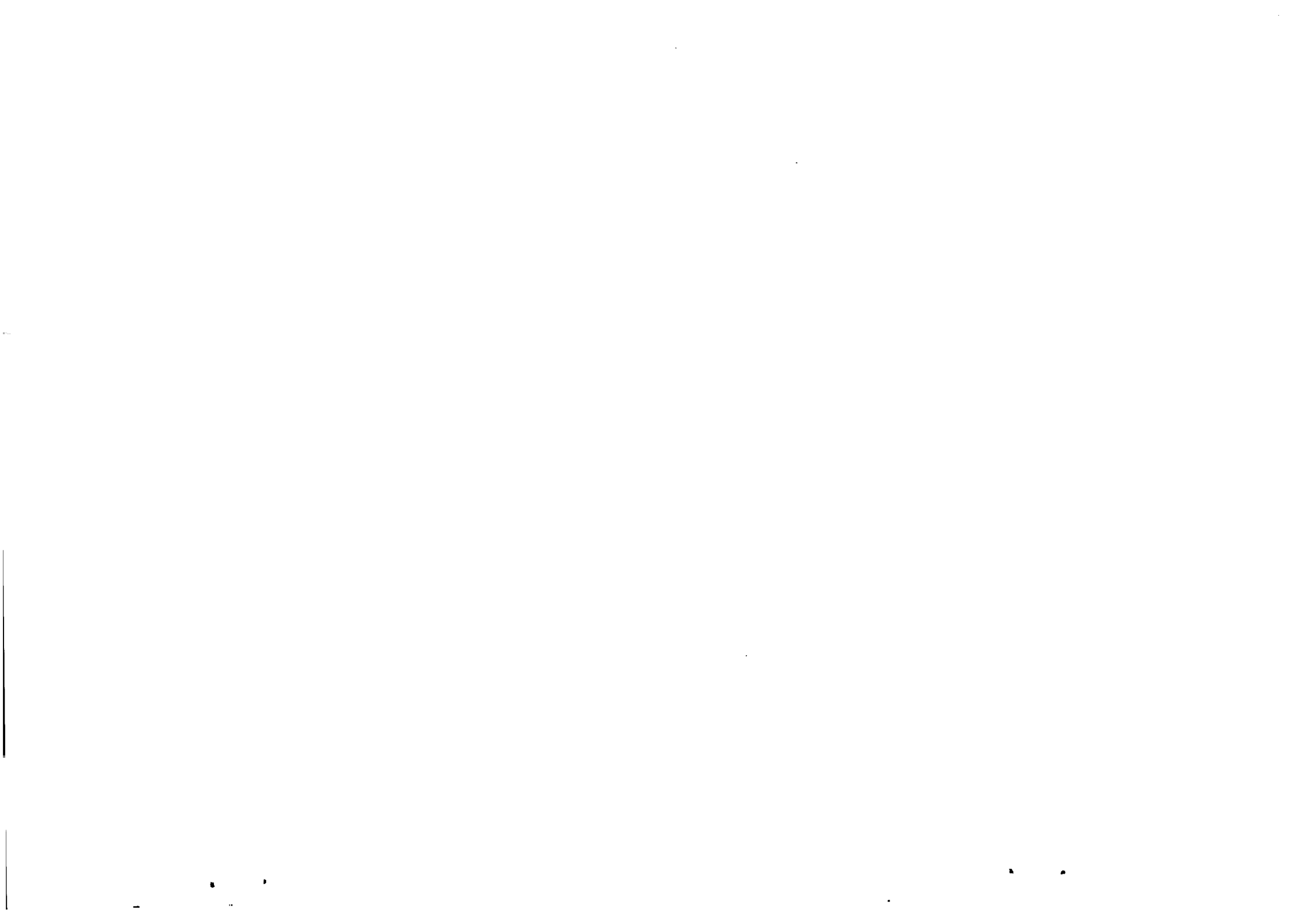
2004 ENERO

FILE COPY

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized





MINERÍA Y COMUNIDADES LOCALES

Crterios Marco para una Relación
de Mutuo Beneficio

Primera Edición

Equipo del Proyecto: CEPLAES
Antonio Bermeo, Santiago Cordovez,
Ricardo Crespo, Ramiro Larrea, Cecilia Miño.

Coordinación General: Ramiro Larrea, CEPLAES.

Diseño y Diagramación y Portada: Salomeflores@andinanet.net

Impresión:

Enero del 2004 / Quito- Ecuador

La presente publicación fue apoyada por el Equipo de Sociedad Civil de la Región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial. Los trabajos de la serie de Sociedad Civil no constituyen publicaciones formales del Banco. Son publicadas y distribuidas con el ánimo de fomentar la discusión y los comentarios de la comunidad que trabaja en los temas de desarrollo.

Para obtener copias de esta publicación, favor dirigirse a:

Latin America and the Caribbean Region
Civil Society Team
The World Bank
1818 H Street, NW
Washington, D.C. 20433
USA

www.worldbank.org/laccs
LAC_civilsociety@worldbank.org
Tel: 202-473-9230
Fax: 202-524-0054

ACRÓNIMOS UTILIZADOS	vi
AGRADECIMIENTOS	7
PRESENTACIÓN	8
RESUMEN EJECUTIVO	10
1. INTRODUCCIÓN	12
2. NECESIDAD DE MEJORAR LA RELACIÓN MINERÍA Y COMUNIDAD	16
- <i>LA CONSULTA: ELEMENTO CENTRAL PARA UNA BUENA RELACIÓN ENTRE COMUNIDAD, EMPRESA Y GOBIERNO LOCAL</i>	
- <i>MOMENTOS DE CONSULTA</i>	
- <i>CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO DE CONSULTA</i>	
- <i>CONSULTA Y ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL</i>	
- <i>PRINCIPALES PROBLEMAS DURANTE LA CONSULTA</i>	
- <i>RELACIÓN CON PUEBLOS INDÍGENAS</i>	
3. PRINCIPALES IMPACTOS SOCIO AMBIENTALES EN CADA FASE DE UN PROYECTO MINERO	34
- <i>BUENAS PRÁCTICAS SUGERIDAS ANTE IMPACTOS SOCIALES Y ECONÓMICOS.</i>	
- <i>RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LA EMPRESA</i>	
4. ALGUNAS PROPUESTAS PARA COMPENSACIONES Y BENEFICIOS	41
- <i>PROPIETARIOS Y USUARIOS DE LA TIERRA</i>	
- <i>EMPLEOS DIRECTOS</i>	
- <i>PERSONAL NUEVO EN LA ZONA</i>	
- <i>MONITOREO DE IMPACTOS AMBIENTALES Y SOCIALES</i>	
- <i>IMPACTOS PROVOCADOS POR LA POBLACIÓN</i>	
- <i>REUBICACIÓN DE POBLADORES</i>	
- <i>PLAN DE RELACIONES COMUNITARIAS</i>	
5. BASE LEGAL APLICABLE	50
- <i>LEY DE MINERÍA</i>	
- <i>REGLAMENTO GENERAL SUSTITUTIVO DEL REGLAMENTO GENERAL DE LA LEY DE MINERÍA</i>	
- <i>REGLAMENTO AMBIENTAL PARA ACTIVIDADES MINERAS EN LA REPÚBLICA DEL ECUADOR</i>	
- <i>LEY DE GESTIÓN AMBIENTAL</i>	
- <i>LEY DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN AMBIENTAL</i>	
- <i>REQUISITOS MÍNIMOS QUE DEBEN CUMPLIR LOS CONCESIONARIOS MINEROS</i>	
- <i>ACERCA DE CONSULTA Y NEGOCIACIÓN DURANTE UN PROYECTO</i>	
- <i>MECANISMOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS</i>	
6. REGÍMENES MINEROS ESPECIALES	59
- <i>MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN</i>	
- <i>MINERÍA DE PEQUEÑA ESCALA</i>	
FUENTES Y DOCUMENTOS DE CONSULTA	61
ANEXO 1	63

ACRÓNIMOS UTILIZADOS

AA:	Auditoría Ambiental
AAN:	Autoridad Ambiental Nacional, definida en el SUMA.
AAA:	Autoridad Ambiental de Aplicación, definida en el SUMA.
AAAc:	Autoridad Ambiental de Aplicación Cooperante, definida en el SUMA.
AAAr:	Autoridad Ambiental de Aplicación Responsable, definida en el SUMA.
CONAIE:	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
CEPLAES:	Centro De Planificación y Estudios Sociales
CONFENIAE:	Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía del Ecuador.
DINAMI:	Dirección Nacional de Minería.
CODENPE:	Consejo de Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador.
ECUARUNARI:	Ecuador Runacunapac Riccharimui (Federación de Organizaciones Indígenas de la Sierra Ecuatoriana).
EIA:	Estudio de Impacto Ambiental
EPIA:	Estudio Preliminar de Impacto Ambiental
FICSH:	Federación de Centros Shuar
FICI:	Federación de Indígenas de Imbabura.
FOICE:	Federación de Organizaciones Indígenas de la Costa del Ecuador.
FEINE:	Federación de Indígenas y Negros del Ecuador
FENOCIN:	Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras
INDA:	Instituto Nacional de Desarrollo Agrario.
INEC:	Instituto Nacional de Estadística y Censos.
INFOPLAN:	Sistema de Información de la Oficina de Planificación
MA:	Ministerio de Ambiente
MEM:	Ministerio de Energía y Minas
OIT:	Organización Internacional del Trabajo
ONG:	Organismo No Gubernamental
PIB:	Producto Interno Bruto.
PNUD o UNPD:	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PRODEMINCA:	Proyecto de Desarrollo Minero y Control Ambiental, MEM-Banco Mundial (1995-2001).
RAAM:	Reglamento Ambiental para Actividades Mineras.
TDR:	Términos de Referencia
SIISE:	Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador.
SPA:	Subsecretaría de Protección Ambiental del MEM.
SUMA:	Sistema Único de Manejo Ambiental

CEPLAES y el Equipo Técnico que tuvo a cargo la realización de este trabajo, agradecen por la confianza brindada a los funcionarios del Banco Mundial: Shelton Davis, Jane Armitage, Katherine Bain, Gotthard Walsler y, especialmente, a Pilar Larreamendy, por los continuos y valiosos aportes durante la ejecución del trabajo y especialmente, en la revisión de las versiones preliminares de este documento.

Así mismo, dejamos constancia de nuestro agradecimiento a los funcionarios del Ministerio de Energía y Minas, directivos y representantes de las ONG's, empresas mineras y organizaciones campesinas e indígenas que aportaron con su valioso tiempo e importantes sugerencias y propuestas, a través de documentos, reuniones, entrevistas y talleres sectoriales.

El Banco Mundial ha venido desarrollando directrices de trabajo orientadas a combatir la pobreza desde una perspectiva que incluye la participación e inclusión social como uno de los ejes que garantizan el éxito de las políticas de desarrollo que establecen los gobiernos. En el campo de las industrias extractivas, uno de los mandatos prioritarios en la definición de su política ha sido garantizar que las poblaciones locales sean debidamente informadas de los impactos negativos de estas actividades y que obtengan beneficios concretos que mejoren su calidad de vida en un marco de respeto a su cultura, valores tradicionales y formas de organización. El espíritu de esta política concuerda con la regulación a nivel constitucional de los derechos colectivos indígenas sobre todo en aquellos países que, como el Ecuador, han suscrito y ratificado el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

En Ecuador, el Banco Mundial ha apoyado la institucionalización de normas jurídicas y de prácticas sociales relacionadas con la inclusión de todos los actores sociales así como, su participación informada. Estas iniciativas buscan mejorar las condiciones de vida, una adecuada distribución de beneficios y oportunidades, un manejo más cuidadoso del ambiente y el respeto a las distintas formas de vida y culturas de nuestro país. El Centro de Planificación y Estudios Sociales, CEPLAES, colaboró en algunas de estas iniciativas.¹

pag 8

Luego de varios intentos de los gobiernos ecuatorianos, encaminados a establecer un reglamento que proponga normas para la relación entre el Estado, las poblaciones locales y las empresas mineras, en junio del 2001, se estableció un convenio de cooperación entre el Banco Mundial y CEPLAES para la formulación de estos Criterios Marco para una relación de mutuo beneficio. Este convenio contó con el aval del Ministerio de Energía y Minas del Ecuador y el apoyo de otras entidades del Gobierno Central, como los Ministerios de Gobierno y del Ambiente.

Para cumplir este objetivo, CEPLAES puso especial cuidado en integrar un equipo transectorial e interdisciplinario que garantice la relación con los intereses de los principales actores involucrados en minería².

Se analizó, en diversos momentos, la problemática de la actividad minera a través de talleres, entrevistas y encuestas realizados entre enero del 2001 y noviembre del 2002, en las que se contó con una importante participación de representantes gubernamentales, organizaciones campesinas e indíge-

¹ La participación en el estudio de caso Ecuador de la "Consulta con los Pobres", que fue realizado en más de 20 países de Asia, África, Europa del Este y América Latina entre 1999 y el 2000 por iniciativa del Grupo del Banco Mundial, fue una de ellas.

² El equipo consultor para este proyecto estuvo compuesto por Cecilia Miño, quien ha asesorado a comunidades y organizaciones indígenas de diversas regiones del país en temas relacionados con minería desde hace más de seis años. Antonio Bermeo, consultor ambiental, quien hasta el 2001 coordinó el Proyecto para el Desarrollo Minero y Control Ambiental (PRODEMINCA) durante seis años; Santiago Cordovez, experto en minería, que además desempeñó las funciones de Subsecretario de Minería del MEM. Ricardo Crespo, abogado ambientalista, con amplia trayectoria en el trabajo de ONG's y en el mundo académico. El equipo fue coordinado por Ramiro Larrea, Director de CEPLAES, entre 1996 y el 2002.

nas, organizaciones no gubernamentales, empresas mineras y funcionarios de varias instancias del gobierno central. Localidades con perspectivas de desarrollo minero en las provincias de Imbabura, Azuay, Napo, Loja, Bolívar, Chimborazo, Zamora y El Oro³ fueron parte de estos estudios.

El proceso para la elaboración de este documento partió de la sistematización de la experiencia de CEPLAES y del equipo técnico en el tema minero.

Durante la primera etapa, se identificó a los actores sociales críticos, con los que se priorizaron los temas y problemáticas a tratar mediante la realización de entrevistas y reuniones. Además, con los temas ya priorizados, se efectuaron entrevistas semi-estructuradas con más de cuarenta de las principales ONG's vinculadas a temas ambientales y de desarrollo en todo el país.

En la segunda etapa, se llevaron a cabo talleres sectoriales con empresarios, autoridades gubernamentales, organizaciones y comunidades indígenas, con el propósito de recoger sus criterios, sugerencias y propuestas.

Finalmente, tomando en cuenta los múltiples criterios y tratando de privilegiar aquellos temas en los que existen puntos de acercamiento entre los distintos actores, en una tercera etapa, se elaboraron los contenidos básicos de esta guía, en los que se incluyen sugerencias y mecanismos de relación, considerados por el equipo técnico como los más idóneos para facilitar una relación armónica y horizontal entre empresas mineras, gobiernos locales, comunidades y organizaciones sociales, y gobierno nacional.

Por lo tanto, este trabajo recoge los principales elementos recopilados durante todo el proceso participativo que, a juicio del equipo consultor, deben ser atendidos por los principales actores sociales relacionados con el desarrollo de la minería en el Ecuador. Incluye además conceptos extraídos de experiencias nacionales y regionales, de las cuales se rescataron varias ideas y propuestas. El documento incorpora los criterios para poner en práctica las leyes y reglamentos sobre la materia que están vigentes en la actualidad. Aquellos temas que rebasan la normativa legal vigente, ya sea porque son parte de los planteamientos y demandas de los actores sociales o porque carecen de una normativa explícita, no son tratados en este documento.⁴

Las sugerencias y mecanismos de relacionamiento que son expuestos en este trabajo no deben ser tomados ni como una camisa de fuerza ni como una receta única, que pueda resolver todos los problemas en todas las situaciones. Sin embargo, consideramos que pueden ser un aporte para motivar la definición creativa de acuerdos basados en el respeto a los derechos, el beneficio mutuo y el fortalecimiento de la confianza entre las partes.

Reconociendo el limitado desarrollo de la industria minera y el escaso conocimiento que existe sobre la minería en el país, se presenta este nuevo esfuerzo, que deberá ser avalado por los actores sociales y luego difundido, procurando su aplicación que, esperamos, disminuya los celos, prejuicios y dificultades que demuestran los diferentes sectores sociales relacionados con esta actividad.

Equipo Consultor - CEPLAES

Quito, enero del 2004

³ Ecuador está dividido en 22 Provincias. Entre las provincias señaladas, solamente Azuay, El Oro y Zamora tienen experiencias mineras antiguas. En Napo y Loja existen algunas experiencias de minería artesanal, básicamente. En Imbabura y Chimborazo, a más de la producción de cemento, se han dado procesos iniciales de exploración impulsados por el Estado o por empresas mineras privadas.

⁴ Se han registrado temas como: eventual prohibición para la actividad minera en determinadas zonas; acceso directo a recursos provenientes de la explotación minera para determinados grupos de interés; reservar áreas mineras para comunidades específicas, y varias posiciones de veto, tanto a la actividad minera como a la participación comunitaria.

El propósito de este documento, fruto de un proceso participativo auspiciado por el Banco Mundial es contribuir a que todos los actores sociales, esto es, gobiernos nacional y locales; empresas y gremios mineros; comunidades campesinas, pueblos indígenas y afroecuatorianos, cuenten con una herramienta común que facilite el diálogo y el logro de acuerdos que permitan tomar decisiones respecto a cómo aprovechar sustentablemente los recursos minerales, disminuir los impactos negativos y facilitar el beneficio de la población local. Es decir, acuerdos que puedan incrementar el desarrollo humano de sectores rurales y que aseguren un desarrollo que incluya las perspectivas de los diversos pueblos y sectores involucrados.

Este documento no incluye el debate sobre el apoyo o la oposición al desarrollo de la minería en Ecuador, pues considera que el modelo de desarrollo del país ha sido y es debatido en otras instancias y que los últimos gobiernos, representativos de distintas tendencias políticas, han señalado sin excepción, la necesidad de aprovechar nuestros recursos minerales, de una manera sustentable, respetando el entorno natural y promoviendo el desarrollo social⁵.

Para su elaboración se contó con un equipo transectorial y multidisciplinario encargado de coordinar el proceso participativo en el que se sustentó este trabajo. El equipo técnico tuvo a su cargo la tarea de organizar, facilitar y sistematizar las opiniones, en ocasiones coincidentes y a veces opuestas, extraídas de entrevistas, reuniones de trabajo y talleres sectoriales realizados con los diferentes actores sociales involucrados en la actividad minera presente o futura. El trabajo del equipo se realizó entre junio del 2001 y diciembre del 2002.

Los temas incorporados en este trabajo son los que, a juicio del equipo técnico, tienen puntos de coincidencia o acuerdos parciales entre los actores sociales y son fundamentales para iniciar procesos de diálogo y acuerdo entre las partes. Pueden existir, por lo tanto, diversas interpretaciones respecto a las propuestas aquí desarrolladas. No se han incluido algunos temas que rebasan el carácter práctico de este documento, ya que, pese a su relevancia, incorporan propuestas o posiciones que están siendo discutidas en la actualidad, tales como de manejo autónomo de territorios y recursos naturales o acceso directo a una parte de los beneficios económicos. Esto no implica de ninguna manera una oposición a estos planteamientos, que podrían tener legitimidad y que deberían ser objeto de otro estudio y de un análisis participativo.

⁵ Todos los ministros de Energía y Minas entre 1984 y 2003, han expresado el interés del Estado para aprovechar los recursos minerales. El actual Presidente, Lucio Gutiérrez, ha señalado el interés de su gobierno en el desarrollo de la minería, ya que puede ser uno de los pocos sectores que ofrezca nuevos ingresos al Ecuador. Esta posición del actual gobierno se ha concretado hasta ahora en el proceso de elaboración de un Plan Nacional de Minería, que es coordinado por el Ministerio de Energía y Minas. (Ver, por ejemplo, Semanario Líderes y El Comercio, febrero 2003).

Este documento está dividido en seis capítulos:

1. En la introducción se exponen brevemente algunos elementos de contexto nacional que deben ser tomados en cuenta para caracterizar la situación actual de la minería en Ecuador. Se exponen las principales iniciativas y avances impulsados por el Estado para mejorar las posibilidades de un desarrollo minero social y ambientalmente responsable y se plantean también algunas de las circunstancias que han impedido el desarrollo de esta actividad. Entre estas se destaca la inestabilidad política del Ecuador en los últimos años y el escaso conocimiento que tienen la población y las organizaciones sociales sobre la actividad minera. Finalmente, en este capítulo se expone un resumen de la normativa legal básica con respecto a temas ambientales y sociales que deben ser tomados en cuenta por las empresas, los gobiernos locales y las organizaciones sociales involucradas en la actividad minera. Este capítulo establece el marco legal fundamental para las propuestas desarrolladas en los siguientes secciones.

2. En el siguiente capítulo se pone de manifiesto que uno de los elementos centrales para el desarrollo minero en el país es lograr establecer mejores relaciones entre empresas, comunidades y gobiernos locales, basadas en un aceptable nivel de confianza, para lo cual es imprescindible lograr mayor conocimiento mutuo por parte de todos los actores. Transparencia, información, participación en la ejecución de los proyectos mineros, mediante mecanismos de monitoreo socio ambiental y acceso a los beneficios de la actividad, son las premisas para mejorar el clima de relación entre los actores.

3. El siguiente capítulo propone y sugiere instancias, mecanismos concretos y formas para tratar algunos problemas y situaciones a través de un proceso permanente de consulta y participación. A diferencia de lo que proponen algunas leyes y reglamentos tomados individualmente, el documento sugiere considerar al proceso de participación y consulta como un elemento central y permanente de la relación entre empresas y comunidades y tratar el tema de minería en territorios indígenas, asumiendo las definiciones establecidas en la Constitución Política y los convenios internacionales suscritos por el país.

4. Los posibles impactos socio ambientales en relación a las fases de desarrollo de un proyecto minero son tratados dentro del cuarto capítulo. Esta perspectiva permite aclarar los riesgos y los elementos centrales sobre los que se debe poner atención en cada momento de implementación de un proyecto minero. Se sugieren además algunas prácticas que pueden disminuir los impactos negativos y favorecer una relación estable entre las empresas y las comunidades locales. Entre estas se destacan la necesidad de una política de responsabilidad social, compensaciones y beneficios para la población y los gobiernos locales y establecer, aunque no lo define claramente la legislación vigente, un plan de relaciones comunitarias.

5. El quinto capítulo está dedicado a un análisis de la base legal aplicable a las actividades mineras con énfasis en las regulaciones sobre el ambiente y la participación social. A más de profundizar las normas y reglamentos vigentes, se expone, para uso de empresas, comunidades y otros actores interesados, la necesidad de promover el fortalecimiento del rol de seguimiento y control que debe cumplir el Estado.

6. Finalmente, por tratarse de sectores que tienen su propia dinámica y problemática social y ambiental, se plantean las particularidades y los mecanismos a través de los cuales podrían viabilizarse mejores relaciones comunitarias para la minería a pequeña escala y la de extracción de materiales de construcción. Respecto a éste último sector, se sugiere la necesidad de emprender un proceso de descentralización que otorgue a los gobiernos locales la responsabilidad de conducirlo y normarlo de acuerdo a las necesidades y condiciones específicas de cada jurisdicción.

Los esfuerzos realizados en el país para superar las barreras que han impedido el desarrollo de una minería social y ambientalmente responsable han sido numerosos. Desde mayo de 1991, con la promulgación de la Ley de Minería vigente, que prevé la inversión privada como la principal herramienta para impulsar el desarrollo del sector, todos los gobiernos han señalado su firme intención de impulsar la minería como uno de los rubros que pueden permitir un incremento de los ingresos nacionales⁶.

La emisión del Reglamento Ambiental para Actividades Mineras en 1997, la promulgación de importantes reformas y el reconocimiento de derechos colectivos en la Constitución Política del Ecuador, en 1998, reflejan la disposición del país para impulsar la participación de las comunidades campesinas, indígenas y afroecuatorianas, así como la decisión, simultánea, de apoyar una extracción sustentable de los recursos naturales no renovables.

El gobierno nacional realizó, desde 1995 hasta el 2001, el proyecto de Desarrollo Minero y Control Ambiental, PRODEMINCA, con el apoyo del Banco Mundial y de los gobiernos de Suecia y de Gran Bretaña. Uno de los aspectos identificados en ese proyecto como clave para mejorar el clima de inversión en minería, fue disponer de un marco de relaciones comunitarias que fuera aceptable para todos los actores sociales que deberán participar en la actividad minera⁷.

En 1996, el Ministerio de Energía y Minas y la Comisión Asesora Ambiental de la Presidencia (antecedente institucional del Ministerio de Ambiente), auspiciaron la preparación participativa del Reglamento Ambiental para Actividades Mineras con una importante presencia de organizaciones campesinas e indígenas y gremios mineros. La conferencia mundial sobre Minería y Comunidad, efectuada en Quito⁸ en 1997, fue otro hito importante para la preparación de una reglamentación sobre relaciones comunitarias en minería. Algunas circunstancias, incluyendo la inestabilidad política, la crisis económica del país de 1999 y la falta de interés de algunos sectores empresariales y sociales, impidieron la culminación de un reglamento sobre aspectos comunitarios en minería.

Ecuador tiene una compleja estructura de normas legales⁹, en medio de una percepción muy difundida entre autoridades estatales, empresas, gremios y organizaciones sociales de que las múltiples normas existentes son de limitada y compleja aplicación. Las actividades de explotación de recursos naturales no renovables, entre ellas la minería, requieren de una aplicación legal estricta, permanente, y en lo posible, estable, sin perjuicio de su perfeccionamiento; los controles ambientales y sociales necesitan de agilidad y transparencia en la aplicación de las normas, acompañados de la legitimidad que ofrece un monitoreo participativo.

⁶ La inversión estatal en el sector ha sido descartada por ser considerada de alto riesgo. Publicaciones especializadas señalan que solamente uno de cada cien proyectos de exploración llega a concretarse en una mina que genere producción minera rentable.

⁷ Al respecto, ver los Informes de Avance y e Informe Final del Proyecto PRODEMINCA, 2001.

⁸ La Conferencia Minería y Comunidad se desarrolló en Quito, Ecuador, en mayo de 1997, organizada por el Banco Mundial y auspiciada, entre otros, por el gobierno de Ecuador.

⁹ Los lectores interesados en un mayor detalle del marco legal vigente, favor ver el capítulo correspondiente a Base Legal Aplicable, en este mismo documento.

LAS PRINCIPALES LEYES QUE REGULAN

LA ACTIVIDAD MINERA SON LAS SIGUIENTES:

La Constitución de la República, vigente desde 1998, en el primer inciso de su artículo 247 establece que "son de propiedad inalienable e imprescriptible del Estado los recursos naturales no renovables y, en general, los productos del subsuelo, los minerales y sustancias cuya naturaleza sea distinta de la del suelo, incluso los que se encuentran en las áreas cubiertas por las aguas del mar territorial" se señala además que el Estado puede autorizar el aprovechamiento racional de los recursos naturales no renovables existentes en el subsuelo, en función de los intereses nacionales por parte de empresas públicas, mixtas o privadas.

El artículo 84 reconoce los derechos colectivos de los pueblos indígenas y afroecuatorianos; en el artículo 23 numeral 6 y en el primer inciso del artículo 86 se establece el derecho respecto a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación y la posibilidad de que la ley establezca restricciones a determinados derechos para proteger el medio ambiente; en el artículo 88 se señala la participación de la comunidad en toda decisión estatal que pueda afectar al medioambiente y la necesidad de que ésta sea debidamente informada.

El 24 de abril de 1998, mediante publicación en el Registro Oficial No. 304, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, fue incorporado como parte del ordenamiento jurídico de la República prevaleciendo sobre otras leyes y normas de menor jerarquía. Mediante este instrumento¹⁰ el Estado reconoce derechos colectivos especiales a las comunidades y nacionalidades indígenas y afroecuatorianas.

La Ley de Gestión Ambiental, promulgada en el Registro Oficial No. 245 de 30 de julio de 1999 establece, en su artículo 5, el sistema descentralizado de Gestión Ambiental, como mecanismo de coordinación transectorial, interacción y cooperación, con participación de la sociedad civil; y señala en su artículo 28 que cualquier 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.

En la Legislación Ambiental Secundaria publicada en el Registro Oficial, Edición Especial Nos. 1 y 2, de 31 de marzo del 2003, se establecen reglamentaciones sobre mecanismos de información y participación ciudadana, bajo el Capítulo III del Libro VI sobre la Calidad Ambiental.

La Ley de Minería, promulgada en mayo de 1991 y modificada en agosto de 2000, señala en su artículo 5, que los recursos minerales pertenecen al Estado, y que su explotación se ceñirá a los lineamientos de desarrollo sustentable y de protección y conservación del medio ambiente. Además, el artículo 79 señala entre las obligaciones de los titulares mineros, la de preservación del medio ambiente, mediante la presentación de estudios de impacto ambiental y planes de manejo ambiental para prevenir, mitigar, controlar, rehabilitar y compensar los impactos ambientales y sociales derivados de sus actividades.

El Reglamento Ambiental para Actividades Mineras, RAAM, promulgado mediante Decreto Ejecutivo No 625 publicado en el Registro Oficial No. 151, del 12 de septiembre de 1997, señala las condiciones que deben cumplir los concesionarios mineros para la presentación de los estudios ambientales, que incluyen la identificación, control y mitigación de impactos ambientales y socioeconómicos.

¹⁰ El artículo 163 de la Constitución de la República dispone: " Las normas contenidas en los tratados y convenios internacionales, una vez promulgados en el Registro Oficial, formarán parte del ordenamiento jurídico de la República y prevalecerán sobre leyes y otras normas de menor jerarquía."

El Acuerdo Ministerial No. 410 expedido por el Ministerio de Energía y Minas, publicado en el Registro Oficial No. 124 de 13 de diciembre de 2002, regula con mayor precisión varios aspectos del RAAM y establece, en su artículo 16, un procedimiento claro de información y difusión pública de los estudios ambientales, lo que constituye un avance para la aplicación de las normas constitucionales al respecto.

Adicionalmente, se realizan esfuerzos para la descentralización de competencias de la gestión ambiental hacia los consejos provinciales, los municipios y las juntas parroquiales, de conformidad con la Constitución Política, la Ley de Modernización del Estado y la Ley de Descentralización y Participación Social. En el mismo sentido, se ha normado la entrega voluntaria, por parte de los contribuyentes, de hasta el 25% del impuesto a la renta para que los municipios puedan emplear directamente estos recursos en beneficio de su comunidad.

En resumen, la Constitución Política de 1998, los convenios internacionales, las leyes, reglamentos, decretos ejecutivos y acuerdos ministeriales vigentes en Ecuador, denotan la preocupación que existe en el país por los temas ambientales y sociales. Preocupación que recoge los asuntos fundamentales que han sido propuestos por las comunidades y la industria minera a nivel mundial. Las normas legales en Ecuador incorporan algunos de los avances consensuados en diversas conferencias mundiales y foros internacionales para garantizar mejores y más estables normas que regulen las prácticas ambientales y sociales para el desarrollo de la minería¹¹. Existen además algunas iniciativas, tanto de parte de las organizaciones sociales como de las empresas relacionadas con las industrias extractivas, para impulsar novedosos y creativos mecanismos orientados a lograr una relación más horizontal y beneficiosa para todas las partes, aunque aún no han sido difundidas con la amplitud necesaria¹².

LA MINERÍA ECUATORIANA EN LA ACTUALIDAD: LOS PRINCIPALES RETOS

A pesar de todos estos esfuerzos de regulación y promoción de inversiones, debemos reconocer que la minería en Ecuador tiene un incipiente desarrollo. Su aporte a la economía nacional es inferior al 1% del PIB¹³ y, salvo la extracción de materiales de construcción, la industria de cemento y la presencia de pequeña minería de oro en algunas áreas de las provincias¹⁴ de El Oro y Zamora e industria cerámica en Azuay, Cañar y Loja, es una actividad poco importante en el resto del país. Sin embargo, existe un importante número de concesiones mineras que abarcan alrededor de 2'200.000 hectáreas mineras¹⁵ que están en fase de prospección o exploración inicial, en busca de metales y no metales.

El desarrollo minero responsable y positivo para el país, requiere del fortalecimiento de una institucionalidad pública adecuada, de la definición de propuestas y de roles claros para la participación de las organizaciones de pueblos indígenas y de un mayor conocimiento de la actividad por parte de los gobiernos locales y de la población en conjunto. Estos limitantes hacen pensar que es aún temprano para establecer un reglamento de relaciones comunitarias, pues será necesario que empresas, entidades gubernamentales y comunidades acumulen una experiencia propia, ojalá positiva, que permita mejorar esta guía y evolucionarla hasta una reglamentación de mayor precisión y mejor aplicación. Por

¹¹ Al respecto ver Base Legal Aplicable, en este mismo documento.

¹² Algunas de estas experiencias son los acuerdos logrados entre la FICI y Cementos Selva Alegre, en 1998; los procesos de consulta y participación entre las organizaciones indígenas y la empresas petroleras, en el Cuyabeno. Otras experiencias, con diversos niveles de éxito son la consulta impulsada por la OCP o el proceso de diálogo para la organización de una empresa de comercialización de gas en la que participen organizaciones de pueblos indígenas de la Amazonía.

¹³ Banco Central del Ecuador. "Boletín de Cuentas Nacionales" y Fundación Ambiente y Sociedad. "Minería, minerales y desarrollo sustentable en el Ecuador. Mimeo, Quito, 2001.

¹⁴ La División Política Administrativa del Ecuador establece 22 Provincias, 219 Cantones y 773 Parroquias rurales en el territorio nacional (INEC, 2003).

¹⁵ De acuerdo al Catastro Minero de la DINAMI, para septiembre de 2001 existían 2'259.387 Has mineras concesionadas. De ellas, apenas 67.664 están en fase de explotación. Las Hectáreas mineras se miden de manera tridimensional, partiendo de una superficie de 100 x 100 metros, va hacia el centro de la tierra, formando un cono o pirámide invertida.



estas razones, este documento pone especial énfasis en las relaciones comunitarias vinculadas a las primeras etapas de exploración, al ser ésta la fase que deberán realizar quienes deseen desarrollar la minería industrial en Ecuador, en los próximos años.

Por estas razones, en la formulación de este documento, se ha puesto énfasis, más que en el cumplimiento de normas legales que muchas veces son desconocidas y percibidas de forma distinta por los actores, en la necesidad de establecer un compromiso ético y de responsabilidad social entre las empresas y las comunidades cercanas a zonas mineras, para incorporar conceptos de sustentabilidad social y ambiental a todas sus acciones, y acatar los acuerdos a que pudieran llegar en el marco de la legislación vigente. Este documento intenta proponer mecanismos viables para cubrir aquellos vacíos institucionales y legales que aún persisten.

Este trabajo recoge los aportes de empresarios y gremios mineros, representantes de organizaciones indígenas y campesinas¹⁶, funcionarios de gobiernos locales, entidades del gobierno central y ONG's preocupados por los temas relativos a la extracción de minerales y al bienestar de las comunidades asentadas en torno a los posibles yacimientos, y enfatiza la necesidad de establecer las pautas de un proceso participativo y sostenido, que genere un marco de seguridad a largo plazo para la inversión empresarial y de beneficio para la población local.

Durante las reuniones realizadas para la elaboración de esta guía, se evidenciaron, de diversas maneras, posiciones que implícitamente o en la práctica, dificultan o se oponen a la construcción de diálogos y consensos para un adecuado desarrollo de proyectos mineros. En unos casos, suponiendo que con ello impedirían el desarrollo de la actividad minera a escala industrial, y en otros, considerando que estas nuevas formas de participación serían proclives a una politización de las comunidades, que suponen nociva para la industria extractiva. Estas posiciones están en proceso de redefinición y se expresan desde diferentes espacios institucionales. Por ello, los elementos que contiene este documento no deben ser considerados como propuestas concluyentes o acabadas. Se trata de mecanismos que deben ser puestos en práctica, discutidos y perfeccionados mediante nuevos procesos participativos con los propios actores sociales relacionados con minería. Otra recomendación que surgió de la mayoría de los actores sociales que participaron en los talleres y reuniones, y que debe ser considerada como prioritaria, es que el Estado debe hacer un esfuerzo sistemático y eficiente para difundir las características y condiciones de un desarrollo minero sustentable, adecuado a las condiciones ecuatorianas.

¹⁶ Las Organizaciones Indígenas pertenecientes a la Federación de Indígenas Shuar (FICSH), fueron las únicas que se negaron explícitamente a participar en este proceso, porque sostienen una radical oposición a la explotación de recursos no renovables dentro de sus territorios.

De acuerdo a la opinión mayoritaria de los actores sociales consultados, existe la percepción de que en muchos casos, en Ecuador se presentan relaciones difíciles entre empresa minera y comunidad. Esto se debe, según esas opiniones, a factores como la falta de información y a una relación más cercana entre los empresarios y las autoridades de gobierno, que entre aquellos y las comunidades. Por su parte, el gobierno central y los gobiernos locales se sienten presionados por diversos sectores sociales y políticos al momento de tomar decisiones en torno a los problemas mineros. Las empresas mineras, por otra, sienten presión de las comunidades y de los gobiernos locales para la solución de problemas anteriores a su presencia en la zona. Unos y otros señalan un recíproco recelo y desconocimiento de los demás.

Algunos sectores consultados consideran que esta situación es producto de experiencias mineras pasadas que no han sido oportuna ni conjuntamente analizadas y evaluadas. En otros casos, señalan que es el resultado de prejuicios y desconocimiento respecto a las formas en que pueden conciliarse las diversas perspectivas, en un marco de claridad y de respeto a los derechos y las responsabilidades mutuas.

Como resultado, se muestra como una utopía la posibilidad de establecer mecanismos que permitan una relación más armónica, encaminada a establecer, al menos, las posibilidades reales para el desarrollo de una actividad minera que aporte a combatir la pobreza, a mejorar los niveles de estabilidad económica del país y a generar una mejor calidad de vida de las poblaciones locales.

Las consecuencias y riesgos de que esta situación de desconfianza recíproca y de relación asimétrica se mantenga por largo tiempo, pueden ser muy graves para el país. Sobre todo, porque podría desarrollarse un modelo de explotación minera que, como respuesta a los riesgos sociales, jurídicos o políticos que puedan afectar la inversión de las empresas, se oriente hacia prácticas sociales y ambientales que privilegien la utilidad en el corto plazo, en detrimento de procesos participativos y sustentables. Explotaciones ilegales, irrespeto a las normas ambientales y sociales, incremento de una conflictividad social que afecte a los más pobres, pueden ser algunas de las consecuencias que se afrontarán en un futuro próximo, si no se resuelve esta situación.

En el tema de minería se deben tomar en cuenta aspectos sociales y ambientales de manera integral. Ecuador cuenta con una gran biodiversidad; dispone de altos niveles de organización campesina e indígena, capaz de elaborar propuestas y emprender procesos de largo aliento en beneficio propio y del país; ha acumulado más de 30 años de experiencias en explotación hidrocarbúfera, que deben servir para sistematizar las lecciones aprendidas y potenciar los beneficios para la población local.

La implementación de un proyecto minero supone la conveniencia de una relación duradera, basada en la confianza mutua y en actuaciones transparentes por parte de todos los actores que se verán influenciados por las operaciones mineras. Supone también beneficios materiales, mejores oportunidades y desarrollo de nuevas capacidades.

Toda comunidad¹⁷ en cuyo territorio se realice minería, tiene derecho a una actividad minera social y ambientalmente responsable y sostenible. Las comunidades tienen derecho a demandar el cumplimiento de las mejores normas internacionalmente aceptadas, a la aplicación de principios y códigos éticos en sus operaciones y a que se garantice un ambiente sano y respetuoso para el desarrollo de sus formas de vida y sus actividades productivas. Los gobiernos locales y las comunidades tienen derecho a establecer sus propios proyectos y prioridades, que deben ser potenciados por los planes de manejo y de relacionamiento comunitario de las empresas mineras.

¹⁷ En este texto, se utiliza el término "comunidad", para referirse a todo tipo de población asentada en una determinada localidad, urbana o rural. Esto incluye a ciudades y pueblos, comunidades campesinas, indígenas y afroecuatorianas.

Las comunidades deben desarrollar capacidad para realizar sus propios controles y monitoreos tanto ambientales como sociales, y para acceder y aprovechar la información de las evaluaciones ambientales que son obligatorias para los concesionarios mineros. Solamente de esta manera pueden demandar las compensaciones a las que tengan derecho cuando existan impactos negativos que les afecten.

En estos procesos que implican el empoderamiento de la comunidad, conviene considerar la perspectiva intercultural¹⁸ y de género. Se debe tener en cuenta que existen distintas formas de entender el desarrollo que deben ser respetadas. Es importante también considerar las diferentes perspectivas que suelen tener los jóvenes (generalmente más proclives al cambio) y los adultos (con más poder y menos dispuestos a modificar sus puntos de vista) y, sobre todo, los hombres y las mujeres de una comunidad local (ellos, más empeñados en contar con nuevos recursos económicos y garantizar la disponibilidad de los ya existentes; ellas, preocupadas por temas como la calidad de vida de su familia y la continuidad de las tradiciones y valores sociales y culturales). El conocimiento, respeto e independencia de las empresas hacia estos procesos internos de las comunidades, pueden significar la diferencia entre una relación estable y duradera y otra, en la que la empresa pase de un conflicto social a otro, conforme avance la implementación de su proyecto.

Existen herramientas para ser empleadas por todos los actores sociales al momento de iniciar la relación. En muy pocas ocasiones, una empresa solicita un título minero sin tener un conocimiento, al menos superficial, de la zona en donde estará la concesión. Sin embargo, siempre tendrá más interrogantes que certezas. Antes de realizar cualquier actividad en campo, es necesario que la empresa cuente con el título minero¹⁹. Luego será necesario que se establezcan los primeros contactos y se intercambie información con la comunidad y sus organizaciones, sin que estos contactos impliquen compromisos establecidos por ninguna de las partes, ni adquieran, necesariamente, un nivel de relación formal. Estos primeros contactos, sin embargo, son la carta de presentación de la empresa, por lo que debe poner especial cuidado en demostrar respeto a las personas, entidades y organizaciones locales. La empresa deberá obtener información sobre algunas características de la población, del tipo de actividades económicas que se realizan en la zona, de sus condiciones ecológicas, de algunas de las expectativas, necesidades y proyectos de la gente. Tendrá, al menos, una idea vaga de cómo influirá un eventual proyecto minero en la vida de esa población. También tendrá inseguridad respecto, por ejemplo, a si encontrará los minerales en cantidades suficientes, si contará con respaldo de otras empresas, de la población y de las autoridades locales.

Igualmente, las comunidades tienen temores y expectativas ante la presencia de una empresa minera. ¿Qué beneficios podrían obtener?, ¿Cuáles van a ser las consecuencias de la presencia de esa empresa en su forma de vida?, ¿Qué va a pasar con su tierra? Estas interrogantes pueden ser resueltas cuando la empresa realice sus primeras actividades: los estudios de línea base (diagnóstico socioambiental) y las primeras evaluaciones de impacto ambiental (EIA). Los estudios de línea base son instrumentos que permiten conocer la situación social, económica y ambiental de una zona, antes del inicio de las actividades de una empresa minera. Los estudios de impacto ambiental, en cambio, permiten conocer las consecuencias positivas y negativas que podrían esperarse en cada fase de desarrollo de un proyecto minero para prevenirlas o mitigarlas.

¹⁸ Interculturalidad como principio reconocido por la Constitución de 1998, debe ser entendida como la apertura a una relación entre formas de vida, costumbres, idiomas y cosmovisiones diferentes a partir del reconocimiento y respeto de las diferencias, que fomente la equidad de oportunidades y acceso a beneficios para todas las partes involucradas.

¹⁹ El Título Minero es el permiso administrativo otorgado por el Estado a una persona natural o jurídica, para que sea el concesionario autorizado a ejercer los derechos de exploración y explotación del subsuelo en una determinada área. Sin embargo, antes de iniciar sus actividades, debe cumplir los requisitos establecidos en las leyes, entre los que se destacan los estudios de línea base, de impacto socio ambiental y los planes de manejo.

Los estudios de línea base y EIA's permiten obtener valiosa información²⁰ sobre la situación inicial de una zona, que debe ser utilizada para medir su evolución y establecer los posibles impactos sociales, económicos y ambientales generados por la actividad minería y/u otros factores. Tanto a las comunidades locales como a las empresas debe interesarles contar con estudios efectuados de manera profesional y con alta calidad técnica. Estos deben generar indicadores adecuados para establecer los impactos positivos y negativos e implementar las medidas más acertadas en cada situación. Además, la información de estos estudios puede ser de mucha utilidad para planificar el futuro local, con o sin la presencia de actividades mineras.

CONSULTA Y PARTICIPACIÓN: ELEMENTO CENTRAL PARA UNA BUENA RELACIÓN ENTRE EMPRESA, COMUNIDAD Y GOBIERNO LOCAL.

Los diversos actores sociales que participaron en talleres, reuniones y entrevistas para este trabajo, tienen posiciones diferentes respecto al sentido, contenidos, objetivos y responsabilidades que implica un proceso de consulta. Este texto propone algunos mecanismos que tratan de dar una salida viable y adecuada a estas diferencias, tomando en cuenta que cada proceso de consulta debe ceñirse a las normas legales y ajustarse a las condiciones y particularidades locales.

El derecho a la información, consulta²¹ y participación social en las actividades y proyectos que impliquen riesgo socio ambiental, están claramente establecidos en la Constitución y en la legislación ambiental del Ecuador. Actualmente, toda decisión estatal que pueda afectar al medio ambiente según el artículo 88 de la Constitución, como por ejemplo carreteras, electricidad, represas, hidrocarburos, minería etc., deben sustentarse en procesos de información, consulta y participación de las comunidades de manera previa a su iniciación.

En el Ecuador, la consulta es responsabilidad del Estado, pero en la actualidad el cumplimiento cabal de esta responsabilidad, puede verse dificultada por la debilidad de gestión y la escasez de recursos económicos y humanos que suelen afectar a los organismos estatales que deberían estar a cargo de esta tarea. La gran cantidad de pequeñas concesiones mineras²² dispersas en todo el territorio nacional, dificulta aún más un proceso de consulta convocado y dirigido por el Estado. Cada proceso de consulta, más si es entendido como un elemento que debe estar presente durante toda la vida de un proyecto, puede tener costos considerables y, en manos de instancias que no tienen la suficiente capacidad financiera y técnica para cumplir esta responsabilidad en cada una de las concesiones, podría implicar lentos o débiles resultados.

Por estas razones, y basados en la opinión de actores sociales de diversas posiciones, este documento sugiere que, a futuro, los reglamentos y normas definan claramente la responsabilidad del Estado como ente de control que asegure que el proceso de consulta para actividades mineras durante las etapas de exploración y explotación²³ se realice en las mejores condiciones y con apego a las normas vigentes.

Por otra parte, la industria minera se caracteriza por el alto riesgo de la inversión inicial, costosas y frecuentes inversiones, así como una fuerte competencia entre empresas afines. Por ello, las empresas generalmente tienen recelo en difundir información, en especial durante las primeras etapas de

²⁰ Ver Base Legal Aplicable de este documento.

²¹ En este texto se utiliza el término "consulta" para describir y señalar los procesos de información, participación ciudadana, consulta informada y otros conexos, que están mencionados en la Constitución de 1998, en la legislación ambiental vigente y en la literatura especializada.

²² Según el Catastro Minero de la DINAMI, en Ecuador existían, al año 2001, más de 2300 concesiones mineras de las cuales más de 1.300 están en una fase inicial

²³ Las concesiones para metales y no metales que están en fase de explotación, son apenas 249.

exploración. Sin embargo, la empresa debe privilegiar la transparencia en la entrega de información, sobre todo de manera previa a cada uno de los eventos de consulta, y lograr un adecuado intercambio de información con la comunidad de su entorno porque con ello asegura buenos resultados y una mejor relación con los diversos actores sociales.

Durante toda la vida de un proyecto minero, la empresa debe mantener el proceso de consulta y comunicación, que se iniciará, tan pronto el Estado le conceda el título minero, pues solamente cuando se ha establecido su derecho a explorar el subsuelo, está en condición de comunicar, bajo su costo y responsabilidad, las labores que pretende realizar en un área específica, evitando la presencia de técnicos prospectores que sin oportuna información previa, generen expectativas e inquietudes en la comunidad.

Los procesos de consulta podrían, por lo tanto, ser convocados por las empresas, y efectuados por ellas o entidades especializadas²⁴, siempre que garanticen seriedad profesional, fuerte sentido ético y alta calidad técnica. Estos procesos deben realizarse bajo la supervisión estatal que promueva la participación de los gobiernos, comunidades y organizaciones locales, con los siguientes objetivos:

- Conocer a las comunidades ubicadas en el área de influencia de un proyecto y compartir con ellas el conocimiento adquirido del entorno local (línea base), previo al inicio del proyecto.
- Dar a conocer información y detalles de las actividades previstas y posibles impactos socio-ambientales de un proyecto, según su fase.
- Contar oportunamente con los criterios, comentarios, inquietudes, opiniones y propuestas de quienes habiten en la zona de influencia de un proyecto, relativos a impactos socio-ambientales positivos y negativos.
- Recibir esos criterios e incorporarlos a los términos de referencia de los estudios de impacto ambiental y en los planes de manejo ambiental del proyecto, para prevenir, mitigar, controlar, compensar y rehabilitar los efectos de impactos negativos y potenciar los impactos positivos.
- Incorporar mecanismos ancestrales y/o tradicionales que garanticen la participación social y el respeto a los derechos individuales y colectivos, a través de asambleas comunales o de pueblos, por ejemplo.
- Tomar decisiones consensuadas.
- Definir mecanismos de monitoreo participativo de impactos sociales y ambientales que generen datos confiables para todos los actores sociales involucrados.

En las fases exploratorias, las comunidades, sus organizaciones y los gobiernos locales ubicados en el área concesionada por el Estado a través del título minero, así como las que estén dentro del área de influencia para las fases siguientes, pueden participar en los procesos de consulta para cumplir los siguientes objetivos:

²⁴ Los procesos de consulta no están debidamente reglamentados para minería en Ecuador y posiblemente es muy prematuro normarlos, pues se requiere una experiencia local que solo se desarrollará junto con algunos proyectos mineros..

- Conocer a la empresa titular de los derechos mineros y el proyecto que desea implementar en la zona.
- Recibir la información necesaria para conocer los posibles impactos positivos y negativos del proyecto en cada una de sus fases.
- Realizar las observaciones y propuestas para evitar, disminuir o mitigar los posibles impactos negativos del proyecto en cada una de sus fases, y potenciar los impactos positivos.
- Dar a conocer las normas, valores y costumbres locales que deben ser respetados por la empresa.
- Establecer acuerdos y consensos que faciliten la participación local en el seguimiento, monitoreo y evaluación de los impactos sociales y ambientales del proyecto en cada una de sus fases.
- Sugerir y acordar mecanismos que garanticen un manejo social y ambientalmente adecuado del proyecto por parte de la empresa.
- Sugerir y acordar mecanismos para la oportuna y justa compensación por parte de la empresa, así como instrumentos para garantizar su cumplimiento.

CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO DE CONSULTA²⁵

En el siguiente acápite se describen y recomiendan algunas buenas prácticas que permitirían un adecuado proceso de consulta por parte de las empresas mineras, en las condiciones que pueden encontrarse actualmente en el Ecuador. Para ello se han utilizado, a más de los criterios recogidos entre los actores sociales clave, literatura especializada en el tema y algunas experiencias iniciales de consulta que se han llevado a cabo recientemente en el país.

pág **20**
DOS

La consulta es un mecanismo que permite que las partes se conozcan y establezcan espacios estables de diálogo para lograr una relación armónica durante la vida de un proyecto. También es un mecanismo que permite a las empresas evaluar la viabilidad social de su proyecto y tomar decisiones que pueden implicar modificaciones técnicas, postergación de actividades e, incluso, establecer la inconveniencia de llevarlo a cabo.

Es importante advertir que la consulta no exige a las partes de la suscripción de acuerdos sobre compensaciones, adquisición o alquiler de tierras u otros que se requieran, sino que facilita la adecuada preparación de acuerdos y la evaluación objetiva de logros y dificultades.

IDENTIFICACIÓN DE LOS ACTORES SOCIALES

Una vez que la empresa cuenta con el título minero, puede recabar información sobre las características sociales, económicas, ambientales, culturales, étnicas y políticas, antes de establecer los primeros contactos con la población local y entregar información relativa al inicio de su trabajo a las familias, comunidades, organizaciones sociales y entidades públicas y privadas ubicadas en la zona de

²⁵ Cada proceso de consulta suele ser único e irrepetible, pues depende de los componentes que caractericen a cada zona y cada proyecto minero, incluyendo las percepciones y las experiencias anteriores respecto a minería. Por ello, en esta sección y siguientes, algunas propuestas se han redactado en modo condicional.

la concesión. En ocasiones, puede ser suficiente entrevistar a informantes calificados, es decir personas de la propia comunidad que tienen un conocimiento claro sobre la zona. Si se utiliza este mecanismo, se sugiere corroborar la información proporcionada en las entrevistas con otras fuentes, para asegurar la inclusión de todos los actores sociales.

Cuando la estructura social local es compleja, será necesario recopilar información secundaria. Algunas fuentes de información secundaria pueden ser los planes de desarrollo local, la información estadística proporcionada por instituciones como el SIISE, INEC, INFOPLAN o CODENPE. También los informes y estudios realizados por municipios, consejos provinciales y juntas parroquiales pueden ser de gran ayuda. En algunas zonas del país se pueden encontrar estudios bastante completos, realizados por instituciones públicas y privadas para la elaboración o evaluación de proyectos, como parte de procesos de planificación o, incluso, como documentos de definición de políticas locales. Esta información puede ser analizada y evaluada por un equipo de expertos y constituir el punto de partida para la elaboración posterior de los estudios de línea base, de impacto ambiental y de los planes de manejo. Inicialmente, puede ser de mucha utilidad para la identificación y caracterización de los actores sociales de la zona.

La identificación de los actores sociales debe ser un trabajo cuidadosamente realizado, evitando excluir a grupos, organizaciones o entidades locales, pues esto puede tener consecuencias negativas durante el proceso de consulta. Las direcciones, nombres de los representantes y tipo de actividad que realizan las autoridades locales y las instituciones con presencia en la zona, deben ser claramente identificadas. Algunas de las instancias públicas más importantes son: municipios, juntas parroquiales, consejo provincial, oficinas de los diferentes ministerios e instituciones públicas con presencia en la zona.

Se debe poner especial atención para lograr una clara y completa identificación de las comunidades rurales y sus formas tradicionales de organización y representación: gremios y organizaciones sociales con presencia local, como organizaciones indígenas y campesinas, juntas de agua potable y de riego, asociaciones de agricultores, comerciantes, transportistas, ganaderos, colegios profesionales, periodistas, profesores, médicos y personal de salud, deben ser claramente identificados. También es oportuno identificar a los segmentos o grupos que conforman estas organizaciones (por ejemplo, caficultores y bananeros; pequeños comerciantes y mayoristas).

Otros actores sociales importantes suelen ser las personas con prestigio social y liderazgo en la zona (antiguos dirigentes, fundadores de gremios y organizaciones, líderes tradicionales, candidatos a dignidades locales, propietarios de medios de comunicación local o de alta sintonía en la zona).

Un grupo adicional de actores sociales puede estar conformado por las organizaciones sociales y culturales (asociaciones pro-mejoras; clubes deportivos, comités de padres de familia, asociaciones de mujeres y de jóvenes, clubes ecológicos) y ONG's especializadas en temas de desarrollo y/o ambientales, que financien o promuevan proyectos en la zona. Finalmente, se recomienda identificar también las diferentes iglesias y grupos religiosos. Todas estas organizaciones, por el carácter de su labor, suelen mantener estrechas relaciones con las diversas instancias de poder local y su nivel de influencia puede ser decisivo al momento de lograr acuerdos con la población. Los proyectos mineros deben buscar, por lo tanto, una sinergia con los proyectos comunales que llevan adelante estos actores.

La estructura social local suele ser variable y generalmente está atravesada por competencias, rivalidades y conflictos que generan alianzas y solidaridad entre unos grupos, y recelos, desconfianza y fricciones con otros. El apoyo a un proyecto por parte de un grupo de actores sociales puede generar una reacción de oposición o indiferencia por parte de otros. Por ello, se sugiere que, una vez que se conozca claramente la estructura de las relaciones sociales de la zona, se organice las reuniones de tal manera que no afecte la relación de la empresa con ninguno de los actores sociales locales. Dependiendo de las condiciones concretas, se pueden organizar asambleas ampliadas con la participación de todos



los actores, o reuniones sectoriales, en las que se invite a uno o más grupos de actores sociales sucesivamente. Otro elemento a tomar en cuenta debe ser la eventual rivalidad entre diversas localidades o entre sectores urbano y rural. Para evitar que esta afecte a la marcha del proyecto se recomienda realizar reuniones sucesivas, en diversas localidades, buscando la participación de actores sociales que mantengan relaciones de cercanía o de respeto mutuo.

INSTRUMENTOS, EVENTOS Y COSTOS DE CONSULTA

Los instrumentos sugeridos para organizar y llevar adelante eventos de consulta pueden ser variados y dependen de las condiciones específicas. Sin embargo es importante considerar:

- Que los medios audiovisuales facilitan la comprensión de los mensajes y suelen despertar mayor interés entre los grupos poblacionales.
- Que los medios orales son más efectivos que los impresos en las sociedades rurales.
- Que los materiales impresos, que contienen ilustraciones y frases cortas son de comprensión más fácil que los textos largos.
- Que es importante comunicarse con la población en su propio idioma, porque es un signo de respeto y facilita el diálogo con algunos grupos de la comunidad, especialmente con las mujeres.

Para mantener el diálogo y entregar información, se recomienda que la empresa establezca una oficina de consulta, en la cual exista personal capacitado y toda la documentación relacionada con aspectos socio-ambientales del proyecto. Es aconsejable que disponga de material audiovisual (vídeo, maquetas, fotografías y cintas sonoras, a más de material impreso a ser distribuido entre los asistentes.

La oficina de consulta debería preparar un resumen de “preguntas comunes y sus respuestas”, que sea accesible a toda la población e interesados, a fin de contestar de manera uniforme a las principales inquietudes que se reciban de la comunidad. Esta oficina debería estar en un lugar de fácil acceso (cabecera cantonal, parroquial o en la comunidad con mayor incidencia), por un período de tiempo previamente establecido y anunciado. Para facilitar el acceso y participación de todos los actores sociales, la oficina de consulta puede, también, tener ubicaciones itinerantes dentro del área minera, con un calendario definido y anunciado claramente.

Los eventos a través de los cuales se puede llevar adelante el proceso de consulta son:

- Asambleas generales de una o varias comunidades
- Talleres con grupos específicos y/o delegados de los diversos sectores
- Mesas e instancias de diálogo
- Audiencias públicas y privadas
- Reuniones de trabajo
- Grupos focales para la discusión inicial de propuestas
- Páginas web y otros mecanismos de comunicación computarizada

Los métodos de consulta deben garantizar la mayor difusión y participación y el procesamiento de propuestas, consensos y diferencias ajustándose a las opiniones recibidas. El efecto de los procesos de consulta puede ser muy positivo a largo plazo si sus resultados y acuerdos son ampliamente difundidos mediante la distribución de nuevo material impreso o el uso de medios de comunicación de amplia sintonía local, como radioemisoras y prensa, por ejemplo.



Existen diversas posiciones entre los actores sociales sobre quien debe asumir los costos de consulta, de acuerdo a la interpretación que se de a los principios constitucionales²⁶. Una opción señala que el Estado tiene la obligación de llevar adelante estos procesos y, para garantizar la indispensable neutralidad, debe asumir los costos. Otra, indica que deben ser las empresas mineras, considerando que son ellas las que generan la necesidad de consulta, y que la creciente crisis fiscal impediría en la práctica la asignación de fondos suficientes y oportunos por parte del Estado.

En el caso de la explotación hidrocarburífera, donde los bloques a licitar son definidos por el Estado, son pocos y de gran tamaño y antes de la licitación no se conoce la empresa que obtendrá los derechos de exploración y explotación, la consulta se realiza bajo la responsabilidad del Estado. Este no es el caso en minería, donde son las propias empresas las que definen el área de su interés y obtienen la concesión luego de cumplir los requisitos legales. En estas condiciones deben ser las propias empresas interesadas las que financien los procesos de consulta, en base a normas y prácticas claramente definidas, como las propuestas en este documento. El Estado deberá garantizar que ese financiamiento no distorsione la legitimidad del proceso y la verticalidad de los facilitadores y participantes. En este sentido, el apoyo de otros interesados y auspiciantes, es aceptable, en especial para el pago a facilitadores y expertos que asesoran a las comunidades. En caso de que la empresa cubra este tipo de gastos, debe informarlo a la comunidad.

Como se señaló en páginas anteriores, también cabe la opción de “tercerizar” el proceso de consulta, incorporando consultores o firmas especializadas que, con cierta independencia de la empresa minera, puedan convocar a este proceso y realizarlo con mayor neutralidad y eficacia a fin de canalizar adecuadamente las expectativas de todos los sectores involucrados.

Este mecanismo, que no ha sido utilizado aún en el sector minero de nuestro país, requiere del reconocimiento y legitimación entre los actores sociales, de las entidades que tomen a cargo esta tarea.

FACILITADORES Y VEEDORES

En caso de complicados procesos de consulta es conveniente la participación de técnicos designados por las comunidades, que puedan conocer y comprender a profundidad la información técnica que manejan las empresas, y que puedan verificar con facilidad la aplicación de los planes destinados a la mitigación o solución de los impactos negativos y al impulso de los impactos positivos²⁷.

También es deseable la participación de facilitadores, miembros de la misma comunidad, que contribuyan a lograr un clima de confianza y de comunicación fluida, cuidando que su participación no afecte a la estructura de relaciones sociales entre los distintos actores sociales de la localidad.

Hemos señalado la importancia de que los eventos de consulta sean tripartitos, es decir, que cuenten con la presencia del Estado (gobiernos nacional y locales), empresa minera y comunidad. Sin embargo, no hay garantía de contar con la presencia del Estado, en especial en zonas alejadas. Por esto, especialmente en zonas que no han tenido tradición minera, es conveniente solicitar expresamente la designación de delegados del gobierno, que participen en las instancias de diálogo y consulta, tales como asambleas comunitarias, reuniones de información, talleres de discusión de propuestas y sobre todo, como testigos de la suscripción de acuerdos.

²⁶ La Constitución Política del Ecuador señala en su Artículo 84: “El Estado reconocerá y garantizará a los pueblos indígenas, de conformidad con esta Constitución y la ley el respeto al orden público y los derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: ... Numeral 5: Ser consultados sobre planes y programas de prospección y explotación de recursos no renovables que se hallen en sus tierras y que puedan afectarlos ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten, en cuanto sea posible y recibir indemnizaciones por los perjuicios socio-ambientales que les causen”. El Artículo siguiente extiende estos mismos derechos a los pueblos negros o afroecuatorianos.

²⁷ Se refiere a los planes de manejo ambiental que forman parte de los estudios de impacto ambiental previstos en las leyes vigentes. Uno de los problemas detectados es la falta de monitoreo con participación de las comunidades en la aplicación de estos planes.

Entre las entidades más importantes que deben ser convocadas están:

- Las Subsecretarías de Minas y de Protección Ambiental del Ministerio de Energía y Minas (MEM),
- La Subsecretaría de Capital Natural del Ministerio de Ambiente (MA),
- Los Municipios y Juntas Parroquiales,
- Otros organismos estatales que pueden participar son las gobernaciones y la Defensoría del Pueblo.

Reconociendo que aún no disponen de personal preparado para estas actividades, todas estas instancias deberían capacitar personal que pueda actuar como facilitador y/o como garante técnico de estos procesos. Los funcionarios que se vinculen a un proceso de consulta, deberían permanecer en estas funciones de forma continua, pues la presencia de largo plazo mejora las condiciones de comunicación y de confianza.

CONVOCATORIA

Una convocatoria a consulta debe ser un documento escrito, de amplia difusión entre la población, las instituciones y las organizaciones sociales de la localidad, que contenga, al menos:

- Nombre y ubicación de la concesión, en lo posible con mapas que contengan los límites naturales e indicios geográficos fácilmente identificables para la población local.
- Propósito de la fase del proyecto minero cuya consulta y/o estudio ambiental se realiza.
- Propósito general del proyecto minero, incluyendo tipos de minerales a explorar y eventualmente explotar.
- Objeto, cronograma y sitios establecidos para la consulta.
- Marco regulatorio aplicable.
- Ubicación de la oficina de consulta y período y horario durante el cual atenderá.
- Listado de personas, instituciones y organizaciones a las que se ha remitido la documentación.

MOMENTOS DE CONSULTA

En concordancia con la legislación minera y ambiental, existen dos momentos de consulta con la población. El primero, es previo al inicio de las actividades mineras y el segundo, tratado en este documento con mayor detalle, es el que corresponde a las fases de exploración, explotación y cierre de la mina.

A su vez, los momentos de participación ciudadana en procesos de consulta previo el inicio de actividades, según la legislación vigente, deben ser, al menos dos: previamente a la aprobación de los términos de referencia²⁸ para los estudios de impacto ambiental (EIA), y antes de la presentación del EIA para calificación de la autoridad ambiental de aplicación²⁹, que es la Subsecretaría de Protección Ambiental del MEM.

Como se señaló, los estudios de impacto ambiental (EIA) son análisis técnicos de los posibles efectos de un proyecto minero sobre el ambiente y las personas, y una propuesta para su adecuado manejo, aplicando medidas de prevención, control, mitigación o compensación. Los EIA cubren aspectos

²⁸ Esto ha sido incorporado en la Legislación Ambiental Secundaria, libro VI, De la Calidad Ambiental, Sistema Único de Manejo Ambiental. Art. 20. Los Términos de Referencia son el marco temático y metodológico para la realización de los estudios de línea base y los EIA.

²⁹ La autoridad ambiental de aplicación es la Subsecretaría de Protección Ambiental del MEM. El estudio ambiental se presenta a esta autoridad para su aprobación. En caso de concesiones que se encuentren en Bosques protectores, se requiere adicionalmente, informe favorable del Ministerio del Ambiente.

físicos, biológicos, socioeconómicos y culturales, en el área de influencia de un proyecto³⁰. En el desarrollo de las distintas fases de un proyecto minero que se inicie desde una prospección regional básica, deben realizarse al menos los siguientes estudios previstos en la legislación vigente:

- a) Estudio Preliminar de Impacto Ambiental, (EPIA), previo al inicio de exploración;
- b) Estudio de Impacto Ambiental, (EIA), previo al inicio de exploración avanzada;
- c) EIA, como parte de la factibilidad de un proyecto;
- d) EIA, previo a la fase de explotación, en el que debe incluir: construcción, operación, industrialización, comercialización, transporte y cierre de mina;
- e) EIA's, cada vez que se incremente en forma notable la producción o las condiciones de producción incluidas antes (por ejemplo, cambio de sistemas de explotación, industrialización, transporte o comercialización);
- f) Auditoría Ambiental, (AA) periódicamente³¹ y/o EIA, previos al cierre de una mina.

Cada uno de estos estudios ambientales, debe incluir una etapa del proceso de consulta, que inicie simultáneamente con la fase minera correspondiente, informe durante la preparación de cada evaluación ambiental, y permita la participación en el monitoreo del respectivo plan de manejo ambiental, debiendo identificar, mitigar o corregir los impactos negativos e impulsar los impactos positivos de cada fase de un proyecto minero. En cada una de estas etapas, convendrá definir las acciones de un plan de relaciones comunitarias y de manejo de impactos³². Lo anterior está planteado para procesos de exploración y explotación mineral complejos, que requieren grandes recursos a invertir y largo tiempo para estudios y toma de decisiones. La legislación ha previsto además la posibilidad de asociación entre varias empresas o titulares mineros ubicados en la misma microregión para elaborarlos de manera conjunta.

A continuación se exponen brevemente los principales momentos de consulta y su relación con los EIA, los planes de manejos y las fases mineras.

1) LUEGO DE LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO MINERO³³

pág 25
DOS

En el Ecuador, la prospección, esto es, la observación y recorridos preliminares por parte de geólogos y técnicos, es libre³⁴. A partir de estos indicios o de información regional que puede adquirirse libremente, una empresa solicita y obtiene una concesión minera, y sobre esta zona tiene la exclusividad para realizar un trabajo más sostenido y sistemático de investigación del subsuelo, que es la exploración.

³⁰ El Reglamento Ambiental para actividades mineras de la República del Ecuador tiene una aceptable descripción de los estudios ambientales. La legislación ambiental secundaria expedida en marzo de 2003 complementa esta información con los principales parámetros relacionados con contaminación de agua, suelo y aire. Sin embargo, a juicio de los autores, la calificación y seguimiento de estudios ambientales deberá mejorar sustancialmente, e incorporar en el monitoreo de las obligaciones y planes de manejo, a miembros de la comunidad para lograr un mejor desempeño ambiental del sector.

³¹ El Reglamento Ambiental para Actividades Mineras prevé que se presenten auditorías ambientales anuales. El Sistema Único de Manejo Ambiental, que forma parte de la legislación ambiental secundaria, señala que las auditorías serán presentadas luego del primer año de aprobación del estudio ambiental, y posteriormente al menos cada dos años o cuando existan denuncias respecto a malas prácticas o impactos ambientales. La Auditoría Ambiental es un estudio que evalúa el cumplimiento de los planes de manejo y mecanismos de mitigación de impactos. Puede ser realizado por el estado cuando exista una denuncia específica contra una empresa.

³² Respecto a este punto, ver la base legal aplicable en este documento.

³³ El Título Minero es la certificación, otorgada por el Estado a una persona natural o jurídica, de ser el concesionario autorizado para ejercer los derechos de exploración y explotación del subsuelo en una determinada área. Sin embargo, antes de iniciar sus actividades, debe cumplir los requisitos establecidos en las leyes, entre los que se destacan los estudios de impacto socioambiental y los planes de manejo (ver capítulo sobre Base Legal aplicable).

³⁴ El Artículo 26 de la Ley de Minería señala: "Libertad de prospección. Toda persona natural o jurídica nacional o extranjera tiene la facultad de prospectar libremente con el objeto de buscar sustancias minerales, salvo en aquellas áreas comprendidas dentro de los límites de concesiones mineras y áreas protegidas..." Sin embargo, es evidente lo contraproducente que puede ser para las relaciones futuras de una empresa, no solicitar la autorización de los dueños individuales y comunales de la tierra cuando se realicen recorridos en campo.

Una vez obtenido el título minero, y previo a cualquier trabajo de investigación y exploración, la empresa minera debe informar sobre la concesión del título minero y las características del proceso de exploración que se quiere desarrollar, señalando los minerales que busca, los resultados esperados para cada fase del trabajo exploratorio, pues durante estas primeras fases de exploración generalmente se toma información para definir la viabilidad de un proyecto, y por tanto, no pueden conocerse aún las dimensiones e impactos de una mina. Esto se debe informar a la comunidad para evitar expectativas erradas o rumores infundados.

Existen posiciones contrapuestas entre los actores sociales respecto a los objetivos y contenidos que deben tener estos procesos iniciales de consulta. Desde la perspectiva de las empresas, durante las fases iniciales, la negociación de acuerdos y compromisos a largo plazo con las comunidades y sus organizaciones, más aún si implican altas inversiones en beneficios comunitarios, son prematuras, pues aún no disponen de información que les permita conocer si el proyecto minero será realizado y las características técnicas, económicas y sociales que tendrá. Desde la perspectiva de las comunidades, en cambio, la negociación inicial debería darles certezas respecto a los beneficios que se espera recibir. Por esto, se sugiere que se establezca desde el inicio una relación transparente, pero evitando acuerdos que luego no se puedan cumplir.

Es importante tener en cuenta que hasta la fase de factibilidad, todo gasto de las empresas implica inversión de capital de riesgo, pues no tienen seguridad que el proyecto minero será técnica, económica, ambiental y socialmente viable. En esta fase suelen disponer de poco capital, que estará dedicado, casi exclusivamente a la realización de estudios y a actividades de exploración (Ver gráfico No. 1 al final de este capítulo). Sin embargo, se pueden abordar desde el inicio del proyecto temas generales que son de gran preocupación entre las comunidades, tales como la calidad y el acceso a las fuentes de agua, el respeto al medio ambiente y a otras actividades productivas.

Por lo tanto, la consulta en esta fase, a más de cumplir con los requisitos legales respecto a la presentación y discusión de los Términos de Referencia (TDR) para la elaboración del estudio de línea base y los EIA, debe servir para establecer acuerdos sobre los mecanismos de relación y participación que se establecerán durante la realización de estos estudios, que pueden ser: participación de técnicos o delegados de las comunidades en el equipo técnico a cargo de los estudios; participación como guías para la realización de entrevistas o encuestas; participación en la organización de reuniones, talleres, asambleas, etc.

Además es importante que las comunidades y empresas establezcan acuerdos respecto a las actividades, los efectos y los mecanismos de compensación que se aplicarán durante la fase de exploración. Por ejemplo, los recorridos para recoger muestras superficiales no causan ningún efecto negativo, pero es importante acordar aspectos relacionados con la autorización de los propietarios individuales y comunales de terrenos y, sobre todo, las normas para el adecuado comportamiento de los técnicos.

De la misma manera, cuando las labores de exploración impliquen, por ejemplo, el daño de una cerca, la tala de un árbol, o la construcción de trincheras dentro de cultivos, estos efectos deben ser compensados. A más del acuerdo para que la empresa deje el lugar en las mismas condiciones que estaban antes de las tareas de exploración, se pueden establecer mecanismos para compensar el daño causado, definiendo, por ejemplo, un valor por el árbol o por la superficie de cultivo afectada.

Otro tema que puede ser susceptible de negociación es el tiempo que durarán estas tareas y el cronograma de actividades, para tratar de ajustar las labores de la empresa con los ciclos agrícolas o productivos de la comunidad.

Conviene, por lo tanto, que la presencia de geólogos y prospectores sea precedida por este tipo de acuerdos, a fin de crear un clima de confianza con la comunidad. Una relación que se deteriora al inicio, trae muchas dificultades posteriores.

II) CONSULTA EN EXPLORACIÓN.

La exploración suele durar entre uno y diez años³⁵ y, en ocasiones, incluso períodos más largos. Esta fase incluye perforaciones, levantamientos geofísicos y geoquímicos y otras técnicas de investigación que pueden repetirse con mayor detalle y de manera creciente, durante ese tiempo. A veces algunas de estas actividades pueden confundirse con la fase de extracción comercial de minerales.

Por esto, la consulta debe enfocarse tanto en informar a la comunidad de los avances de exploración, como en presentar escenarios posibles que ocurrirían en la zona, en caso de pasar a la fase de explotación: desde que el proyecto no se realice, hasta la definición de varios modelos de posible explotación, mediante gráficos y mapas que muestren los impactos hipotéticos de una futura actividad de explotación, basándose en información creciente que permita conocer, cada vez mejor, el alcance de un proyecto minero.

Durante esta fase, las comunidades deben poner especial interés en establecer acuerdos respecto a su participación en el monitoreo y evaluación de los impactos sociales y ambientales, en los indicadores para medirlos y establecer mecanismos para solucionar los problemas que se presenten, en relación por ejemplo, a la calidad del agua, al comportamiento de los técnicos o al empleo de mano de obra local. Se sugiere elaborar un documento que contenga los acuerdos establecidos, los principales indicadores de la línea base y del EIA y un cronograma que permita realizar una evaluación periódica respecto a los impactos y al cumplimiento de los acuerdos, como parte del EIA.

III) CONSULTA EN ESTUDIOS DE FACTIBILIDAD

En aquellos casos en que los resultados de la exploración sean positivos y promisorios³⁶, la empresa minera prepara estudios de factibilidad, que le permitirán decidir si un proyecto es viable o no. La factibilidad se mide en varios frentes: técnico, ambiental, socioeconómico y financiero.

La factibilidad del proyecto implica la definición exacta de la ubicación de la mina, las técnicas que se emplearán para su explotación, los requerimientos de infraestructura (agua, caminos, electricidad, etc.), los impactos positivos y negativos para el ambiente, las actividades productivas de la zona y la forma de vida de las familias.

La consulta en esta fase permite determinar los costos de prevención, mitigación, (incluye compensaciones e indemnizaciones) y remediación que puede implicar un proyecto. Permite ver los impactos de una futura explotación, con mayor precisión.

Con toda esta información, las comunidades pueden conocer y proponer acuerdos respecto a temas puntuales y generales de su interés, para que sean incorporados a los planes de manejo ambiental y social de la empresa. En esta fase será importante que se establezcan los mecanismos para monitorear y evaluar los resultados en forma periódica, así como las garantías que ofrece la empresa respecto a su cumplimiento. Por ejemplo, temas como el arrendamiento o compra de terrenos, la calidad del agua para consumo humano y para los cultivos, la seguridad comunitaria, el control de la explotación de otros recursos naturales como madera, pesca y caza; el empleo de mano de obra local; la política de

³⁵ El artículo incluido mediante la ley "Trole 2", luego del art. 26 de la ley de Minería, respecto a patentes de conservación, establece una patente progresiva por cada año calendario, que varía, entre US\$ 1.00 por hectárea minera en el primer año de una concesión hasta US\$ 8,00 para los años diez a doce, y US\$ 16,00, luego del año trece, o del inicio de la producción comercial. Esta situación, que sustituyó las disposiciones anteriores que preveían un tiempo máximo de seis años de exploración, vuelve muy costoso y poco rentable un período de exploración superior a 10 años, aunque, dependiendo del flujo de inversiones o de los precios del mineral, las empresas tienen la libertad de continuar la exploración hasta por 30 años.

³⁶ Al ser definido como un recurso mineral mena o mineral promisorio, de suficiente valor tanto en calidad como en cantidad, de manera que pueda ser explotado con ganancia económica. Factores como la ley del mineral (contenido), su precio internacional, la eficiencia y costo de explotación, procesamiento, comercialización y costos sociales e impositivos, definen la factibilidad de una propuesta de explotación minera.

responsabilidad social de la empresa; el desarrollo de actividades comunitarias o familiares vinculadas directa e indirectamente con la empresa, etc.

IV) CONSULTA DURANTE LA CONSTRUCCIÓN DE LA MINA Y LA EXPLOTACIÓN

Luego de cumplidas las fases de exploración y de estudios y decidida la factibilidad del proyecto minero, es decir, que la empresa considera que una mina será rentable, técnicamente viable y que existe un adecuado clima social para la inversión, definida con exactitud la ubicación de la infraestructura de una mina, incluyendo sus depósitos de materiales sobrantes, sitios de refinamiento de mineral, rutas y medios de extracción y transporte, la empresa, entonces, iniciará la construcción de la infraestructura necesaria.

Debido al impacto que pueden producir la presencia de maquinaria, equipos y personal nuevo durante la construcción de la infraestructura de una mina, y aunque ya se hayan discutido los impactos y su manejo sobre planes y mapas, se requiere mantener informada a la población, manejar conflictos adicionales que aparezcan, monitorear la efectividad de acciones de mitigación y asistir a la comunidad en su adaptación a los cambios.

A lo largo del proceso de explotación, que suele durar más de treinta años, se debe procurar que la comunidad siempre comunique a la empresa sus inquietudes respecto al proyecto minero, manteniendo espacios de diálogo, información y consulta, a fin de que estas puedan ser respondidas oportunamente. Eventos periódicos de información y evaluación, así como el establecimiento de mecanismos claros, efectivos y reconocidos socialmente para la formulación de reclamos y demandas, con participación de directivos de la empresa y de los actores sociales locales, deben ser considerados como una prioridad durante esta fase.

En el caso de pueblos indígenas o afroecuatorianos, una vez que el proyecto minero ha llegado a esta etapa, será pertinente discutir los mecanismos de participación en beneficios, que se aplicarían en la fase de explotación.

RESOLUCIONES Y TESTIMONIOS

pág **28**
DOS

Las resoluciones y consensos que se adopten deben enmarcarse en las normas legales, para lo cual conviene que haya una amplia difusión de la normativa vigente en temas mineros y ambientales. Para este efecto, se recomienda una recopilación y difusión de normas aplicables, a distribuirse a las comunidades interesadas, como parte de los acercamientos preliminares, tanto por el Estado (Ministerios de Ambiente, de Energía y Minas, y gobiernos locales) como por el concesionario minero.

Las decisiones deben ser validadas por las comunidades según sus normas estatutarias³⁷, preferiblemente mediante documento público (que conviene registrar en el MEM) a fin de mantener una documentación oficializada y accesible para todos los actores sociales.

En todo evento de consulta, la empresa o la instancia a cargo del proceso debe llevar un registro detallado de los asistentes y de toda información entregada y recibida, por cada uno de los sectores sociales participantes.

La información y criterios expresados por personas naturales y/u organizaciones sociales que se acerquen a la oficina, o que participen en los eventos de consulta, deberán quedar registrados con

³⁷ Es importante señalar que la instancia de decisión más adecuada en la mayoría de comunidades indígenas es la Asamblea de la Comunidad o del Centro. En muchos casos, las comunidades no son unidades homogéneas y por ello, no siempre sus directivas tienen la legitimidad social suficiente para suscribir acuerdos y compromisos de largo plazo. Por ello, conviene contar con instancias de amplia participación como las Asambleas. También son de importancia creciente, desde el establecimiento de su nueva ley, las Juntas Parroquiales, que actúan sobre la circunscripción territorial más pequeña prevista en la legislación ecuatoriana.

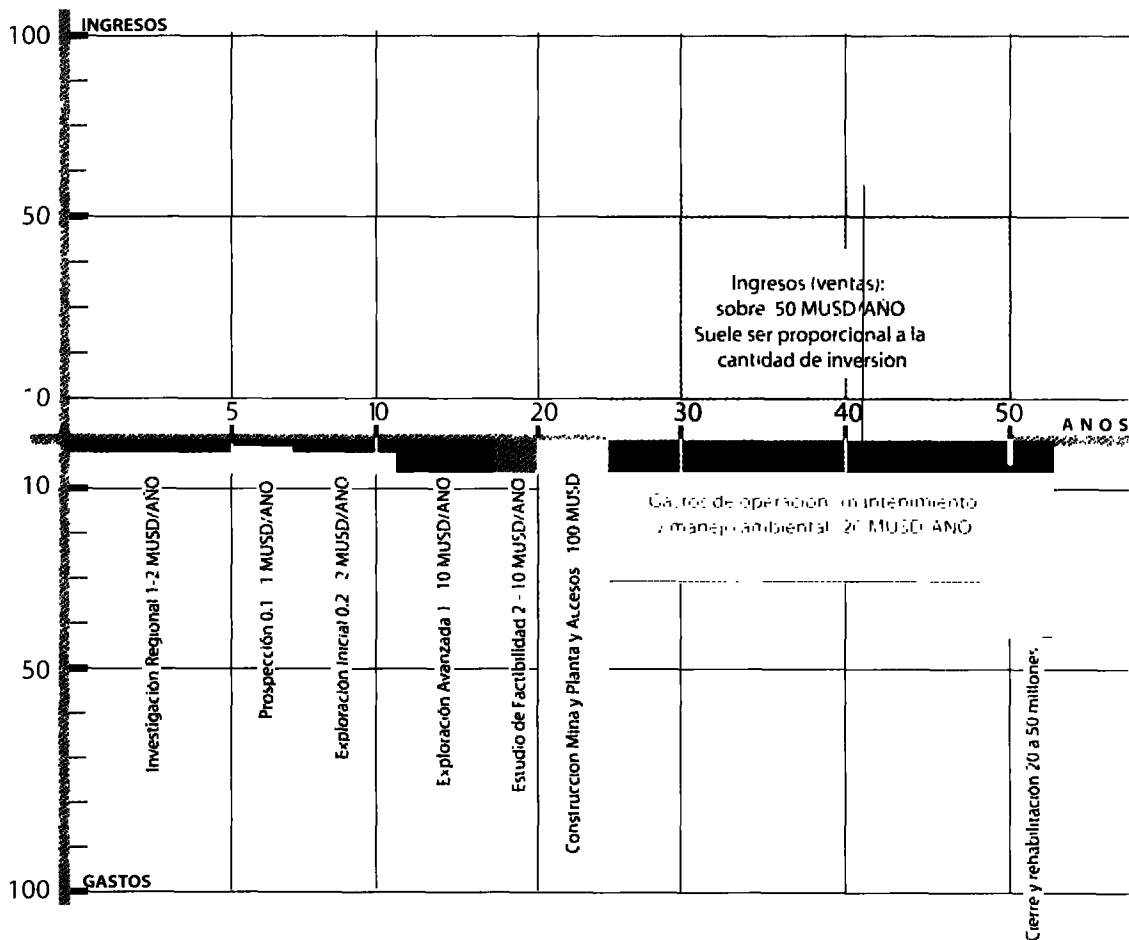
todos los datos del ponente, así como con los justificativos técnicos y legales de lo que propongan. Esta documentación es fundamental y debe ser mantenida por la empresa durante toda la fase a la que correspondió la consulta. Resúmenes de esta documentación deben acreditarse en el MEM en cuanto se culmine el proceso de consulta en cada fase de un proyecto minero. Las respuestas de la empresa a las inquietudes formuladas también deben ser difundidas entre la población, pues serán documentos que eviten falsas expectativas o distorsiones entre los diversos grupos.

Existen distintos y cambiantes niveles de representatividad entre líderes, y organizaciones sociales, que generan diversos grados y ámbitos de influencia. Se recomienda, por lo tanto invitar a todos los actores sociales y, al momento de establecer acuerdos y/o compromisos, buscar la participación de las personas y organizaciones más influyentes, de los grupos tradicionalmente excluidos o débiles y, prioritariamente, de los que pudieran ser afectados directamente en cada fase. Promover la toma de decisiones conforme a los usos y costumbres de las comunidades y la sociedad local es una necesidad que, de no ser considerada por las empresas, puede afectar seriamente la relación con los diversos actores sociales.

Es importante tener en cuenta que los grupos que pueden considerarse directamente afectados o beneficiados, se modifican en las diversas etapas de desarrollo del proyecto minero. La tendencia que suelen tener las empresas para ignorar a unos grupos y construir fuertes alianzas y/o compromisos con otros, esperando que éstos sean durables e inamovibles, puede ser evitada si se tienen en cuenta la dinámica social y la del propio proyecto minero. La independencia, transparencia y respeto a todos los actores pueden ser más valiosos que una alianza generalmente puntual y efímera.

GRAFICO 1. ESQUEMA INDICATIVO DE GASTOS E INGRESOS EN UN PROYECTO MINERO DE IMPRTANCIA MUNIDAL.

NOTA: Los valores no representan a ningún proyecto en particular, y solo se muestran como un ejemplo. Pueden hacerse ejercicios similares para proyectos de tamaños e inversiones menores.



PRINCIPALES PROBLEMAS DURANTE LA CONSULTA

La relación entre una empresa a cargo de un proyecto minero y las comunidades que viven en su entorno, puede verse afectada por problemas de diversa índole. Citamos algunos:

- Costos y tiempos. La consulta debe iniciarse lo antes posible, y ser incluida en los cronogramas generales de un proyecto, considerando ritmos y plazos adecuados a la dinámica local, para evitar eventuales conflictos que paralicen o retracen un proyecto. El mayor costo es siempre la suspensión temporal o definitiva de un proyecto.
- Conflictos sociales antiguos que se reactivan ante la presencia de un proyecto minero. Aunque pueden ser de diversa índole, uno de los más perniciosos para la comunidad y la empresa puede ser el relativo a la propiedad de la tierra.
- Solicitudes de ayuda diversa, pedidos de ayuda o asistencia por parte de ciertos sectores, que reafirman relaciones clientelares, con amenazas veladas o con creación de lazos afectivos, compadrazgos o auspicio de las fiestas.
- Promesas que generan altas expectativas y suelen revertir en contra de un proyecto minero a mediano plazo. Conviene establecer acuerdos claros y precisos sobre la política de responsabilidad social de la empresa y los mecanismos para ejecutarla, como por ejemplo, a través del aporte del 25% del impuesto a la renta que genere el proyecto para que el municipio ejecute obras previa y conjuntamente definidas; extensión del uso de la infraestructura y servicios de la empresa a favor de la comunidad; creación de fondos de garantía o de desarrollo para ser empleados en planes de desarrollo local; programas de capacitación a la población local; etc. Estos son ejemplos que deben ser tomados como referencias, pues no siempre serán aplicables a los proyectos mineros. En todo caso, es importante explicar a la comunidad que la dotación de infraestructura y la prestación de servicios públicos son responsabilidad del Estado.
- Conflictos entre diferentes grupos de interés. Conviene evitar errores de convocatoria, y verificar la legitimidad de los dirigentes de cada grupo. Llegar a acuerdos abiertamente, y en lo posible legitimarlos ante asambleas amplias, firmados por todos los asistentes, para evitar presiones cuando cambien las directivas. Incluir estos acuerdos cuando se produzcan cambios de propietarios o accionistas de las empresas y, llevar un archivo documentado, preferiblemente registrado en varias entidades públicas.
- Percepción que cuestiona la calidad de los estudios de impacto ambiental y la aplicación práctica de sus respectivos planes de manejo. Las empresas deberán aplicar mejores estudios y planes de manejo ambiental y asegurar su aplicación en los proyectos, en lo posible con monitoreo participativo.
- Inadecuada política de comunicación debido a que la comunidad recibe información diferente de diversos funcionarios de la empresa. Es importante para las empresas establecer un reglamento respecto a la comunicación de sus funcionarios, empleados y contratistas con las comunidades.

RELACIÓN DE LA MINERÍA CON PUEBLOS INDÍGENAS

Tanto la Constitución vigente desde 1998 como el Convenio 169 de la OIT, que constituye ley de la República, establecen derechos colectivos para los pueblos indígenas y afroecuatorianos, relativos al medio ambiente, al uso de sus tierras y recursos, que deben considerarse como base de cualquier proceso de consulta que incluya a estos pobladores.

En Ecuador, algunas concesiones mineras se encuentran ubicadas en territorios de los pueblos y nacionalidades indígenas, quienes al demandar el respeto a sus derechos, en muchos casos se han opuesto a que se realicen actividades mineras en sus tierras. Esta situación pone en contacto a actores sociales que tienen intereses contrapuestos, con diversos códigos culturales, prioridades y formas de organización económica y social diferentes. Es lógica, en este contexto, la generación de conflictos permanentes, mientras no se logren establecer acuerdos que, en un marco de respeto a los derechos individuales y colectivos, generen beneficios concretos a las comunidades y pueblos afectados.

Esta propuesta considera que la mayor parte de criterios deben aplicarse a todas las comunidades por igual, sin embargo, conviene hacer algunas consideraciones que supondrán especial atención en caso de relaciones con pueblos indígenas.

Se estima que menos del 10%³⁸ de la población ecuatoriana es indígena y afroecuatoriana, y habita principalmente en áreas rurales. Según su origen étnico, esta población está conformada por 28 pueblos y 14 nacionalidades, y se han registrado más de 2300 comunidades de base y más de 160 organizaciones de segundo grado (provinciales y regionales), que agrupan a las comunidades. Se concentran en 48 cantones que contienen 226 parroquias con predominio de población indígena y 58 parroquias con alta incidencia de habitantes afroecuatorianos³⁹. Su registro puede consultarse también en el Sistema de Indicadores Socio Económicos de los Pueblos y Nacionalidades SIDENPE. Muchas organizaciones están registradas en el Ministerio de Bienestar Social y en el de Agricultura.

La definición del término “pueblos y nacionalidades indígenas” se basa en el autoreconocimiento de una comunidad, que dispone de mecanismos de identificación e identidad que les permite “ser y pertenecer” al grupo o comunidad étnica de origen; en disponer de un idioma propio que facilita la comunicación e interacción en la comunidad; en compartir cosmovisiones y valores culturales, por ejemplo, sobre la propiedad de la tierra y sus recursos; y en el interés común por el mantenimiento de una identidad étnica y cultural del grupo, que permita que otros los reconozcan como diferentes.

En años recientes, la propuesta política de los pueblos y nacionalidades indígenas en Ecuador, supone el desarrollo con identidad, que significa fortalecimiento de su propia cultura y rescate de sus tradiciones, formas de vida y valores como pueblo. Implica también autodeterminación, territorialidad y capacidad de autogestión⁴⁰.

Entre sus propuestas para manejo de territorios y recursos naturales, las organizaciones indígenas han planteado incrementar la seguridad jurídica sobre sus tierras y territorios, mediante la titulación que asegure su dominio. Proponen también el manejo de los recursos naturales no renovables, a

³⁸ El Censo Nacional de Población y Vivienda, realizado en 2001, señala que existen 830.418 indígenas (6.83%) y 271.372 afroecuatorianos (2.23%) sobre una población total de 12.156.608. El Sistema Integrado de Información Estadística de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (SIDENPE) y el Sistema Integrado de Indicadores Sociales (SIISE) establecen que el 13,9% de la población rural (630.840) son indígenas y 3,1% (141.536) son afroecuatorianos.

³⁹ La organización indígena de mayor presencia a nivel nacional es la CONAIE, siendo sus filiales regionales la CONFENIAE en la Amazonía, la FOICE en la Costa y el ECUARUNARI en la Sierra, donde se concentra la mayoría de población indígena. Otras organizaciones importantes a nivel nacional son la FEINE y la FENOCIN.

⁴⁰ Varias organizaciones indígenas que agrupaban a distintos pueblos bajo un criterio de adscripción a unidades político administrativas (provincias, cantones) o gremiales (campesinos, por ejemplo), han modificado sus estatutos recientemente, con el fin de adaptar un modelo de organización por nacionalidades.

través del establecimiento de políticas de gestión de sus recursos, que procuren su aprovechamiento sustentable, y el acceso a beneficios, respetando zonas intangibles debido a su diversidad biológica, a su importancia como fuente de sustento o a su valor cultural⁴¹.

Las empresas deben comprender el alcance de los conceptos anteriores y de los valores sociales, económicos y culturales que norman la vida de las comunidades y pueblos indígenas. Debe considerarse en especial, la visión de los pueblos ancestrales sobre la propiedad de la tierra, a la que generalmente no consideran como un bien comercial ni intercambiable, y su relación indivisible con los recursos naturales. De igual manera se debe considerar su percepción sobre diálogo y negociación, que no siempre coincide con los conceptos manejados por los empresarios.

Esto supone:

- Respetar los tiempos de consulta que los pueblos requieren para intercambiar información con sus bases⁴², reconociendo también, que existen plazos para el desarrollo de las fases mineras, establecidas en las normas legales del sector.
- Conocer los códigos de conducta y valores culturales y ancestrales de los pueblos y nacionalidades.
- Fomentar la participación de líderes de los pueblos y nacionalidades, en la explicación de las características de un proyecto minero en su comunidad.
- Identificar las necesidades territoriales y espaciales y otras demandas de los pueblos, previa una caracterización integral de sus aspectos culturales, socioeconómicos y medioambientales.
- Reconocer que los pueblos indígenas y afros demandan un espacio de referencia geográfica, provisto de los recursos naturales necesarios para asegurar su reproducción material y espiritual⁴³.
- Identificar y comprender la situación de los pueblos y nacionalidades indígenas y afros en el área de un proyecto, previo a los contactos iniciales.
- Reconocer que la densidad poblacional, dispersión o concentración de la población indígena no es el punto fundamental que defina la relación con su respectivo territorio.
- Aceptar las diferentes visiones, conceptos y percepciones, respecto a pobreza, bienestar y desarrollo.

Conviene invitar a organizaciones de segundo y tercer grado, reconocidas en el ámbito nacional y regional y a representantes de las nacionalidades involucradas, por ejemplo, aunque no son las únicas: CONAIE y FENOCIN, que son organizaciones a nivel nacional; CONFENIAE, en la Amazonía; ECUARUNARI en la Sierra; FEINE, que agrupa a pueblos indígenas y afroecuatorianos, FOICE, que agrupa organizaciones indígenas de la Costa. Aunque algunas empresas han expresado resistencia a incorporar en los procesos de consulta a este tipo de organizaciones, argumentando que no están di-

41 Al respecto, ver el Plan de Gobierno de la CONAIE, 2001. Zona intangible es aquella en la que está vedada cualquier forma de intervención de agentes externos. Se prohíbe realizar cualquier actividad. En el país existen, en la Amazonía, dos zonas intangibles reconocidas por el Estado

42 Los procesos de comunicación y toma de decisiones entre las organizaciones y comunidades indígenas suelen ser largos debido a los niveles de participación que involucran. Ni las organizaciones ni los dirigentes toman decisiones sin antes cumplir un proceso de intercambio de información y exposición de criterios. En el caso de decisiones importantes, estas suelen requerir el tratamiento en las Asambleas de Pueblos o en los congresos de las organizaciones.

43. Sobre todo en el caso de los pueblos y nacionalidades amazónicas, el Estado ha reconocido la existencia de territorios mediante títulos de propiedad globales. Este es el caso de las nacionalidades Shuar, Achuar o Huaorani, entre otras.

rectamente involucradas en una zona minera o que "politizan" las demandas de las comunidades, la presencia de estas organizaciones puede evitar un sentimiento de "desequilibrio" que algunas comunidades perciben ante la presencia de empresas a las que consideran muy poderosas y respaldadas por las autoridades nacionales o locales.

En algunas regiones del país, pueden existir conflictos, interposición de áreas de influencia geográfica y rivalidades entre distintas organizaciones indígenas locales y aún provinciales. Es importante tomar en cuenta esta situación antes de convocar a reuniones o establecer acuerdos. Las empresas no deben pronunciarse respecto a estas situaciones y de ser el caso, podrán realizar reuniones independientes con las diferentes organizaciones. Es importante establecer que la empresa no intervendrá en este tipo de conflictos de representatividad.

Existen diversas formas de entender la representatividad a nivel comunitario y empresarial. De acuerdo a testimonios recogidos para este trabajo se pudo concluir que en ocasiones, las familias e incluso las comunidades consideran que el contacto con un empleado de la empresa (un prospector o incluso un chofer, por ejemplo), es considerado un contacto con la empresa y que, por lo tanto, lo tratado o comunicado por la comunidad o el empleado, es un tema que ha sido tratado oficialmente.

De la misma manera, las empresas suelen considerar que la opinión o posición de un dirigente o los acuerdos logrados con un dirigente de la comunidad son asuntos oficialmente resueltos con toda la comunidad o todos los actores sociales locales. Sin embargo, existen muchos ejemplos de acuerdos firmados por dirigentes, que luego han sido rechazados por la comunidad u organización.

Con alguna frecuencia ocurre que las empresas otorguen mayor representatividad y legitimidad a algunos dirigentes o líderes, o que éstos asuman una mayor representatividad que la que realmente tienen. Esto puede evitarse si las empresas asumen la necesidad de buscar la participación de todos los actores sociales y reconocen que en muchos casos, las únicas instancias que legitiman las decisiones o posiciones de los dirigentes son las reuniones amplias (asambleas, congresos), en las que participa toda la comunidad.

En este capítulo se describen los principales impactos socioambientales que puede producir un proyecto minero. Estos impactos, tanto positivos como negativos se los presenta en relación a las fases de desarrollo de un proyecto minero y a la etapa del proceso de consulta correspondiente.

Como se ha señalado en páginas anteriores, existen aún diversos criterios entre los actores sociales respecto al manejo de los impactos y sobre todo, a las implicaciones de la participación social en su monitoreo y evaluación o sobre las compensaciones y beneficios a los que aspiran las comunidades locales. Esta propuesta recoge algunas posiciones de los diversos actores sociales, que deberán ser aplicadas en la práctica, evaluadas y discutidas con el fin de perfeccionarlas a futuro, pues hasta la actualidad no existe una experiencia minera que haya incorporado de manera completa la normativa legal puesta en vigencia en los últimos años, y menos una evaluación de lo realizado. Existen experiencias parciales que demuestran algunos éxitos en el manejo social. Otras, en cambio han logrado importantes mejoras en el manejo ambiental y, no existen experiencias recientes en lo relacionado con la finalización de actividades, rehabilitación de tierras y cierre de la mina.

Si bien cada proyecto minero tendrá una situación y generará percepciones muy específicas, sin duda existen elementos comunes que suelen observarse en muchos casos, que requieren procesos de consulta y participación de los actores sociales, una adecuada relación con la comunidad y efectivos planes de manejo ambiental, para evitar que se conviertan en obstáculos que encarezcan o incluso impidan la continuación de un proyecto.

En Ecuador, los principales prospectos mineros, incluyendo concesiones vigentes, están en fase de exploración preliminar⁴⁴, por lo que posiblemente serán los aspectos mencionados para esta fase los que más interesen actualmente a las comunidades, organizaciones, gobiernos locales y empresas mineras.

En el cuadro siguiente se señalan, para cada fase o momento de desarrollo de un proyecto minero, los posibles impactos sociales más importantes, se enumeran las principales acciones recomendadas para el manejo de los impactos positivos y negativos y se plantean los objetivos que deben orientar el proceso de consulta en esa fase específica. No se incluyen las acciones que corresponden específicamente a remediación ambiental, pues estas deben ceñirse a lo establecido en las normas y reglamentos vigentes.

⁴⁴ Al 2001 existían 249 concesiones mineras inscritas en fase de explotación para metálicos y no metálicos y 318 concesiones de explotación de materiales de construcción.

IMPACTOS Y RECOMENDACIONES POR FASE DEL PROYECTO

EXPLORACIÓN

FASE DEL PROYECTO MINERO Y ACTIVIDAD	IMPACTO SOCIAL O ECONÓMICO LOCAL	PRINCIPALES ACCIONES RECOMENDADAS	OBJETIVOS DEL PROCESO DE CONSULTA
<ul style="list-style-type: none"> • Obtención del Título Minero y planificación de estudios en campo. • Realización de Estudios Preliminares de Impacto Ambiental (EPIA) y de línea de base socio ambiental. 	<ul style="list-style-type: none"> • Temor a efectos sociales, económicos y ambientales del proyecto. • Prejuicios por información inexacta, incompleta o inexistente por parte de la empresa. • Opinión desfavorable al proyecto a causa de experiencias mineras anteriores. 	<ul style="list-style-type: none"> • Procesos de información, conocimiento y acercamiento inicial a la comunidad. • En caso de tierras comunales en litigio interno, se recomienda postergar el inicio de cualquier actividad hasta lograr acuerdos entre las comunidades o de la empresa con las comunidades litigantes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Presentación de la empresa ante la comunidad local y sus actores sociales. • Presentación por parte de la empresa de su propuesta para la fase de exploración y acuerdos sobre los Términos de Referencia para los estudios de Impacto Ambiental y línea base. • Presentación de resultados de los Estudios de Impacto Ambiental y de la línea base. • Negociación de acuerdos sobre el comportamiento de la empresa y su personal en la fase de exploración. • Negociación de acuerdos entre la comunidad y la empresa sobre compensaciones durante la fase de exploración.
<p>Presencia de personal de la empresa en las comunidades</p>	<p>Temor y expectativas de la comunidad local por presencia de personal foráneo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diferencias culturales con población local y temor a cambios en las relaciones sociales y en la cultura local. • Problemas por conducta impropia de personal de la empresa. • Temor a apareamiento o incremento de delincuencia 	<ul style="list-style-type: none"> • Disponer de un manual de conducta y capacitar en su uso al personal de la empresa y subcontratistas. • Informar a la comunidad los contenidos del manual de conducta y sus implicaciones para el personal. • Procurar la presencia y contratación de personal con conocimiento de costumbres y cultura local. • En caso de comunidades aisladas, la empresa debe evitar todo contacto del personal con la población local. Se sugiere establecer campamentos y la rotación de personal. 	<p>Establecer mecanismos conjuntos entre la comunidad y la empresa para evaluar la aplicación de los acuerdos y resolución de problemas que se presenten a través de las instancias de comunicación previamente organizadas.</p>

EXPLORACIÓN AVANZADA

FASE DEL PROYECTO MINERO Y ACTIVIDAD	IMPACTO SOCIAL O ECONÓMICO LOCAL	PRINCIPALES ACCIONES RECOMENDADAS	OBJETIVOS DEL PROCESO DE CONSULTA
<p>Exploración avanzada y/o ingreso de equipo y maquinaria a la zona (generalmente para labores de perforación y apertura de trincheras).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Expectativas respecto a utilidades de la empresa e impactos negativos. • Rumores e incertidumbre sobre actividad de la empresa (está explotando minerales, qué tiene en las instalaciones, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Información a las comunidades para explicar la relación entre inversión y recuperación de la misma. • Anticipar información sobre el ingreso de equipo y maquinaria. • Recorrido de población local (estudiantes, comuneros) a las instalaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Proceso de información y consulta sobre las actividades de exploración avanzada. • De ser necesario, negociar nuevos acuerdos entre actores sociales y la empresa para compensaciones por construcción de trincheras, apertura de trochas o caminos, etc

FACTIBILIDAD DEL PROYECTO MINERO

FASE DEL PROYECTO MINERO Y ACTIVIDAD	IMPACTO SOCIAL O ECONÓMICO LOCAL	PRINCIPALES ACCIONES RECOMENDADAS	OBJETIVOS DEL PROCESO DE CONSULTA
<p>Proyecto minero evaluado como promisorio.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Expectativas respecto a impacto en las actividades económicas e ingresos de la población local. • Expectativas respecto a cambios en el uso de suelos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Información a los actores sociales locales. • Evaluación de logros y dificultades en la implementación de acuerdos, manejo de impactos y relaciones sociales entre empresa y comunidad durante las fases anteriores. • Presentación , a la comunidad de perfiles de proyectos de explotación, con diferentes escenarios. • Regularización de la tenencia de la tierra en la zona de proyecto 	<ul style="list-style-type: none"> • Negociación de acuerdos para incorporación del proyecto minero en los planes de desarrollo local. • Presentación por parte de la empresa del proyecto minero, sus impactos positivos y negativos, planes de manejo de impactos, política de responsabilidad social. • Negociación entre los actores sociales locales y la empresa de acuerdos sobre compensaciones y evaluación de los planes respectivos. • Ajustar el proyecto a las condiciones sociales, económicas y culturales de la zona.

CONSTRUCCION Y EXPLOTACION DE LA MINA

FASE DEL PROYECTO MINERO y ACTIVIDAD	IMPACTO SOCIAL O ECONÓMICO LOCAL	PRINCIPALES ACCIONES RECOMENDADAS	OBJETIVOS DEL PROCESO DE CONSULTA
<ul style="list-style-type: none"> • Construcción de campamentos, ductos, diques, vías, plantas de tratamiento, obras para manejo de desperdicios y desechos, etc. • Desarrollo de infraestructura básica (electricidad, salud, saneamiento ambiental, transporte, etc). 	<p>Cambios en el estilo de vida de las comunidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incremento del tráfico de vehículos pesados en el área de la mina y del riesgo de accidentes. • Incremento de población por ingreso de mano de obra calificada. Posibilidad de mayor inseguridad ciudadana. • Aumento de fuentes de empleo e ingresos locales (empleo directo e indirecto). • Diversificación de actividades económicas en la zona. • Cambios en el uso del suelo. • Probable reubicación de pobladores, con pérdida de habilidades productivas y desestructuración social. • Cambios en el uso del suelo en el área de la mina. 	<ul style="list-style-type: none"> • Política de responsabilidad social de la empresa que potencie los impactos positivos a través de acciones como, por ejemplo, capacitación a personal local, adquisición de bienes y servicios en la localidad, apoyo a la implementación de iniciativas comunitarias locales. • Evitar falsas expectativas por parte de la comunidad y ofrecimientos difíciles de cumplir por parte de la empresa. • Plan de reubicación que evite la migración y ofrezca alternativas similares a las tradicionales. • Respeto a tierras tituladas individuales y comunales consideradas de valor cultural o simbólico 	<ul style="list-style-type: none"> • Participación de los actores sociales, locales en la formulación y evaluación de los planes de manejo social y ambiental. • Establecimiento de acuerdos sobre mecanismos, contenidos y metas de la política de responsabilidad social de la empresa. • Implementación de acuerdos para incorporación del proyecto minero en los planes de desarrollo local.

CIERRE DE LA MINA

FASE DEL PROYECTO MINERO y ACTIVIDAD	IMPACTO SOCIAL O ECONÓMICO LOCAL	PRINCIPALES ACCIONES RECOMENDADAS	OBJETIVOS DEL PROCESO DE CONSULTA
<p>Finalización de actividades y salida del personal y equipos de la empresa.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Decaimiento de la economía de la zona. • Emigración de población local y de técnicos. • Desempleo y disminución de ingresos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Rehabilitación de tierras. • Fomento de nuevas actividades productivas. • Reconversión laboral. 	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer las medidas y mecanismos para la rehabilitación de tierras. • Evaluar el impacto de los proyectos y acciones de responsabilidad social implementados conjuntamente con la empresa en el pasado. • Evaluación social y ambiental de los impactos del proyecto minero.

BUENAS PRÁCTICAS SUGERIDAS ANTE IMPACTOS SOCIALES Y ECONÓMICOS⁴⁵

Las siguientes sugerencias y recomendaciones van más allá de lo previsto en la legislación y normativa vigente, que tiene muchos detalles para los aspectos ambientales, que no siempre se cumplen en la práctica, por lo que solamente el compromiso ético de la empresa junto a la participación y control de la comunidad, permitirán que las recomendaciones expuestas, sean un valor agregado de un proyecto minero exitoso.

Cuando la propia empresa no proporciona una buena información en forma directa y veraz a todos los sectores involucrados en la zona de influencia de un proyecto minero, se provoca entre la población local especulación respecto a los posibles impactos, tanto positivos como negativos, que podría tener el proyecto. Sin embargo, hay que tener en cuenta que las empresas no disponen de toda la información necesaria sino cuando se ha evaluado la factibilidad del proyecto minero. Por eso es importante que se establezcan mecanismos ágiles de comunicación e información hacia las comunidades y que la información que obtiene la empresa a través de las distintas fases del proyecto sea entregada en forma gradual. De esta manera se prepara a la población para un mejor relacionamiento con la empresa en las siguientes fases.

Cada uno de los estudios de impacto ambiental previstos en cada fase minera debe incluir eventos de comunicación y consulta para el afinamiento de un plan de relaciones comunitarias que permita potenciar los impactos positivos, y minimizar, los impactos negativos.

Una política de responsabilidad social y de sustentabilidad requiere de la realización de actividades de desarrollo sin la generación de deudas económicas, sociales o ambientales para el futuro; esto es, sin hipotecar el destino de las siguientes generaciones. Debe ser una oferta clara por parte de la empresa y una demanda no negociable de parte de las comunidades locales.

RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LA EMPRESA

pág **38**
TRES

Los proyectos mineros deben considerar una visión de desarrollo humano sustentable que pueda ser implementado en las condiciones del Ecuador. Desarrollo humano, según el PNUD, significa crear un entorno en el que las personas puedan hacer realidad sus opciones y vivir en forma productiva y creadora, de acuerdo con sus necesidades e intereses. El desarrollo humano debe reflejarse en una vida larga y saludable, tener educación y tener acceso a los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida acorde con las expectativas y necesidades culturalmente definidas y compuesto, además, por al menos tres variables básicas: disponer de agua potable, servicios de salud eficientes y tener a los niños menores de 5 años bien nutridos, a lo que se suma el poder participar en la vida comunitaria con libertades políticas y en pleno ejercicio de los derechos humanos⁴⁶. El desarrollo humano ha de concretarse, necesariamente en un desarrollo local⁴⁷, que garantice la equidad en oportunidades para todos los grupos sin distinción por origen étnico, género, generación, condición económica o creencias políticas.

⁴⁵ En esta sección se han utilizado varios elementos de la Guía de Relaciones Comunitarias en Minería, elaborada por el Ministerio de Energía y Minas del Perú, adaptados a la situación de la minería y de las Comunidades en Ecuador.

⁴⁶ El Concepto de Desarrollo Humano está tomado de los informes anuales del PNUD al respecto.

⁴⁷ El concepto de desarrollo local involucra la necesidad de combinar las prioridades nacionales con aquellas establecidas por las particularidades locales, especialmente de carácter étnico y cultural. Proyectos como el PRODEPINE e instancias como el CODENPE, así como muchos Municipios y Juntas Parroquiales cuentan con Planes de Desarrollo Local en los que establecen y priorizan sus necesidades así como los mecanismos para satisfacerlas. En la mayoría de casos estos Planes incorporan, además, las instancias y responsabilidades para su cumplimiento, así como directrices para el manejo adecuado del medio ambiente y los recursos naturales.

La responsabilidad social de la empresa por el entorno que la rodea, parte de un compromiso ético y práctico, que se traduce en importantes beneficios: un entorno socialmente estable y abierto a la inversión facilita el desarrollo de un proyecto, facilita el acceso a mercados ambiental y socialmente sensibles y mejora la moral y la productividad del personal que proviene de la misma localidad.

Algunas prácticas de responsabilidad social de la empresa deberán orientarse hacia:

- En base a acuerdos contruidos participativamente, procurar que las familias y comunidad hagan un uso productivo de los recursos que se les transfiera, en caso de, por ejemplo, compra, alquiler o indemnizaciones por el uso de tierras u otros recursos.
- Es deseable que los acuerdos por compensación e indemnización a comunidades sirvan para financiar el diseño y ejecución de planes de desarrollo que permitan la compensación de los recursos colectivos afectados.
- Las empresas deberían ofrecer las suficientes seguridades a través de pólizas de riesgos y garantías ambientales, lo que supone medidas cautelares y mejores planes de manejo ambiental.
- Extensión del uso de infraestructura y acceso a beneficios para la población local, especialmente de los grupos más vulnerables y de aquellos afectados en forma directa.

Si bien varios de estos criterios se basan en mandatos legales, una inversión social oportuna es parte de un clima de relaciones estable y sano, que contribuye a una mejor aplicación de los derechos colectivos. Por tanto, conviene acordar con la comunidad, principios para la participación de la empresa en eventuales proyectos de desarrollo, al menos como los siguientes:

- Priorizar en base a impactos positivos con participación de los diversos actores sociales locales
- Consulta: aplicar criterios de consulta también a estos planes o proyectos (acciones monitoreadas y resultados evaluados);
- Sinergia (concertando esfuerzos de la empresa, la sociedad civil, la comunidad y el Estado)
- Participación de los involucrados en definición, gestión y evaluación de los proyectos.
- Sostenibilidad (con recursos de la misma comunidad, luego del impulso inicial por parte de la empresa).
- Establecer indicadores sociales, económicos y ambientales claros y medibles⁴⁸, que permitan fácilmente medir los logros alcanzados

El financiamiento de proyectos de interés de la comunidad, aprovechando la presencia de un proyecto minero y la sinergia que se puede lograr con apoyo de la empresa, debe considerar, a manera de ejemplo⁴⁹:

⁴⁸ La definición de los indicadores más relevantes depende de cada situación concreta, pero debe dar respuesta a las inquietudes y preocupaciones de la población. Por ejemplo, los temas que suelen ser más importantes son ambientales (calidad del agua, contaminación del aire y el suelo, ruido, afectación de la biodiversidad y de otros recursos renovables y no renovables); sociales (pérdida de identidad cultural, afectación de la calidad de vida por inseguridad, delincuencia o comportamientos socialmente estigmatizados) y económicos (afectación a otras actividades productivas, aumento de la pobreza, falta de fuentes de empleo o de mano de obra agrícola, escaso o nulo aporte al desarrollo local).

⁴⁹ Existen varias iniciativas exitosas en este sentido, promovidas por empresas mineras. El caso de la Cemento Selvalegre, en Imbabura o de algunos proyectos sociales de La Cemento Nacional en Guayas son ilustrativos al respecto.

- Fondos provenientes de los pagos de la empresa por compra /alquiler/uso de tierras individuales o comunales o indemnizaciones;
- Recursos provenientes del 25% de impuesto a la renta entregados al municipio⁵²;
- Fondos de ONG's para desarrollo;
- Fondos del Estado con apoyo de la empresa;
- Aportes de la empresa para la implementación de proyectos o planes de desarrollo local, proporcionales al cumplimiento de objetivos del proyecto minero, con límites bien definidos y acordados desde un inicio, que se perfeccionen conforme avanzan las fases de un proyecto.

El empleo de estos criterios evita paternalismo (que las decisiones del desarrollo comunitario dependan de la propia empresa minera), excesiva dependencia (los proyectos comunitarios decaen si la empresa deja de aportar para ellos), o una relación conflictiva (los proyectos comunitarios van al ritmo que marque la relación con la empresa minera).

⁵⁰ La actual legislación ecuatoriana permite a los contribuyentes entregar voluntariamente hasta el 25% de su impuesto a la renta anual, mediante declaración expresa, al municipio pertinente. Esta es una forma de aportación ciudadana y del sector privado al desarrollo local.

Una misma actividad extractiva, realizada por la misma empresa, bajo idénticos estándares socio ambientales y con la misma tecnología puede generar distintos impactos, según las características sociales, culturales y políticas de la comunidad. Temas como empleo local, proyectos de desarrollo productivo, capacitación y compras locales pueden tener éxito en localidades con tradición minera y tener consecuencias muy negativas en comunidades aisladas.

Por ejemplo, la instalación de campamentos para el personal de una empresa minera tiene la ventaja de disminuir el contacto, y con ello probablemente los conflictos entre la población local y el personal de la empresa. Sin embargo, también puede ser visto por algunos sectores de la comunidad (comerciantes, propietarios de sitios de hospedaje, dueños de restaurantes, entre otros) como un mecanismo que no facilita la distribución local de oportunidades de negocios. Así mismo, el empleo de mano de obra local puede tener un efecto importante en el aumento de los ingresos de jornaleros, pero los propietarios de fincas pueden verse afectados por el encarecimiento del valor del jornal o la escasez de mano de obra. En algunos casos, las empresas pueden causar el abandono de puestos de trabajo de profesores y promotores comunitarios, afectando seriamente la estructura organizativa de las comunidades.

Cualquier decisión respecto a eventuales compensaciones y beneficios tiene ventajas y desventajas para la empresa y las comunidades. Más aún, los beneficios para unos grupos de la comunidad pueden significar perjuicios para otros. Por lo tanto, las decisiones que se tomen deben partir de un profundo conocimiento de la sociedad local y, sobre todo, de procesos serios y transparentes de consulta con los actores sociales. Estas decisiones, además deberán ser evaluadas y corregidas periódicamente, con el fin de lograr mayores beneficios para todos.

Esta premisa debe considerarse durante la lectura de los siguientes párrafos, que plantean opciones que superan lo señalado en la legislación vigente, en afán de proponer una mejor relación de la empresa minera con la comunidad.

1) PROPIETARIOS Y USUARIOS DE LA TIERRA

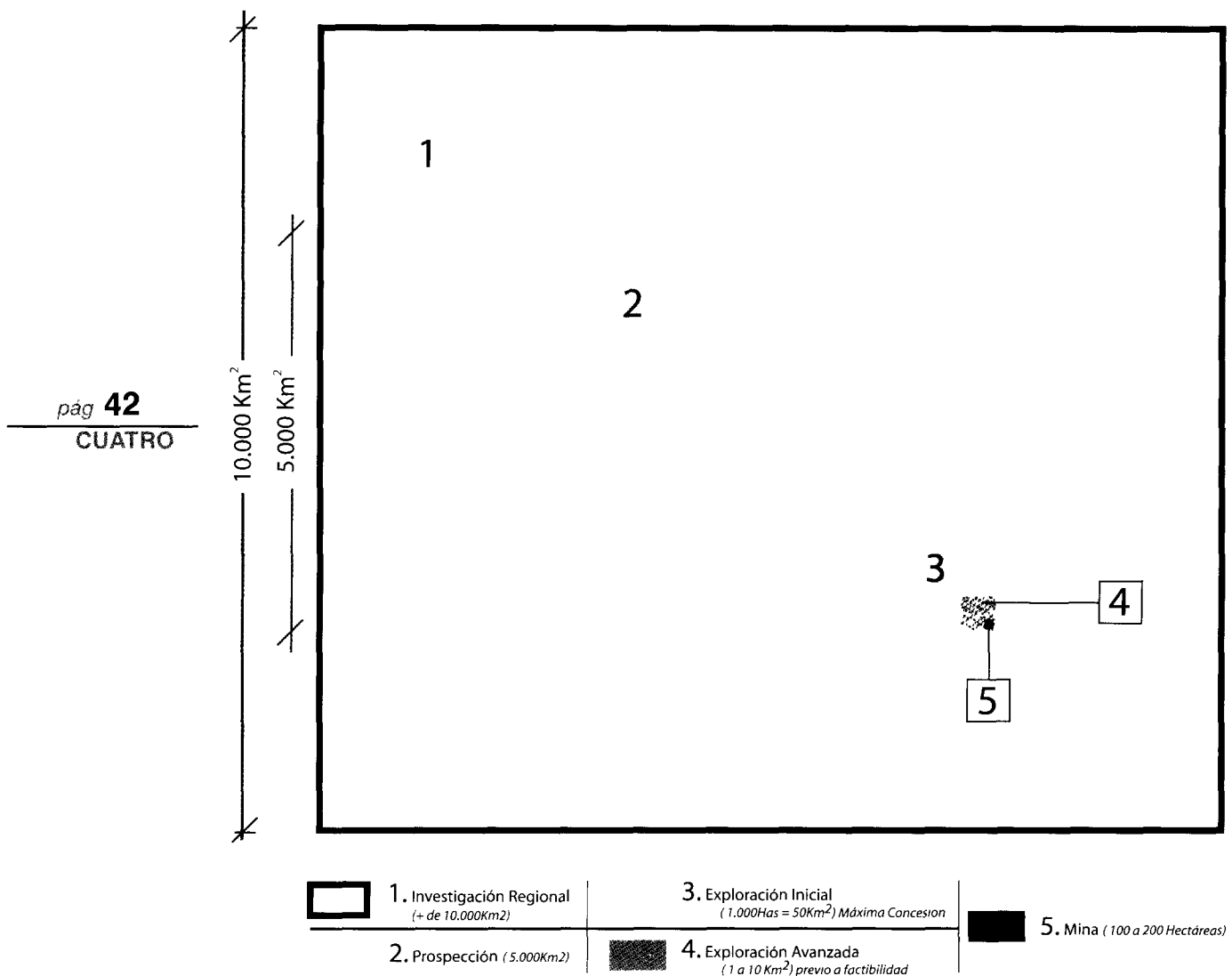
Un proyecto minero suele abarcar cientos o miles de hectáreas durante la etapa de exploración, y va reduciendo su área de influencia directa, hasta concretarla, luego de algunos años, en decenas o pocos cientos de hectáreas, sobre las cuales se realiza la explotación y beneficio del mineral⁵¹.

⁵¹ Al respecto se puede consultar los servicios de catastro minero, para efectos de comparar las superficies concesionadas para exploración, respecto a las concesionadas para explotación.

Cualquier cambio en la propiedad o uso de la tierra, tendrá fuerte incidencia en la estructura social y de poder de una región. Por ello, la empresa debe expresar tempranamente su respeto a todos los dueños y poseionarios⁵² de tierras, señalar muy claramente las actividades que planea realizar durante cada fase del proyecto minero y los sitios donde realizará cada actividad. Aunque en etapas iniciales de exploración resulta muy difícil definir los sitios para futuras actividades principales, debe al menos indicarse que no se ocuparán todos los sitios de muestreo ni todas las rutas que usen los geólogos en su investigación, para que la comunidad pueda dimensionar el proyecto minero.

Expresado en forma sencilla, el objetivo de la fase de exploración es conocer en que lugares existen concentraciones mayores de un mineral, cuál es la profundidad a la que se encuentra y qué estructura tiene el yacimiento. Por esto es que se realizan estudios en grandes áreas, recogiendo muestras de la superficie, realizando perforaciones, construyendo trincheras o removiendo el material de la superficie. Una vez que se conoce donde existe mayor concentración del mineral, se puede establecer el sitio donde se construirá la mina. El siguiente gráfico puede ilustrar esta situación.

GRAFICO 2. MANEJO DE TIERRAS EN UNA PROSPECCIÓN MINERA.



53 Para la definición de poseionarios, ver el capítulo correspondiente a la Base Legal Aplicable.

Las empresas deben tener especial cuidado en el manejo de acuerdos para el eventual uso de tierras comunitarias, cuya venta está prohibida por la ley⁵³, pero que pueden estar afectadas por proyectos mineros ubicados en su correspondiente subsuelo. Las tierras comunales tienen múltiples usos (agricultura, pastoreo, recolección de leña y caza, por ejemplo) a más de ser una fuente de “prestigio social” para la comunidad. Al establecer acuerdos para el uso por parte de la empresa, tanto ésta como la comunidad deben poner atención a que los diferentes grupos de la comunidad obtengan beneficios concretos. Todo proyecto debe, además, evitar la afectación de sitios que para la comunidad tengan importante significado cultural o religioso.

II) EMPLEOS DIRECTOS

De igual forma, una empresa minera que llega a una zona, debe señalar clara y tempranamente la incidencia que su actividad tendrá en empleo, servicios e infraestructura, así como el nivel de capacitación que se requiere y los compromisos que tendrán los miembros de una comunidad que trabajen para una empresa, para evitar problemas a mediano plazo, pues al no cumplirse promesas iniciales, se causa frustración en la comunidad.

En zonas que antes no han tenido minería, o con comunidades alejadas de las formas “occidentales” de desarrollo⁵⁴, debe valorarse la incidencia de estos nuevos empleos sobre otras propuestas de desarrollo (evitando, por ejemplo, que una oferta excesiva deje a la zona sin profesores locales o sin mano de obra para la agricultura). En zonas con alto desempleo pueden establecerse, por ejemplo, políticas de rotación entre personal que tenga similar formación y disposición al trabajo, a fin de evitar mayores diferencias entre grupos de la misma comunidad o el colapso de otras actividades agropecuarias tradicionales, aunque éstas fueren menos rentables que la minería.

Conviene ligar las actividades del proyecto minero con el desarrollo de una oferta de mano de obra, bienes y servicios locales, a partir del acuerdo previo de las organizaciones comunitarias y teniendo mucho cuidado en no distorsionar los procesos organizativos o productivos de la zona. Algunas de las iniciativas podrían orientarse a:

- Política de puestos de trabajo eventuales y rotatorios para mano de obra no calificada;
- Capacitación de trabajadores locales jóvenes, prefiriendo instituciones cercanas, que puedan emplearse en el futuro;
- Promover la integración de pequeñas empresas locales en la lista de proveedores. Alimentación, materiales de construcción, confecciones, seguridad, transporte, mecánica y carpintería, hospedaje son servicios típicos que pueden ofrecerse localmente. Deben precisarse los parámetros de calidad necesarios en el proyecto minero para estos servicios y ayudar con capacitación inicial y apoyo para su formalización como empresas. En comunidades indígenas la definición de alternativas como las anteriores deben ser evaluadas y acordadas con las organizaciones, en el marco y prioridades establecidas en los planes de desarrollo local.

⁵³ El numeral 2 del artículo 84 de la Constitución señala entre los derechos colectivos de los pueblos indígenas y afroecuatorianos el de “Conservar la propiedad imprescriptible de las tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles, salvo la facultad del Estado para declarar su utilidad pública.”

⁵⁴ Tales como pueblos y comunidades aislados, trashumantes o que viven de la caza y recolección. Esto también es válido para pueblos y comunidades con modelos ancestrales de desarrollo, en los que la reciprocidad y el intercambio –incluso el intercambio desigual–, establecen los parámetros de lo apropiado o no en lo que se refiere a la distribución del ingreso, el ahorro o mejoramiento individual de la calidad de vida.

III) PERSONAL NUEVO EN LA ZONA

Cuando el personal de una empresa llega a campamentos cerrados, alejados de las comunidades locales, conviene que los miembros de las comunidades, (por ejemplo, los dirigentes comunales; los niños de las escuelas locales) conozcan los campamentos para evitar especulaciones sobre lo que ocurre en su interior.

En las etapas iniciales, cuando los prospectores realizan investigación geológica y minera en grandes áreas, la población es especialmente sensible a los eventuales cambios que se producirán en el futuro inmediato. La presencia de personal foráneo, especialmente en poblaciones aisladas, suele generar mucha expectativa, rumores y especulaciones sobre temas como la propiedad o precio de la tierra, el desalojo de pobladores, los beneficios que se obtendrá de la empresa, etc. Pueden analizarse y utilizarse mecanismos de acompañamiento, sea con la contratación de personal local como guías o la designación de facilitadores por parte de la comunidad para que expliquen los objetivos y las actividades que se están desarrollando.

A fin de evitar la inmigración de nueva población no relacionada con la empresa minera, en acuerdo temprano con la comunidad se puede:

- Favorecer la contratación de mano de obra local;
- Controlar el tránsito por las vías abiertas por una empresa minera, en acuerdo con las autoridades locales y comunitarias;
- Lograr acuerdos con la población original para evitar invasiones de predios;
- Apoyar el mejoramiento de servicios e infraestructura locales;
- Evitar el apareamiento de mineros informales o no autorizados, en acuerdo con la comunidad local.
- Impedir la explotación o utilización de recursos naturales locales por parte del personal de la empresa o terceros, sin el consentimiento de la comunidad.

El aporte de las organizaciones en la implementación de estos acuerdos, que pueden concretarse en el fortalecimiento de sistemas de monitoreo y control similares a los procedimientos tradicionales de seguridad interna de las comunidades y en mecanismos de comunicación directa con la empresa, debe contar con el apoyo directo del concesionario minero.

IV) POLÍTICA DE COMPENSACIONES

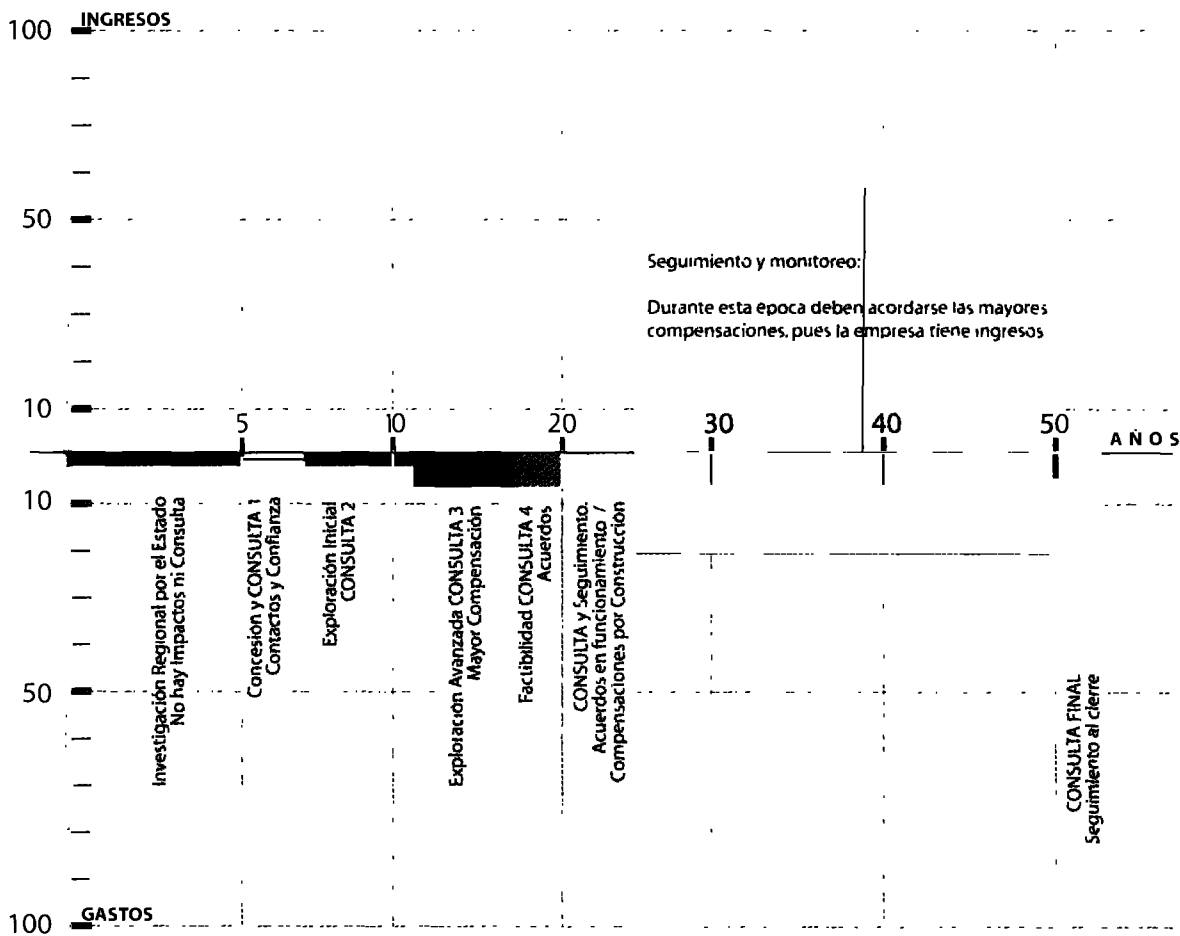
Como se señaló en el capítulo anterior, las empresas y las comunidades deben diferenciar claramente dos momentos de compensaciones:

- a) En exploración, cuando los impactos y por lo tanto las compensaciones serán menores, sobre todo pequeños daños relacionados, por ejemplo, con perforaciones, apertura de trochas o de trincheras de exploración o daño de cultivos. Estos pagos (por daño de cerramientos, eliminar un árbol, abrir una trocha en un sembrío y similares) suelen hacerse en efectivo, a los propietarios individuales o a la directiva de la comunidad en caso de tierras comunales, previo un acuerdo general con las organizaciones respecto a este mecanismo y al establecimiento de valores y métodos de cálculo que se aplicarán.

b) Durante la construcción de obras, luego de la etapa de exploración y del estudio de factibilidad. En esta etapa, los impactos pueden ser mayores y permanentes, por lo que requieren de amplios procesos de información y consulta. La empresa debe establecer como una de sus prioridades de política de responsabilidad social, disminuir en lo posible los impactos ambientales y sociales que pudiera causar, especialmente en lo que se refiere a afectaciones directas. Por su parte las comunidades y sus organizaciones deben velar para que los impactos no perjudiquen de manera irreparable a la población, a las actividades productivas tradicionales y al ambiente. Los efectos de la actividad minera en la seguridad ciudadana, en la calidad ambiental y en el eventual deterioro de oportunidades productivas requiere de otro tipo de compensaciones.

Cuando se deben establecer compensaciones colectivas, lo óptimo es la creación de fondos semilla para apoyar proyectos de desarrollo local, con recursos de las empresas, participación ciudadana en el seguimiento y manejo de las inversiones, y la búsqueda de aportes de otros socios para el desarrollo local. Considerando que en Ecuador se deben tener planes de desarrollo local a nivel de juntas parroquiales y municipios, las empresas pueden usar dichos planes al momento de definir el objetivo y montos de sus aportes.

GRÁFICO 3: CONSULTAS Y COMPENSACIONES VS. TIEMPO E INVERSIONES
(REALIZADO SOBRE EL MISMO EJEMPLO DE INVERSIONES, PRESENTADO EN EL GRÁFICO N.º 1, PÁGINA 29)



V) MONITOREO DE IMPACTOS AMBIENTALES Y SOCIALES

Conviene que las empresas y comunidades contribuyan a la organización de grupos combinados de monitoreo ambiental y social con la participación de la población local y personal técnico, a fin de que se encarguen de la vigilancia y manejo inicial de problemas que puedan presentarse⁵⁵; esta práctica permite evitar prejuicios contra los técnicos de las empresas encargados del control ambiental, aunque tiene limitaciones derivadas de la capacitación indispensable para estas labores. Sin embargo, es posible establecer métodos de monitoreo basados en indicadores biológicos y diagnósticos participativos, que facilitan la presencia de miembros de la comunidad.

VI) IMPACTOS PROVOCADOS POR LA POBLACIÓN O ADJUDICADOS A LA MINERÍA

Algunas poblaciones pueden buscar ser afectadas, tanto en sus bienes inmuebles como en animales o sembríos, para obtener por ello una indemnización superior al valor real de sus propiedades, por ejemplo, a través del tráfico de tierras o el inicio de construcciones tendiente a incrementar u orientar el valor de las compensaciones. Otra situación frecuente puede ser la de asociar los problemas locales previos a la presencia de la empresa, con la actividad que ella realiza. Este es el caso, por ejemplo, de áreas donde el uso excesivo de agroquímicos puede estar afectando la salud de la población o la producción agrícola y ganadera.

La única forma de evitar esta situación es contar con un buen estudio de línea base, que apoyada incluso con información estadística, documentos fotográficos y de vídeo, detalle la situación inicial. De allí la importancia del proceso de participación y consulta de la comunidad y sus organizaciones en la elaboración y monitoreo.

VII) REUBICACIÓN DE POBLADORES⁵⁶

Un proceso de reubicación es la alternativa menos deseada por un proyecto minero, y solo se define luego de desechar opciones mejores, una vez realizados los estudios de factibilidad. Generalmente entonces, solo se tendrá esta situación con un proyecto que ha finalizado las fases de exploración avanzada y efectuado el estudio de factibilidad.

La reubicación significa problemas para los afectados, como pérdida de propiedades y fuentes de ingreso, inutilidad de habilidades productivas en el nuevo entorno social, ruptura de lazos familiares y comunales, pérdida de identidad cultural. Para la empresa representa un costo económico alto y un nuevo elemento de controversia con la población⁵⁷.

Por tanto, si se requiere de un plan de reubicación, se debe procurar el traslado a lugares donde pueda replicarse el modo de vida previo de la población y dimensionar el número de familias. No es recomendable incentivar el pago en efectivo ni el traslado a ciudades grandes, privilegiando el empleo o autoempleo en su nuevo entorno.

Una opción es la compensación mediante la sustitución de tierras en condiciones parecidas, para que el poblador pueda continuar sus labores agropecuarias en situación similar o mejor a la inicial. Igualmente, se puede acordar una reubicación con opción de retorno, luego de varios años, estableciendo preferencias para el uso de tierras por los dueños o usuarios originales, o sus herederos, cuando estas sean rehabilitadas, luego de la extracción minera.

⁵⁵ En Ecuador se conocen tres casos de monitoreo participativo relacionado con minería: Fundación Natura y el Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental. CEDA, organizaron durante dos años el monitoreo de uso de información geoquímica en áreas naturales protegidas, demostrando que las comunidades aledañas a estas áreas son los agentes más propicios para un adecuado control y monitoreo de actividades prohibidas. Ver: Manual del Punto Focal, publicado por estas entidades. La FICL, Federación de Indígenas y Campesinos de Imbabura ha adquirido los instrumentos para medición de contaminantes en agua y suelo, y con ellos busca implantar un sistema de monitoreo en torno a la Empresa de Cementos Selva Alegre, en el marco de los acuerdos que mantienen las dos entidades. En la zona minera de Ponce Enríquez, la comunidad se organizó y se capacitó para realizar monitoreo biológico de los ríos de la zona, basado en la correspondencia entre parámetros físico químicos medidos previamente e indicadores biológicos (número de taxa o de especies presentes en los sedimentos de los ríos) que resulta más fácil y económico. Se publicó un manual de monitoreo llamado "La salud de nuestros ríos", que puede ser adaptado a otras zonas, previo su comparativo con datos de monitoreo ambiental.

⁵⁶ En Ecuador no han existido casos de reubicación. La explotación minera en Zaruma-Portovelo se ha realizado desde principios de siglo bajo la ciudad, con problemas de seguridad.

⁵⁷ La Constitución Política del Ecuador de 1998, en su artículo 84, numeral 8, prohíbe la reubicación forzosa de población indígena o afroecuatoriana

VIII) IMPACTOS TEMPORALES

Accidentes y otros impactos temporales, como ruido de máquinas, desvío de ríos y cursos de agua, incremento de tráfico en las carreteras, con sus consecuencias de polvo y otras afectaciones, deben ser igualmente atendidas con oportunidad. Deben estar contempladas en los estudios de impacto ambiental y en los planes de manejo.

PLAN DE RELACIONES COMUNITARIAS

El marco legal vigente no señala explícitamente la calificación de un plan de relaciones comunitarias, que debería incluirse en los estudios de impacto ambiental.

Un proyecto minero exitoso requerirá, tanto de las condiciones geológicas y económicas que hagan rentable su extracción y comercialización, cuanto de un compromiso corporativo de responsabilidad social de la empresa, que, según el tipo y condiciones de las comunidades cercanas al proyecto, atienda los temas sociales más sensibles y logre condiciones que permitan llevarlo adelante.

A continuación se señalan algunos de estos temas que, debido a su importancia deben ser considerados como prioritarios por las empresas y las comunidades locales:

I) POLÍTICA DE ADQUISICIÓN DE TIERRAS

- Estudio de línea base: definir las personas y comunidades con las que será necesario negociar el uso de tierras superficiales; identificar y promover la resolución de tenencia de la tierra y de saneamiento legal, incluso de tierras comunales;
- Claridad en los esquemas de negociación que se emplearán: adquisición, alquiler, servidumbre y otros, con el debido respaldo legal.
- Claridad en establecer si la tierra podrá ser rehabilitada a corto o mediano plazo, y la posibilidad de que sea utilizada posteriormente (evento que, en algunos casos, puede darse luego de varias décadas).

II) POLÍTICA DE PREVENCIÓN SOCIAL Y MANEJO DE IMPACTOS:

- Estudio de impacto social como parte del EIA: posibles efectos socio económicos de la actividad y medidas de manejo y prevención.
- Salud: infraestructura necesaria, programa de previsión y plan de contingencias.
- Economía: Líneas generales de adquisiciones y compensaciones con propietarios y poseedores de predios afectados o con aquellos que realicen actividades sobre tierras no tituladas.
- Social y cultural: Código de conducta para todo el personal del proyecto. Clara explicación de lo que es un trato respetuoso a las comunidades, y descripción de las conductas que no deben producirse en el trato a los pobladores. Descripción de las zonas comunales prohibidas al acceso del personal de la empresa: incluye sitios ceremoniales, sagrados, campos de cultivo o de caza. Actividades económicas prohibidas al personal: compra, venta o trueque de bienes, caza o pesca. Mecanismos a seguir en caso de accidentes, daños a la propiedad y cualquier conflicto con miembros de la comunidad. Lista de sanciones al personal en caso de infringir las normas.
- Manejo especializado en caso de contacto entre mineros con poblaciones indígenas aisladas.

III) DEFINICIÓN DE RESPONSABILIDADES Y FUNCIONES PARA EL MANEJO DEL PLAN DE RELACIONES COMUNITARIAS EN LA EMPRESA

Al igual que pueden existen tensiones entre los grupos que forman parte de una comunidad, entre las instancias de una empresa suelen existir puntos de vista y prioridades diferentes en lo que se relaciona con la actividad de la empresa y su relación con la comunidad. Una prioridad de las empresas debe ser la de establecer mecanismos, responsabilidades y funciones específicas para la instancia que tenga a su cargo la definición e implementación del plan de relaciones comunitarias.

Dependiendo de la estructura técnico-administrativa de la empresa, de la fase de implementación y la magnitud de proyecto, puede existir una gerencia, una dirección, una oficina o un comité de asuntos comunitarios. Indistintamente del nombre que asuma y del lugar que ocupe en la estructura operativa de la empresa, la responsabilidad del manejo de las relaciones comunitarias deben implicar una relación directa con los niveles de decisión más altos de la empresa, una adecuada coordinación con los equipos técnico y operativo y, sobre todo, constituirse en el único interlocutor entre la empresa y la comunidad, con el fin de evitar mensajes contradictorios.

La instancia a cargo de las relaciones comunitarias debe tener además, la capacidad de garantizar el respeto a las normas de comportamiento establecidas por la empresa para su personal, y a los acuerdos sobre beneficios y compensaciones que se hubieran establecido con la comunidad. Por ser esta la instancia que está en contacto con la población y sus organizaciones, deberá participar cercanamente en la organización y desarrollo de todos los procesos de consulta e información. Es importante señalar que más que constituirse en un promotor de las relaciones entre la comunidad y la empresa, esta instancia debe velar por el cumplimiento oportuno del plan de relaciones comunitarias y de la inclusión de los correctivos que sean necesarios.

Algunas de las responsabilidades de esta instancia deben ser: promover la organización y funcionamiento de un comité de relacionamiento con la empresa por parte de los actores sociales locales; el establecimiento de grupos de monitoreo socioambiental y de evaluación del cumplimiento de acuerdos. El establecimiento de mecanismos para el tratamiento y resolución de controversias debe ser otra de sus prioridades.

MECANISMOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS Y/O CONTROVERSIAS

Los mecanismos de negociación y resolución alternativa de conflictos o controversias pueden ser aplicados por las partes en el caso de diferencias de opinión respecto a los aspectos socio ambientales de un proyecto minero. La mediación y arbitraje puede ser un mecanismo idóneo que evita trámites y gastos burocráticos.

Procesos judiciales como el recurso de amparo⁵⁸ a nivel constitucional y las acciones civiles por daños y perjuicios pueden también ser invocados por los actores sociales, amparados en las normas legales y, de ser el caso, en los resultados de auditorías ambientales efectuadas por las autoridades competentes.

⁵⁸ De acuerdo a la legislación vigente, una persona natural o jurídica puede presentar un recurso de amparo constitucional cuando considere que se ha violado sus derechos individuales o colectivos. Las instancias para la presentación de este recurso pueden ser la Defensoría del Pueblo o el Tribunal Constitucional.

Sin embargo, al igual que en otros ámbitos, conviene crear mecanismos de mediación y arbitraje que puedan colaborar a la solución de conflictos o controversias entre la comunidad y las empresas mineras, garantizando la aplicación vertical y transparente de decisiones arbitrales que suelen ser más efectivas, baratas y rápidas que los procesos judiciales.

Llegar a instancias judiciales con conflictos ambientales requiere de muchos recursos, que no siempre están a disposición de la comunidad. Con frecuencia los tribunales no siempre están preparados para decisiones rápidas, y se toman muchas decisiones contradictorias. Consideramos conveniente crear instancias de mediación especializadas para la industria minera, que tengan credibilidad de todos los actores. Esto supondría la creación, a mediano plazo, de oficinas de mediación y arbitraje especializado en minería y la capacitación de mediadores especializados en este tema, que puedan lograr la confianza de las empresas, las comunidades y de las diversas instancias del Estado. Se recomienda que desde los primeros eventos de consulta se establezcan acuerdos para la designación de árbitros o mediadores en caso de que las diferencias entre actores sociales y empresas no puedan ser resueltas de manera directa por los interesados.



Este capítulo se incluye al final de este documento, para facilitar la referencia de los lectores interesados en un detalle mayor de la legislación vigente. Considerando que las propuestas de relaciones comunitarias deberán regularse a futuro con una reglamentación específica, y que al presente se deben basar en una vinculación de confianza mutua, a construirse quizá con estas propuestas en cada proyecto específico, el equipo consultor ha preferido utilizar este orden en el documento, incluyendo solo una breve referencia legal en el capítulo 3.

Entre los actores sociales que participaron en el proceso de elaboración de esta guía se percibe un criterio mayoritario, que señala una falta de conocimiento y débil aplicación de las normas legales, tanto por parte de los organismos de la administración pública en lo referente a la aprobación y seguimiento de estudios de impacto ambiental, como por parte de las autoridades judiciales, a los que se considera inexpertas en aspectos relativos a minería, ambiente y comunidad.

En las siguientes líneas nos referiremos únicamente a los aspectos relativos a temas ambientales y sociales contenidos en los diferentes cuerpos legales y normativos actualmente en vigencia. Se advierte al lector que se percibe entre los actores sociales consultados, distintas formas de interpretarlas y aplicarlas⁵⁹.

Los instrumentos legales específicos dentro del régimen legal socio ambiental en materia minera son la *Ley de Minería*, el *Reglamento General Sustitutivo del Reglamento General de la Ley de Minería* y el *Reglamento Ambiental para Actividades Mineras en la República del Ecuador*. Dentro del marco de la legislación ambiental general se aplican la *Ley de Gestión Ambiental*, y la *Legislación Ambiental Secundaria sobre la Calidad Ambiental*, que entre otros temas contiene normas reglamentarias para regular el Sistema Único de Manejo Ambiental, la participación ciudadana y la prevención y control de la contaminación ambiental del aire, agua y suelo⁶⁰.

Como instrumento administrativo actualmente en vigencia es aplicable el Acuerdo Ministerial No 410 del Ministerio de Energía y Minas que contiene el Instructivo para la Presentación de Estudios Ambientales Mineros.

⁵⁹ De acuerdo a las normas constitucionales vigentes solo el Congreso Nacional, el Tribunal Constitucional y la Corte Suprema de Justicia pueden interpretar la ley en casos específicos de duda. Sin embargo, en la práctica, su aplicación no siempre se realiza de manera idéntica en casos similares.

⁶⁰ Libro Sexto sobre la Calidad Ambiental contenido por la Legislación Ambiental Secundaria publicada en el Registro Oficial, Edición Especial No 1 y 2 de 31 de marzo del 2003.

LEY DE MINERÍA

La Ley de Minería en el Título V Capítulo II respecto a la preservación del medio ambiente, obliga a todo titular minero a efectuar estudios de impacto ambiental y planes de manejo, señala el contenido de los planes de manejo y exige otras medidas relacionadas con el tratamiento de aguas, la reforestación, la acumulación de residuos, la conservación de la flora y fauna, el manejo de desechos y la protección de los ecosistemas, lo cual habrá que concordar con el reglamento de calidad ambiental antes señalado aplicable en aquellos casos no regulados por la Ley de Minería y su reglamento.

REGLAMENTO GENERAL SUSTITUTIVO DEL REGLAMENTO GENERAL DE LA LEY DE MINERÍA

El *Reglamento General Sustitutivo del Reglamento General de la Ley de Minería* en el Título VIII sobre la Protección al Medio Ambiente declara de interés público el manejo sostenible de los recursos mineros en todas sus fases, lo cual quiere decir que no puede ser excluyente a la actividad minera el equilibrio entre los aspectos sociales, económicos y ambientales. Este reglamento señala a la Unidad Ambiental Minera del Ministerio de Energía y Minas como la entidad que evalúa los estudios, programas, planes de manejo, auditorías y presupuestos ambientales de los titulares mineros y a la Subsecretaría de Protección Ambiental del Ministerio de Energía y Minas como la entidad encargada de la aprobación y seguimiento de dichos estudios.

Cuando los titulares mineros sean concesionarios de áreas o plantas ubicadas dentro de un mismo sector de influencia el reglamento permite presentar estudios, programas, planes de manejo, auditorías y presupuestos ambientales conjuntos y regionales por parte de uno o más titulares.

El *Reglamento General Sustitutivo del Reglamento General de la Ley de Minería* señala además que la actividad minera dentro de áreas del Patrimonio Nacional de Áreas Naturales no está permitida, salvo aquella que se realice dentro del Patrimonio Forestal del Estado o en Bosques y Vegetación Protectores, previa autorización y en coordinación con el Ministerio del Ambiente. Están vigentes dos acuerdos interministeriales que regulan esta aprobación, en acción coordinada entre los Ministerios de Ambiente y de Energía y Minas.⁶¹

REGLAMENTO AMBIENTAL PARA ACTIVIDADES MINERAS EN LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

pág 51

El *Reglamento Ambiental para Actividades Mineras en la República del Ecuador* fue promulgado en 1997, es decir antes de que existiera el Ministerio del Ambiente, la actual Ley de Gestión Ambiental y que se aprobara la Constitución Política de 1998, por lo que tampoco estaban instituidos los derechos colectivos de los pueblos indígenas y afroecuatorianos. De manera que es un instrumento reglamentario que anticipó la necesidad de regular los aspectos socio ambientales de las actividades mineras y marca un hito en este sentido.

Según el Reglamento, los estudios ambientales se dividen en:

- Evaluación Preliminar de Impacto Ambiental
- Evaluación de Impacto Ambiental
- Auditoría Ambiental

Este reglamento fija un esquema institucional compuesto por la Subsecretaría de Protección Ambiental, entidad que conocerá y aprobará los estudios ambientales de los titulares mineros presentados por intermedio de las Direcciones Regionales de Minería.

⁶¹ Acuerdo 039 Expídese el reglamento de la Comisión especial para concesiones mineras en áreas del Patrimonio Forestal del Estado y de Bosques y Vegetación Protectores. Acuerdo 040 Expídese el instructivo para la emisión de informes previos a la elaboración de estudios de impacto ambiental en áreas del Patrimonio Forestal del Estado y Bosques y Vegetación Protectores. Publicado en el Registro Oficial 571 del 8 de Mayo de 2003.

Tanto la Evaluación Preliminar de Impacto Ambiental como la Evaluación de Impacto Ambiental deben ser presentadas para su aprobación a la autoridad competente, previo al inicio de las actividades mineras respectivas.

La Evaluación Preliminar de Impacto Ambiental la debe presentar el titular minero, de manera previa a las actividades *iniciales* de exploración, al Ministerio del Ambiente cuando la concesión se encuentre total o parcialmente dentro del Patrimonio Forestal del Estado o dentro de Bosques y Vegetación Protectores. En los casos en que las actividades mineras no se encuentran en las áreas antes mencionadas, los EPIA se presentan para aprobación de la Subsecretaría de Protección Ambiental (SPA) del MEM.

La Evaluación de Impacto Ambiental se presenta a la aprobación de la Subsecretaría de Protección Ambiental del MEM, previo al inicio de las actividades *avanzadas* de exploración, labores mineras de explotación, beneficio, fundición y refinación.

Hay que distinguir las evaluaciones de impacto ambiental que establece el *Reglamento Ambiental para Actividades Mineras en la República del Ecuador* de la evaluación de impacto ambiental señalada en el título III Capítulo II de la Ley de Gestión Ambiental. Según esta última, la evaluación de impacto ambiental es el procedimiento administrativo que en forma previa determina la viabilidad ambiental de un proyecto y dentro del cual están incluidos los estudios de impacto ambiental y la declaratoria de impacto ambiental⁶². Este esquema nos da a entender que técnicamente las evaluaciones de impacto ambiental a las que se refiere el *Reglamento Ambiental para Actividades Mineras en la República del Ecuador* son en realidad estudios de impacto ambiental.

LEY DE GESTIÓN AMBIENTAL

La Ley de Gestión Ambiental amplió el régimen del estudio de impacto ambiental a todas las actividades susceptibles de presentar un riesgo ambiental. Esta ley establece el Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental compuesto por las instituciones del Estado con competencia ambiental. Igualmente esta ley dispone que todas las actividades que supongan riesgo ambiental, como la minería, deberán contar con la respectiva licencia ambiental otorgada por el ministerio del ramo, que se entiende que es el Ministerio del Ambiente como autoridad ambiental nacional. Cabe mencionar que el Sistema Único de Manejo Ambiental (SUMA) permite que las instituciones del sistema descentralizado se acrediten en el MA para otorgar las respectivas licencias ambientales. La Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental se aplica, en el caso de la minería, en la prevención y control de la contaminación producida al aire, al agua y al suelo, para este efecto el *Reglamento Ambiental para Actividades Mineras en la República del Ecuador* se remite a esta ley y a sus reglamentos⁶³.

SISTEMA ÚNICO DE MANEJO AMBIENTAL

El Sistema Único de Manejo Ambiental establecido en los artículos 19 al 24 de la Ley de Gestión Ambiental está reglamentado en el Título I del Libro VI de la Calidad Ambiental de la Legislación Ambiental Secundaria⁶⁴. El Artículo 20 del Libro VI, determina las normas reglamentarias de aplica-

⁶² Ley de Gestión Ambiental. Glosario de Definiciones :Evaluación de Impacto Ambiental.- Es el procedimiento administrativo de carácter técnico que tiene por objeto determinar obligatoriamente y en forma previa, la viabilidad ambiental de un proyecto, obra o actividad pública o privada. Tiene dos fases; el estudio de impacto ambiental y la declaratoria de impacto ambiental. Su aplicación abarca desde la fase de prefactibilidad hasta la de abandono o desmantelamiento del proyecto, obra o actividad pasando por las fases intermedias.

⁶³ La Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental fue derogada por la Ley de Gestión Ambiental en cuanto a todo el aspecto institucional de esta manera la Ley de Gestión Ambiental reemplazó al Concejo Interinstitucional de Protección del Ambiente por el Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental cuyo órgano rector, coordinador y regulador es el Ministerio del Ambiente. Los reglamentos de la Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental a los cuales se remite el Reglamento Ambiental para Actividades Mineras en la República del Ecuador se encuentran también derogados por la Ley de Gestión Ambiental. Los nuevos reglamentos fueron expedidos en el Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio del Ambiente, Decreto Ejecutivo No. 3516.

⁶⁴ Libro VI denominado de la Calidad Ambiental (ver anexos de este Libro), publicado en la edición especial No. 2 del Registro Oficial de 31 de marzo de 2003.



ción nacional, mismas que establecen algunos mecanismos para la recolección de criterios y observaciones a ser introducidas, inclusive, dentro de los términos de referencia de los estudios de impacto ambiental. Estas normas reglamentarias suplen los aspectos no regulados por la normativa ambiental minera.

El SUMA define varias categorías de autoridad ambiental de aplicación, a la vez que establece mecanismos para que exista la suficiente coordinación entre éstas. Ello supone que los municipios, consejos provinciales y los diversos ministerios e instituciones seccionales, deben coordinar acciones y recoger sus criterios en el proceso de aprobación de estudios ambientales y de cuidado de los recursos naturales. También prevé la participación ciudadana en diversos momentos de aprobación de los estudios de impacto ambiental, incluyendo la aprobación de los términos de referencia iniciales para su realización.

De acuerdo a esta reglamentación, todas las instituciones que, como la Subsecretaría de Protección Ambiental del MEM, en marzo de 2003 tenían en funcionamiento un subsistema de evaluación de impactos ambientales y que, por lo tanto aprueban estudios de impacto y planes de manejo ambiental, deberán adecuar ese subsistema a lo dispuesto en el SUMA y solicitar la correspondiente acreditación en el transcurso de un año a partir de su promulgación, esto es, hasta marzo de 2004, lo que para la industria minera significa que se deberá compatibilizar lo señalado por esta nueva norma con el RAAM. El Anexo 1 de este documento, contiene una descripción del contenido básico del SUMA.

NORMAS COMPLEMENTARIAS

El Acuerdo Ministerial No 410 del Ministerio de Energía y Minas que contiene el Instructivo para la Presentación de Estudios Ambientales Mineros, regula con mayor precisión ciertos aspectos del *Reglamento Ambiental para Actividades Mineras en la República del Ecuador*.

Entre otros temas, ratifica lo ordenado por el *Reglamento Ambiental para Actividades Mineras en la República del Ecuador* respecto a la aprobación de los estudios ambientales previo al inicio de las actividades mineras en cualquiera de sus fases.

En el Artículo 16 el Acuerdo establece un procedimiento de información y difusión pública de los estudios ambientales mediante la entrega del resumen ejecutivo respectivo a las autoridades y pobladores asentados dentro del área de influencia directa del proyecto minero definida en el estudio ambiental y a la Delegación Regional de Protección Ambiental a cuya jurisdicción corresponda la concesión minera. La difusión debe hacerse mediante mecanismos como reuniones, talleres, presentaciones y otros y el titular debe incorporar al estudio y al plan de manejo las sugerencias y observaciones de los pobladores y autoridades como requisito previo a la obtención de la correspondiente aprobación. No está claro cuales serían los parámetros del titular minero para incorporar o descartar los criterios y observaciones de los pobladores y autoridades al estudio y plan de manejo.

Sin perjuicio de que los mecanismos sobre relaciones comunitarias en materia minera deben ser regulados por normas de mayor jerarquía como leyes y reglamentos, este Acuerdo constituye un avance para establecer puentes entre el titular minero y la comunidad respecto de la obligación constitucional contenida en el artículo 88, de contar con los criterios de la comunidad e informarla, de manera previa a la resolución administrativa aprobatoria para iniciar la actividad.

El mecanismo establecido en el Artículo 16 de este Acuerdo también deberá ser aplicado, en el caso de que existan pueblos indígenas y afroecuatorianos en el área de influencia del proyecto minero, en cumplimiento de la obligación de consultarlos sobre proyectos mineros que puedan afectarlos ambiental y culturalmente según lo dispuesto por el Artículo 84 numeral 5 de la Constitución.

REQUISITOS MÍNIMOS QUE DEBEN CUMPLIR LOS CONCESIONARIOS MINEROS

De los instrumentos legales señalados se desprende un marco legal que exige el cumplimiento por parte de los concesionarios mineros de los siguientes requisitos mínimos:

- Estudios de impacto ambiental
- Información, difusión y participación social.
- Medidas de protección y compensación a favor de comunidades indígenas y pobladores en general.
- Señalamiento de una línea base.
- Plan de Manejo Ambiental.
- Medidas Especiales de Protección.
- El plan de relaciones comunitarias, como parte del Plan de Manejo Ambiental.

Los estudios de impacto ambiental (EIA), son instrumentos de planificación ambiental que deben considerar también los efectos sociales de un determinado proyecto minero⁶⁵.

La legislación ecuatoriana no establece la figura de los Estudios de Impacto Social, la base legal de los aspectos sociales de los estudios de impacto ambiental se encuentra en la Constitución, en la Ley de Gestión Ambiental, en la Ley de Minería⁶⁶, en el Reglamento Ambiental para Actividades Mineras en la República del Ecuador y en el Libro VI de la Legislación Ambiental Secundaria que contiene en el artículo 20 las normas reglamentarias de calidad ambiental sobre participación ciudadana, lo que denota que la evaluación de impacto ambiental en el Ecuador tiene un fuerte componente socio ambiental.

La Ley de Gestión Ambiental⁶⁷ contiene varias disposiciones que regulan lo referente a la participación social en la gestión ambiental.

pág **54**
CINCO

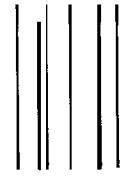
La difusión e información a la comunidad sobre las implicaciones socio ambientales de un determinado proyecto, son medidas que deben ser aplicadas antes de la iniciación de las actividades mineras según lo dispuesto por los instrumentos legales señalados.

El Título V, capítulo II de la Ley de Minería obliga además a los concesionarios mineros a aplicar medidas de protección y compensación a favor de comunidades indígenas y pobladores en general que se vean afectados por el proyecto minero.

⁶⁵ En el Perú, por ejemplo, están normados los Estudios de Impacto Social como parte integrante de los Estudios de Impacto Ambiental. Guía de relaciones Comunitarias. Ministerio de Energía y Minas. República del Perú. Dirección General de Asuntos Ambientales. Enero 2001.

⁶⁶ La Ley de Minería en el artículo 79 dispone: "Estudios de Impacto Ambiental.- Los titulares de concesiones mineras y de plantas de beneficio, fundición y refinación, deberán efectuar estudios de impacto ambiental y planes de manejo ambiental para prevenir, mitigar, controlar, rehabilitar y compensar los impactos ambientales y sociales derivados de sus actividades, estudios que deberán ser aprobados por la Subsecretaría del Medio Ambiente del Ministerio de Energía y Minas."

⁶⁷ La Ley de Gestión Ambiental señala: Art. 1.- La presente Ley establece los principios y directrices de política ambiental; determina las obligaciones, responsabilidades, niveles de participación de los sectores público y privado en la gestión ambiental y señala los límites permisibles, controles y sanciones en esta materia. Art. 9.- Le corresponde al Ministerio del ramo: Promover la participación de la comunidad en la formulación de políticas y en acciones concretas que se adopten para la protección del medio ambiente y manejo racional de los recursos naturales. Art. 28.- (Primer inciso) Toda persona natural o jurídica tiene derecho a participar en la gestión ambiental, a través de los mecanismos que para el efecto establezca el Reglamento, entre los cuales se incluirán consultas, audiencias públicas, iniciativas, propuestas o cualquier forma de asociación entre el sector público y el privado. Se concede acción popular para denunciar a quienes violen esta garantía, sin perjuicios de la responsabilidad civil y penal por acusaciones maliciosamente formuladas. Art. 39.- Las instituciones encargadas de la administración de los recursos naturales, control de la contaminación ambiental y protección del medio ambiente, establecerán con participación social, programas de monitoreo del estado ambiental en las áreas de su competencia; esos datos serán remitidos al Ministerio del ramo para su sistematización; tal información será pública.



LA LÍNEA BASE

El Reglamento Ambiental para Actividades Mineras en la República del Ecuador respecto a la línea base dispone lo pertinente dentro del Anexo 2 sobre las Guías Técnicas para la preparación de estudios ambientales. Según este reglamento tanto la evaluación preliminar de impacto ambiental como la evaluación de impacto ambiental tienen su punto de partida en el establecimiento de una línea base.

Para la Evaluación Preliminar de Impacto Ambiental se establece una línea base general dentro de la que deberá entre otras cosas describirse el medio antrópico, es decir, la situación de la población y los impactos socio económicos y culturales.

Dentro de la Evaluación de Impacto Ambiental la elaboración de la línea base debe ser detallada e igualmente referida entre otros temas a los aspectos socio económicos, culturales y turísticos.

El diseño de la línea base socio económica de los estudios ambientales para las actividades mineras debe sustentarse en el literal d) del artículo 29 del Reglamento Ambiental para Actividades Mineras en la República del Ecuador que dispone como uno de los objetivos fundamentales de la gestión ambiental en materia minera la "protección de los habitantes y comunidades locales o de aquellas que por su ubicación sean susceptibles de impactos ambientales directos e indirectos."

El Reglamento Ambiental para Actividades Mineras en la República del Ecuador no regula un modelo específico para una línea base socio económica, los criterios socio culturales del proyecto en cuestión son más bien parte de la línea base general y la línea base detallada. Al no encontrarse regulado este aspecto, el concesionario deberá establecer en el diseño de las correspondientes líneas de base todo lo referente a los grupos de interés, los avisos y compromisos previos para la construcción de la línea base, los métodos de investigación social, la definición de variables, la previsión y evaluación de los impactos sociales y/u otras actividades.

MEDIDAS DE PROTECCIÓN SOCIAL

La Ley de Minería en el Artículo 80 numeral 1 literales a y h, especifica los elementos que debe contener el Plan de Manejo Ambiental, el mismo que debe incluir acciones para la protección de las comunidades indígenas así como para la compensación y reposición de bienes afectados por los proyectos a comunidades, pobladores, etc. De este artículo se infiere que si se establecen exigencias para que se compense a comunidades y pobladores en general también el requisito de protección establecido en el literal a) del artículo 80 numeral 1 de la Ley de Minería debería entenderse que se aplica además de las comunidades indígenas a otras comunidades y pobladores en general.

El Reglamento Ambiental para Actividades Mineras en la República del Ecuador en el capítulo VI artículo 29 literal d) sobre las **Medidas Especiales de Protección** señala que "toda actividad minera tendrá, como uno de sus objetivos fundamentales la protección de los habitantes y comunidades locales o de aquellas que por su ubicación sean susceptibles de impactos ambientales directos e indirectos."

La metodología sobre los procesos de participación y comunicación entre el concesionario, las poblaciones y comunidades locales al no estar regulada por el Reglamento Ambiental para Actividades Mineras en la República del Ecuador se entiende que deberá ser aquella señalada por el artículo 20 del Libro VI de la Calidad Ambiental de la Legislación Ambiental Secundaria que establece las normas reglamentarias sobre participación ciudadana.

El plan de relaciones comunitarias debe ser un instrumento de planificación que la empresa minera podría aplicar dentro de su política de responsabilidad social.

El Reglamento Ambiental para Actividades Mineras en la República del Ecuador no contempla la figura de un Plan de Relaciones Comunitarias, lo más aproximado a una figura de este tipo sería lo dispuesto por el literal g) de los requisitos para la evaluación del impacto ambiental señalados en el Anexo 2 de las Guías Técnicas. El literal g) establece una serie de elementos que deberá contener la Estrategia de Manejo Ambiental, dentro de la que deberá reflejarse la política de responsabilidad social de la empresa y el universo legítimo de beneficiarios.

ACERCA DE CONSULTA Y NEGOCIACIÓN DURANTE UN PROYECTO

Respecto a la consulta dentro del proceso de aplicación del EIA y a otras consultas, el Reglamento Ambiental para Actividades Mineras en la República del Ecuador en el capítulo VI artículo 29 literal d) sobre las Medidas Especiales de Protección señala que se promoverá “la consulta y participación de las poblaciones locales, en calidad de ejecutores y beneficiarios de proyectos ambientales destinados a la reducción del impacto ambiental de las actividades mineras”. También se establece que “la Subsecretaría de Protección Ambiental coordinará con el titular de derechos mineros la realización de reuniones públicas, en las que participarán las poblaciones locales, con el fin de escuchar problemas y proponer soluciones acerca de los avances y resultados de los estudios ambientales y del cumplimiento de sus planes de manejo”.

El Acuerdo Ministerial 410, como se ha mencionado, establece un mecanismo de información y difusión públicas⁶⁸ dentro del cual el titular minero debe establecer las acciones necesarias para que tanto las obligaciones constitucionales señaladas en los artículos 88 y 84 numeral 5 como las normas del Reglamento Ambiental para Actividades Mineras en la República del Ecuador y aquellas de la Ley de Gestión Ambiental sean cumplidas de manera previa a la iniciación de actividades mineras en cualquiera de sus fases.

La norma establecida en el Artículo 20 del Libro VI de la Calidad Ambiental de la Legislación Ambiental Secundaria se aplica como norma supletoria en este caso.

El Artículo 84 numeral 5 de la Constitución de la República de 1998 dispone que se reconocerán beneficios en cuanto sea posible respecto de los proyectos de explotación de recursos naturales no renovables que se hallen en tierras de poblaciones indígenas o afroecuatorianas, este es el único mandato legal de nuestra legislación que se refiere al reconocimiento de beneficios. Por lo tanto cualquier beneficio que apunte a otros grupos sociales que no sean comunidades indígenas ni afroecuatorianas sería discrecional de parte del concesionario minero.

⁶⁸ Art. 16. Información y difusión públicas.- A fin de garantizar la información sobre el proyecto y las actividades mineras, a través de los respectivos estudios ambientales, y para recoger los criterios de la comunidad, el titular de derechos mineros deberá entregar el resumen ejecutivo de los siguientes estudios ambientales, según la actividad minera que corresponda: evaluación preliminar de impacto ambiental, evaluación de impacto ambiental o estudios ampliatorios a estas evaluaciones, a las autoridades y pobladores, asentados dentro del área de influencia directa del proyecto minero, definida en el propio estudio ambiental, y a la Delegación Regional de Protección Ambiental a cuya jurisdicción corresponda la concesión minera. La distribución del resumen ejecutivo y material de información adicional; de ser el caso, debe realizarse en los 30 días anteriores a la presentación del estudio para aprobación del Ministerio de Energía y Minas (MEM); los pobladores y autoridades deberán presentar al titular de derechos mineros sus sugerencias y observaciones dentro del término de 20 días siguientes de recibido el resumen ejecutivo y material de información y/o directamente en el evento de información y difusión pública a aplicarse. Se deberá remitir la constancia de esta entrega, y de los comentarios recibidos y de los que hayan sido incorporados al estudio, como requisito previo a la obtención de la aprobación del estudio ambiental: Como requisito previo a la aprobación, deberá presentar una constancia escrita de haber aplicado por lo menos uno de los siguientes mecanismos de difusión e información pública: mediante reunión, taller, presentación u otros que serán justificados en el correspondiente Estudio Ambiental Minero y en el cual hayan participado pobladores y autoridades del área de influencia del proyecto. En esta constancia se deben incluir las sugerencias y observaciones de la población, identificando aquellas que se hayan tomado en cuenta para la propuesta del Plan de Manejo Ambiental en función de las características del proyecto minero. Ver “Instructivo sustitutivo al Instructivo para la presentación de los estudios ambientales mineros” Acuerdo del Ministerio de Energía y Minas N° 410. Publicado en el Registro Oficial N° 724 del 13 de diciembre de 2002

En todos los casos, lo recomendable para garantizar la sustentabilidad de los beneficios, así como un enfoque a mediano y largo plazo, es que éstos se otorguen a través de programas o proyectos de desarrollo sustentable o mediante la creación de fondos fiduciarios ambientales.

LOS CONFLICTOS POR LA TENENCIA DE LA TIERRA Y EL USO DE LOS RECURSOS MINEROS

Es importante que exista seguridad jurídica respecto a la tenencia de tierras, tanto para los propietarios o usuarios de la tierra, como para los concesionarios mineros, para crear un marco de confianza dentro de cualquier relación contractual o de servidumbres entre el dueño de la tierra y el concesionario minero. El Artículo 39 de la Ley de Desarrollo Agrario⁶⁹, señala que el Instituto Ecuatoriano de Desarrollo Agrario (INDA) es la entidad competente para adjudicar tierras en el país:

Artículo 39.- Adjudicación.- El Instituto Ecuatoriano de Desarrollo Agrario (INDA) legalizará mediante adjudicación a favor de los poseionarios, las tierras rústicas de su propiedad, cuando se compruebe una tenencia ininterrumpida mínima de cinco años, previo su pago de acuerdo al avalúo practicado por el INDA.

La explotación de la tierra debe hacerse de conformidad con el plan de manejo sustentable del área.

Las disposiciones de este artículo no son aplicables a los patrimonios forestal y de áreas naturales del Estado, ni a las tierras de patrimonio del Ministerio del Ambiente.

Según el artículo 12 de la Ley de Tierras Baldías y Colonización⁷⁰, las tierras baldías que son aquellas que no tienen dueño y que de acuerdo al artículo 1 de dicha ley forman parte del patrimonio del INDA, no pueden ser adquiridas por prescripción⁷¹ según las normas del Código Civil, sino que el Estado debe enajenarlas de acuerdo a lo establecido por el artículo 39 de la Ley de Desarrollo Agrario. Este artículo establece la categoría de "poseionarios" para las personas que se asientan en tierras baldías y que cumplan con los requisitos para poder ser adjudicatarios⁷². Por el contrario, los poseedores son aquellas personas que se ubican en tierras de propiedad privada, y pueden adquirir dichas tierras por prescripción según las normas del Código Civil.

En uno y otro caso, antes de que el poseionario sea adjudicado por el INDA o antes de que el poseedor sea reconocido como dueño por un juez, no se encuentra consolidado el derecho de propiedad sobre esas tierras, por lo que, en caso de que se realice actividad minera no habría derecho a compensaciones o el poseionario o poseedor podría ser desalojado.

Sin embargo, si un concesionario minero debe relacionarse con poseionarios o poseedores, es conveniente apoyar los procesos de obtención de los respectivos títulos de propiedad, debido a los conflictos que podrían surgir por el eventual apareamiento de otras personas que reclamen derechos sobre esas tierras.

⁶⁹ Registro Oficial No 55 de 30 de Abril de 1997

⁷⁰ Registro Oficial 342 de 28 de Septiembre de 1964.

⁷¹ Según el artículo 2416 del Código Civil, la prescripción es "un modo de adquirir las cosas ajenas, o de extinguir las acciones y derechos ajenos, por haberse poseído las cosas, o no haberse ejercido dichas acciones y derechos, durante cierto tiempo, y concurriendo los demás requisitos legales. Una acción o derecho se dice que prescribe cuando se extingue por la prescripción."

⁷² El artículo 39 primer inciso de la Ley de Desarrollo Agrario dispone que "el INDA legalizará mediante adjudicación a favor de los poseionarios, las tierras rústicas de su propiedad, cuando se compruebe una tenencia ininterrumpida mínima de cinco años, previo su pago de acuerdo al avalúo practicado por el INDA."

Como estos procesos de obtención de títulos demandan demasiado tiempo, se sugiere que, en tanto, las empresas ejerzan igual tratamiento para posesionarios o poseedores al momento de compensar o indemnizar en lo que aplique, por ejemplo, en lo relativo a indemnizaciones por daños a cultivos. En cuanto a las tierras comunitarias de propiedad ancestral, el derecho de propiedad de dichas tierras esta expresado en el artículo 84 literales 2 y 3 de la Constitución de la República, la cual establece suficiente seguridad jurídica para este tipo de propiedades y por ende facilita las eventuales negociaciones que deban darse con los concesionarios mineros.

Por otro lado los conflictos entre el uso de la tierra y el uso de los recursos mineros deben ser solucionados mediante un adecuado ordenamiento de suelos que considere la variable ambiental. La falta de este ordenamiento territorial que zonifique ecosistemas en el país, a base de una adecuada información tanto de los recursos superficiales como de los del subsuelo, abre la puerta hacia eventuales conflictos de competencia entre entidades públicas como el Ministerio del Ambiente, el Ministerio de Agricultura⁷³ y el Ministerio de Energía y Minas en materia minera

73 Por ejemplo, Los Artículos 16 y 17 de la Ley de Gestión Ambiental señalan: Art. 16.- El Plan Nacional de Ordenamiento Territorial es de aplicación obligatoria y contendrá la zonificación económica, social y ecológica del país sobre la base de la capacidad del uso de los ecosistemas, las necesidades de protección del ambiente, el respeto a la propiedad ancestral de las tierras comunitarias, la conservación de los recursos naturales y del patrimonio natural. Debe coincidir con el desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio. Art. 17.- La formulación del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial la coordinará el Ministerio encargado del área ambiental, conjuntamente con la institución responsable del sistema nacional de planificación y con la participación de las distintas instituciones que, por disposición legal, tienen competencia en la materia, respetando sus diferentes jurisdicciones y competencias.

A continuación se exponen, brevemente, algunas consideraciones específicas respecto de pequeña minería y extracción de materiales de construcción, que deben tener un tratamiento similar al enunciado en este documento, aunque por su naturaleza, implican una problemática social mucho más compleja que la analizada anteriormente. Es necesario que, reconociendo el aporte en generación de fuentes de ingreso para un numeroso sector de la población que caracterizan a estos sectores, se busque alternativas que permitan mayores niveles de regulación y control. Es necesario además, promover un tratamiento que garantice prácticas sociales y ambientales que se enmarquen en las normas legales vigentes.

MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN

La explotación y aprovechamiento de arcillas superficiales, arenas, rocas y otros materiales de uso directo en construcción, sin incluir en ello a las fábricas de cemento, de cerámica, o a las que preparan hormigón premezclado, son pequeñas industrias mineras que suelen desarrollarse en torno a las ciudades o a obras civiles de magnitud.

Generalmente, al tratarse de extracción y comercialización de afloramientos de material rocoso o arenas, cuyo aprovechamiento se define principalmente por la cercanía a los sitios de consumo y en consecuencia por la necesidad de disminuir el costo de transporte, no suelen realizar mayores estudios geológicos o mineros, ni estudios de impacto ambiental y social.

Sin embargo, conviene que se obligue, conforme a la ley, a la preparación de estudios de impacto ambiental y planes de explotación, a fin de evitar o disminuir impactos negativos o riesgos derivados, por ejemplo, de taludes mal contruidos.

Estas canteras de menor escala, deberían realizar sus procesos de consulta, estudios ambientales y planes de relaciones comunitarias, con la supervisión y participación de los gobiernos municipales, provinciales y de las juntas parroquiales, sin perjuicio del cumplimiento de requisitos previstos en la Ley de Minería y en las ordenanzas municipales pertinentes. Se recomienda entonces definir un proceso de consulta, con participación principal de los municipios, y capacitar a personal de estas entidades para participar en ellos.

En estos casos, los impactos positivos y negativos suelen ser menores, puntuales y afectan a comunidades más específicas, por lo que conviene definir procesos igualmente centrados en los afectados más directos. Entre los problemas típicos de este tipo de explotaciones están: su interrelación con zonas de expansión urbana, la emanación de polvo, problemas de tránsito de vehículos pesados, la inestabilidad de taludes y la afectación al paisaje, la afectación a cauces y playas de ríos, así como la inexistencia de planes de explotación y cierre técnicamente preparados.

Por el tipo de inversión que suele acompañarlas, y por la presión para la provisión de materiales con costos baratos, las obras de prevención en este tipo de canteras, solo serán posibles bajo el control de las autoridades locales, las que, por tanto, deberían integrarse a los procesos de información, consulta y manejo ambiental y social.

Las canteras de materiales de construcción vinculadas a grandes obras de interés nacional, como carreteras de primer orden, represas, oleoductos, puertos y aeropuertos, que por su tamaño, sin duda, requerirán de los mismos estudios ambientales mencionados con anterioridad para la minería industrial, deben tener por tanto un tratamiento similar y deberían ser registradas y monitoreadas tanto por autoridades nacionales como locales.

MINERÍA DE PEQUEÑA ESCALA

La explotación de minerales metálicos, en especial oro de fácil extracción y depuración, suele originar la minería de pequeña escala, que es una forma de extracción presente en la mayor parte de países en vías de desarrollo. Se afirma que unos 13 millones de personas en el mundo trabajan en este sector, cuya existencia continuará en el futuro próximo⁷⁴.

En países como Ecuador, la pequeña minería es y será un fenómeno social relacionado a la falta de empleo, y a la migración de trabajadores e inversionistas temporales, de zonas con alta pobreza. Se estima que entre 30.000 y 40.000 personas trabajan en el sector, en especial en las zonas tradicionalmente mineras del sur de Ecuador.

La llegada de empresas mineras puede verse acompañada, en ciertos casos, de mineros informales que tratan de extraer mineral superficial de alto valor, aprovechando en ocasiones las investigaciones de las empresas. En otros casos, cada vez más excepcionales, han sido los pequeños mineros quienes han descubierto un yacimiento, se encargaron de su explotación superficial, y cedieron sus derechos a empresas que desarrollan posterior o simultáneamente una explotación industrial de mayor escala.

La actividad de minería de pequeña escala, incorpora otras variables en temas sociales y ambientales: por una parte, los pequeños mineros se convierten rápidamente en parte de la comunidad circundante, o incluso conforman nuevos pueblos mineros, generalmente con escasa infraestructura y servicios; por otra parte, su actividad, que suele iniciarse informalmente, tiene dificultades para cumplir las mejores prácticas ambientales y sociales, pues su planificación es precaria y su tecnología y capital, limitados.

El manejo de relaciones comunitarias en caso de minería de pequeña escala, por tanto, será más complejo que lo señalado en este documento, tanto porque los pequeños mineros suelen ser parte de la comunidad de su entorno, cuanto porque, por sus condiciones de informalidad y de escaso capital y tecnología, suelen tener dificultades para aplicar planes de manejo y remediación de impactos ambientales y sociales. Sin embargo, sus actuaciones deberían orientarse utilizando los principios de este documento. Existen muchos ejemplos de mala práctica ambiental en ríos del sur de Ecuador, por desechos de pequeña minería, que no se deberían reproducir en una operación industrial bien planificada.

- BID y CONADE. 1977.**
"La Gestión Pública Ambiental". Quito, Ecuador
- CODESARROLLO. 1998.**
"Un modelo de toma de decisiones comunitarias". Vancouver, Canadá.
- CONFEDERACIÓN DE NACIONALIDADES INDÍGENAS DEL ECUADOR. 2002.**
Primer Congreso de Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador. Imprenta INPE CONAIE, Quito, Ecuador.
- ELIZALDE, LEONARDO. S.F.**
"Breves reflexiones y propuestas previas a un proceso de encuentros comunidad-empresa-Estado". Mimeo.
- ENVIRONMENTAL ALLIANCE INC. y AMEC. 2002.**
"Relaciones Comunitarias". Mimeo. Calgary, Canadá.
- FLACHIER, ADRIANA; ALFREDO ASTORGA, CARLOS PÁEZ Y OLOF SANGFORS. 2000.**
"La Salud de Nuestros Ríos. Manual de monitoreo biológico participativo". PRODEMINCA, Quito, Ecuador.
- FUNDACIÓN NATURA Y CEDA. 2002.**
"Manual del Punto Focal". Quito, Ecuador.
- INICIATIVA DE INVESTIGACIÓN SOBRE POLÍTICAS MINERAS IIPM. 2002.**
"Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable. Informe Regional sobre América Latina". Proyecto MMSD, IIPM. Montevideo, Uruguay.
- LEÓN CASTRO, CAMILO. 2001.**
"Guía de Relaciones Comunitarias". Ministerio de Energía y Minas del Perú, Dirección General de Asuntos Ambientales. Lima, Perú.
- MC MAHON, GARY. 1998.**
"Minería y Comunidad. Resumen de la Conferencia Mundial 1997 realizada en Quito". Banco Mundial, PRODEMINCA. Quito, Ecuador.
- MINISTERIOS DEL FRENTE SOCIAL; INEC, INNFA, CONAMU, CODENPE. 2002.**
"Sistema de Indicadores de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador SIDENPE" en Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador SIISE. Versión 3.0. Publicado en CD. Quito-Ecuador
- MIÑO, CECILIA. 2000.**
"Lo que pasó si pasó". Quito, Ecuador.
- OXFAM AMERICA. 2002.**
"Mecanismos de control y estándares en actividades extractivas para comunidades afectadas por minería". Mimeo.
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO PNUD. 2001.**
"Informe sobre Desarrollo Humano 2001". Ediciones Mundiprensa. México.
- PROYECTO DE DESARROLLO MINERO Y CONTROL AMBIENTAL PRODEMINCA Y BRITISH GEOLOGICAL SURVEY. 2000.**
"Evaluación de Distritos Mineros del Ecuador (colección). Manual de Exploración de Depósitos Metalíferos en el Ecuador". PRODEMINCA. Quito, Ecuador.

WHITEMAN, GAIL Y KATY MAMEN. S/F.
“¿Son eficaces los procesos de consulta y participación de los pueblos indígenas en el sector minero?”. Mimeo. Instituto Norte Sur.

WILLIAMS, MARTIN. 2001.
“Geoquímica y Ambiente. Algunas aplicaciones de la información geoquímica de la Cordillera Occidental del Ecuador”. PRODEMINCA, Imprenta Noción. Quito, Ecuador.

WRAY, NATALIA; MIGUEL CARVAJAL Y RAFAEL MASHINGUIASH. 1997.
“Relación entre Pueblos Indígenas y Minería Aurífera”. PRODEMINCA, Imprenta Artes Gráficas Silva. Quito, Ecuador.

PRINCIPALES LEYES CONSULTADAS

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR.
Registro Oficial No. 1, de 11 de agosto de 1998.

LEY DE MINERÍA.
Registro Oficial No. 695 de 31 de mayo de 1991.

REFORMAS A LA LEY DE MINERÍA.
Registro Oficial, Suplemento No. 144, de 18 de agosto de 2000

REGLAMENTO AMBIENTAL PARA ACTIVIDADES MINERAS EN LA REPÚBLICA DEL ECUADOR.
Registro Oficial No. 151 de 12 de septiembre de 1997.

LEY DE GESTIÓN AMBIENTAL.
Registro Oficial No. 245 de 30 de julio de 1999.

LEGISLACIÓN AMBIENTAL SECUNDARIA.
Registro Oficial, Edición especial Nos. 1 y 2, de 31 de marzo del 2003.

ACUERDO MINISTERIAL No. 410 DEL MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS.
Instructivo para la presentación de Estudios Ambientales Mineros. Registro Oficial No. 724 de 13 de diciembre de 2002.

CONVENIO No. 169.
Organización Internacional del Trabajo (sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes).

REGLAMENTO DE CONSULTA Y PARTICIPACIÓN PARA LA REALIZACIÓN DE ACTIVIDADES HIDROCARBURÍFERAS. Decreto No. 3401 de 2 de diciembre de 2002.

**ALGUNOS ASPECTOS BÁSICOS PARA LA ELABORACIÓN
DE ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL Y PLANES DE MANEJO
SEGÚN EL SISTEMA ÚNICO DE MANEJO AMBIENTAL SUMA⁷⁵**

De conformidad con la Constitución de la República, con la Ley de Gestión Ambiental y con la reglamentación del Sistema Único de Manejo Ambiental (SUMA)⁷⁶ las etapas para la elaboración del estudio de impacto ambiental son las siguientes:

- Consulta Previa. (Art. 88 Constitución Política).
- Análisis Institucional.
- Borrador de los Términos de Referencia que incorporen los criterios de la comunidad.
- Realización de un Estudio de Impacto Ambiental.
- Revisión del Estudio de Impacto Ambiental.
- Aprobación.
- Resolución y Licenciamiento.
- Seguimiento

1. CONSULTA PREVIA

El artículo 88 de la Constitución de la República señala 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”.

Es conveniente establecer un esquema de consulta a la población de la zona de influencia de un proyecto en condiciones de lograr su legitimidad. Esta consulta previa puede efectuarse con la colaboración de los gobiernos locales y de las Juntas Parroquiales. El reglamento del Sistema Único de Manejo Ambiental establece mecanismos de participación ciudadana que podrían ser aplicables por analogía en esta fase de consulta previa⁷⁷, a más de los enunciados en este documento.

2. ANÁLISIS INSTITUCIONAL

Antes de iniciar el proceso de evaluación de impactos ambientales⁷⁸, en función de la descripción de la actividad a realizar, se debe identificar el marco legal e institucional en el que se inscribe la actividad o proyecto propuesto. El análisis institucional tiene como finalidad la identificación de todas las autoridades ambientales de aplicación que deberán participar en el proceso de evaluación de impac-

⁷⁵ Se ha considerado conveniente comentar algunos aspectos que modifican, a juicio de los consultores, lo dispuesto en el RAAM. No se comenta todo el SUMA, sino solo aspectos que pueden ser relevantes para una mejor relación con la comunidad.

⁷⁶ Registro Oficial. Edición Especial. Números 1 y 2 del 31 de Marzo 2003

⁷⁷ Art. 20 del SUMA

⁷⁸ Artículo 21 del SUMA.

tos ambientales, así como la autoridad ambiental de aplicación responsable (AAAr) que liderará el proceso. Este análisis formará parte integrante de la ficha ambiental o del borrador de los términos de referencia para el estudio de impacto ambiental a ser presentado ante la AAAr para su revisión y aprobación.

3. BORRADOR DE LOS TÉRMINOS DE REFERENCIA⁷⁹

Los términos de referencia para el estudio de impacto ambiental determinarán el alcance, la focalización y los métodos y técnicas a aplicarse en la elaboración de dicho estudio en cuanto a la profundidad y nivel de detalle para las variables relevantes de los diferentes aspectos ambientales: medio físico, medio biótico, medio socio-cultural y salud pública. No es suficiente presentar como términos de referencia el contenido proyectado del estudio de impacto ambiental.

Los términos de referencia deben incorporar en la priorización de los estudios los criterios y observaciones de la comunidad, para lo cual el proponente en coordinación con la autoridad ambiental de aplicación responsable, empleará los mecanismos de participación adecuados⁸⁰.

El alcance del respectivo estudio de impacto ambiental deberá cubrir todas las fases del ciclo de vida de una actividad o proyecto propuesto, excepto cuando por la naturaleza y características de la actividad, y en base de las respectivas normas sectoriales, se puedan prever diferentes fases y dentro de éstas diferentes etapas de ejecución de la actividad.

4. REALIZACIÓN DEL ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL⁸¹

Para garantizar una adecuada y fundada identificación, predicción e interpretación de los impactos ambientales de la actividad o proyecto propuesto, así como la idoneidad técnica de las medidas de control para la gestión de sus impactos ambientales y riesgos, el EIA debe ser realizado por un equipo multidisciplinario que responda técnicamente al alcance y la profundidad del estudio, en función de los términos de referencia previamente aprobados. Los proponentes y/o consultores que presenten los Estudios de Impacto Ambiental son responsables por la veracidad y exactitud de sus contenidos.

Un estudio de impacto ambiental requiere de ciertos elementos esenciales para constituirse como tal, sin perjuicio de que la autoridad ambiental de aplicación establezca normas más detalladas mediante guías u otros instrumentos:

- a) Resumen Ejecutivo en un lenguaje sencillo y adecuado tanto para los funcionarios responsables de la toma de decisiones como para el público en general;
- b) Descripción del entorno ambiental (línea base o diagnóstico ambiental) de la actividad o proyecto propuesto con énfasis en las variables ambientales priorizadas en los respectivos términos de referencia (focalización);
- c) Descripción detallada de la actividad o proyecto propuesto;
- d) Análisis de alternativas para la actividad o proyecto propuesto;
- e) Identificación y evaluación de los impactos ambientales de la actividad o proyecto propuesto;
- f) Plan de manejo ambiental que contiene las medidas de mitigación, control y compensación de los impactos identificados, así como el monitoreo ambiental.
- g) Lista de los profesionales que participaron en la elaboración del estudio, incluyendo una breve descripción de su especialidad y experiencia (máximo un párrafo por profesional.)

⁷⁹ Art. 16 de SUMA

⁸⁰ De conformidad al art. 20 del SUMA

⁸¹ Art. 17 del SUMA.

5. REVISIÓN DEL ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL ⁸²

El proponente del proyecto presentará el estudio de impacto ambiental ante la autoridad ambiental de aplicación responsable (AAAr) a fin de iniciar el procedimiento de revisión, aprobación y licenciamiento por parte de la referida autoridad, luego de haber cumplido con los requisitos de participación ciudadana sobre el borrador de dicho estudio⁸³.

La revisión por parte de la autoridad ambiental que constituye la base para el respectivo licenciamiento, puede consistir en:

- 1.- Observaciones al estudio presentado a fin de completar, ampliar o corregir la información;
- 2.- Un pronunciamiento favorable que motiva la emisión de la respectiva licencia ambiental; o,
- 3.- Un pronunciamiento desfavorable que motiva el rechazo del respectivo estudio de impacto ambiental y en consecuencia la inejecutabilidad de la actividad o proyecto propuesto hasta la obtención de la respectiva licencia ambiental mediante un nuevo estudio de impacto ambiental.

Tanto en la etapa de observaciones como en el pronunciamiento favorable o desfavorable, la autoridad ambiental de aplicación podrá solicitar:

- 1.- Modificación de la actividad o proyecto propuesto, incluyendo las correspondientes alternativas;
- 2.- Incorporación de alternativas no previstas inicialmente en el estudio, siempre y cuando éstas no cambien sustancialmente la naturaleza y/o el dimensionamiento de la actividad o proyecto propuesto;
- 3.- Realización de correcciones a la información presentada en el estudio;
- 4.- Realización de análisis complementarios o nuevos; o,
- 5.- Explicación del por qué no se requieren modificaciones en el estudio, a pesar de comentarios u observaciones específicos.

pág 65

6. SEGUIMIENTO AMBIENTAL ⁸⁴

El Seguimiento Ambiental de una actividad o proyecto propuesto tiene por objeto asegurar que las variables ambientales relevantes y el cumplimiento de los planes de manejo contenidos en el estudio de impacto ambiental, evolucionen según lo establecido en la documentación que forma parte de dicho estudio y de la licencia ambiental. Además, el seguimiento ambiental de la actividad o proyecto propuesto proporciona información para analizar la efectividad del sub-sistema de evaluación del impacto ambiental y de las políticas ambientales preventivas, garantizando su mejoramiento continuo. El Seguimiento Ambiental puede consistir de varios mecanismos:

⁸² Art. 18 del SUMA.

⁸³ Según el literal b) del art. 20 del SUMA

⁸⁴ Art. 19 del SUMA.

- a) **Monitoreo interno** (auto monitoreo, *self-monitoring*): Seguimiento sistemático por parte del “propietario” de un proyecto. El proponente de la actividad o proyecto propuesto preparará y enviará a la autoridad ambiental de aplicación correspondiente los informes y resultados del cumplimiento del plan de manejo ambiental y demás compromisos adquiridos conforme la licencia ambiental, con la periodicidad y detalle establecidos en ella y con especial énfasis en la eficiencia de las medidas de mitigación constantes en el plan de manejo ambiental.
- b) **Control ambiental**: Proceso técnico de carácter fiscalizador concurrente, realizado por la autoridad ambiental de aplicación o por terceros contratados para el efecto y tendiente al levantamiento de datos complementarios al monitoreo interno del proponente de una actividad o proyecto; implica la supervisión y el control del cumplimiento del plan de manejo ambiental de toda actividad o proyecto propuesto durante su implementación y ejecución, incluyendo los compromisos establecidos en la licencia ambiental.
- c) **Auditoría ambiental**: Proceso técnico de carácter fiscalizador, posterior, realizado generalmente por un tercero independiente y en función de los respectivos términos de referencia, en los cuales se determina el tipo de auditoría (de cumplimiento y/o de gestión ambiental), el alcance y el marco documental que sirve de referencia para dicha auditoría.
- d) **Vigilancia comunitaria**: Actividades de seguimiento y observación que realiza la sociedad en general sobre actividades y proyectos determinados, por los cuales puedan ser afectados directa o indirectamente, y para velar sobre la preservación de la calidad ambiental.
- e) Los detalles del seguimiento Ambiental serán normados por la Autoridad Ambiental Nacional

7. PARTICIPACIÓN CIUDADANA⁸⁵

pág 66

La participación ciudadana en la gestión ambiental tiene como finalidad considerar e incorporar los criterios y las observaciones de la ciudadanía, especialmente de la población directamente afectada por una obra o proyecto, sobre las variables ambientales relevantes de los estudios de impacto ambiental y planes de manejo ambiental, siempre y cuando sea técnica y económicamente viable, para que las actividades o proyectos que puedan causar impactos ambientales se desarrollen de manera adecuada, minimizando y/o compensando estos impactos a fin de mejorar las condiciones ambientales.

La participación social en la gestión ambiental se rige por los principios de legitimidad y representatividad y se define como un esfuerzo tripartito entre i) las instituciones del Estado; ii) la ciudadanía; y, iii) el proponente interesado en realizar una actividad o proyecto.

Por lo tanto, los procesos de información pública y recolección de criterios y observaciones deberán dirigirse prioritariamente a:

- La población en el área de influencia de la obra o proyecto;
- Los organismos seccionales que representan la población referida en el literal anterior;
- Las organizaciones de diferente índole que representan a la población o parte de ella en el área de influencia de la obra o proyecto;

Sin perjuicio de que estos procesos estén abiertos a otros grupos y organizaciones de la sociedad civil interesados en la gestión ambiental.

a) Momentos de participación.- Los momentos de participación ciudadana obligatorios y mínimos para el proponente de la actividad o proyecto propuesto, en coordinación con la AAAR, son:

- a.1) Durante la elaboración de los términos de referencia y previo a su presentación a la autoridad ambiental de aplicación para su revisión y aprobación; y,
- a.2) Previo a la presentación del estudio de impacto ambiental a la autoridad ambiental de aplicación en base de un borrador de dicho estudio.

La información a proporcionarse a la comunidad debe responder a criterios tales como: lenguaje sencillo y didáctico; información completa y veraz; en lengua nativa, de ser el caso.

b) Mecanismos de participación.- Los mecanismos para la realización de los procesos de información pública y recolección de criterios y observaciones procurarán un alto nivel de posibilidades de participación, por lo que puede resultar necesario en ocasiones aplicar varios mecanismos complementarios en función de las características socio-culturales de la población en el área de influencia de la actividad o proyecto propuesto. La combinación de los mecanismos aplicados así como el análisis de involucrados, base para la selección de mecanismos deberán ser documentados y justificados brevemente en el respectivo Estudio de Impacto Ambiental. Los mecanismos para la información pública pueden comprender:

- b.1) Reuniones informativas (RI):
- b.2) Talleres participativos (TP):
- b.3) Centros de Información Pública (CIP):
- b.4) Presentación o Audiencia Pública (PP):
- b.5) Página web:
- b.6) Otros, tales como foros públicos, cabildo ampliado y mesas de diálogo, siempre y cuando su metodología y alcance estén claramente identificados y descritos en el Estudio de Impacto Ambiental.

pág 67

C) Recepción y recolección de criterios.- Los mecanismos para la recolección de criterios y observaciones serán:

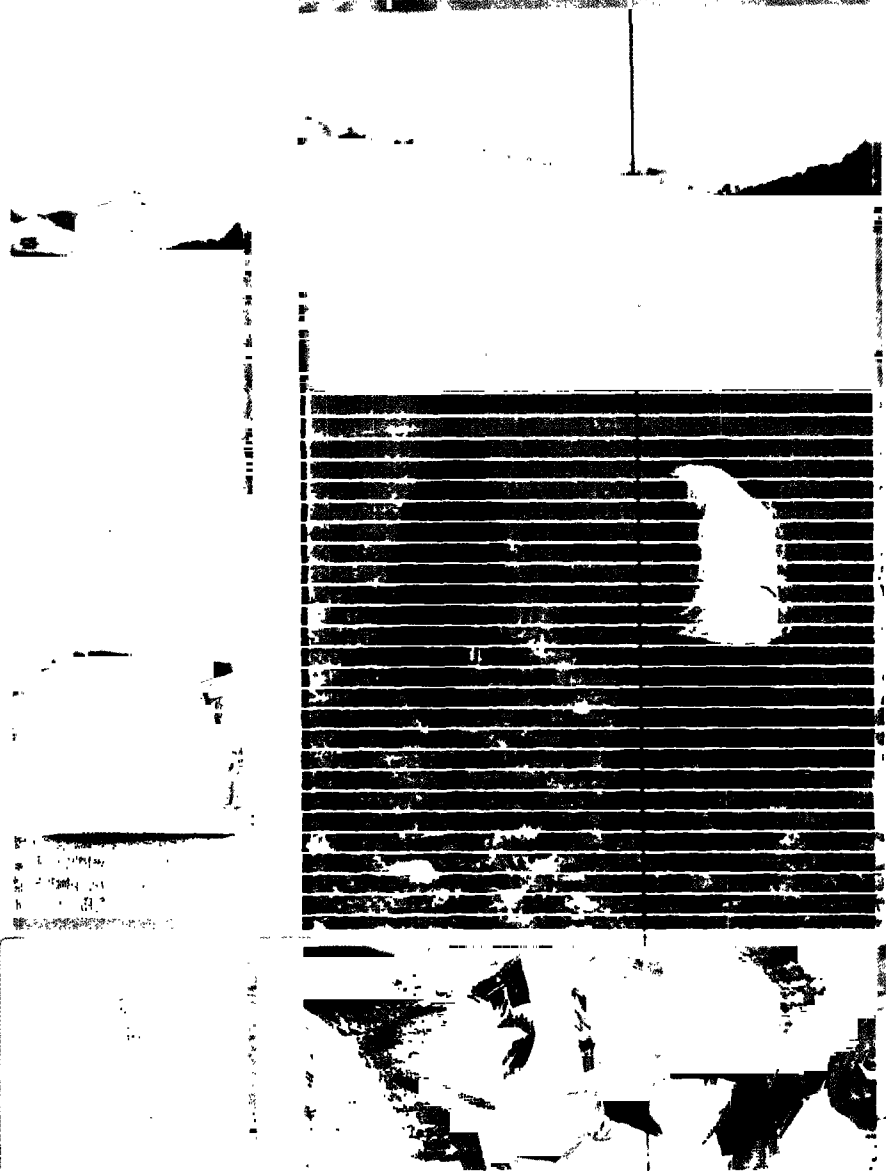
- c.1) Actas de RI y PP, notarizadas si se considera necesario
- c.2) Memorias de TP
- c.3) Formularios a depositarse en buzones en TP, CIP y PP
- c.4) Correo tradicional (carta, fax, etc.)
- c.5) Correo electrónico

Los criterios y observaciones de la comunidad deberán ser documentados y sistematizados a fin de establecer categorías de criterios de acuerdo a su origen, tipo de criterio, tratamiento en el Estudio de Impacto o Plan de Manejo Ambiental y forma de incorporación a éstos.

•
•
•

•
•
•





MINERIA y COMUNIDADES LOCALES

Este documento recoge los principales elementos que, a juicio del equipo consultor de CEPLAES, deben ser atendidos por los principales actores sociales relacionados con el desarrollo de la minería en el Ecuador.

En las comunidades rurales que hemos visitado en actividades relacionadas con minería y comunidad, existe alta expectativa por el desarrollo de la actividad minera, en medio de muchos prejuicios que, si no son resueltos, impedirán, casi en todos los casos, el desarrollo de una minería moderna y sustentable, pudiendo dar paso a explotaciones ilegales e inadecuadas.

En todas las instancias que representan tanto a mineros como a campesinos y a indígenas, se sienten, casi por igual, profundas huellas de desconfianza, que deben superarse en aras de una relación más armónica que permita que esta actividad, adecuadamente planificada y ejecutada, pueda desarrollarse para beneficio del país y en especial de la población en zonas ricas en minerales.

