

FUNDACIÓN ESQUEL - CODELCO

**ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN SOCIAL EN LA
COMUNIDAD DE LLURIMAGUA**

**PERCEPCIÓN DE ACTORES SOCIALES NACIONALES
ALREDEDOR DE ACTIVIDADES MINERAS EN ÍNTAG
- RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN -
(Documento No. 6)**

**Quito DM – Ecuador
Agosto - 2012**

C O N T E N I D O

RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

A.	INTRODUCCIÓN	pág. 01
B.	RESULTADOS RELEVANTES	02
	Preguntas Generales	02
B.1	Primera pregunta: Importancia de la actividad minera a gran escala en el desarrollo económico y social del Ecuador: Sus pros y contras	02
B.2	Segunda Pregunta: ¿Existen en el país, leyes que garanticen un desarrollo apropiado de la minería a gran escala?	06
B.3	Tercera Pregunta: ¿Qué aspectos de las leyes mineras no se cumplen en el país?	09
B.4	Cuarta Pregunta: En el país, ¿Existen procedimientos que garantizan que los planes de manejo ambiental y las autorizaciones que se emiten (licencias) cumplan con las normas establecidas?	12
B.5	Quinta Pregunta: ¿Cuál es su criterio sobre las condiciones institucionales que hacen falta, en lo administrativo, técnico, financiero, empresarial y demás, para el desarrollo minero en el país?	15
	Preguntas Específicas	18
B.6	Sexta Pregunta: ¿Qué empresas públicas o privadas cuentan con la mayor aceptación para llevar a cabo operaciones mineras a gran escala?	18
B.7	Séptima Pregunta: ¿Qué rol debe desempeñar la ENAMI, en términos de proteger los intereses nacionales sobre los recursos no renovables?	21
B.8	Octava Pregunta: Grado de interés de actores nacionales y locales alrededor de los ámbitos económicos, ambientales, sociales y políticos, derivados de operaciones mineras y de protección ambiental en Intag	23
B.9	Novena Pregunta: ¿Cuáles son los factores determinantes para desarrollar una actividad minera responsable en el país?	26
B.10	Décima Pregunta: Identifique las implicaciones políticas, ambientales y sociales de las operaciones mineras	29
B.11	Décimo Primera Pregunta: ¿Hay confianza y transparencia en el Gobierno Nacional para el desarrollo de la minería a gran escala en el Ecuador?	34
B.12	Décimo Segunda Pregunta: ¿Hay confianza y transparencia en la empresa pública para el desarrollo de la minería a gran escala en el país?	36

C. RESULTADOS EN CIFRAS	38
CONCLUSIONES	46
ANEXOS	
Anexo 1: Entrevistas sistematizadas de 14 actores	49
Actores Consultados:	
- Asambleaísta General Paco Moncayo	50
- Sra. Gabriela Rivadeneira, Gobernadora de Imbabura	53
- Ing. Jorge Martínez, Alcalde de Ibarra, Presidente de AME	60
- Dr. Fernando Buendía, Asesor de la Asamblea Nacional	61
- Dr. Fernando Bustamanete, Catedrático de FLACSO	67
- Ing. Víctor Hugo Aguirre, Decano de la Facultad de Ingeniería en Geología, Minas, Petróleo y Ambiente (FIGEMPA) e Ing. Benigno Trujillo Bravo, Director de la Carrera de Geología	71
- Econ. Roque Sevilla, Ex - Alcalde de Quito, Presidente de Metropolitan Turing	76
- Dr. Santiago Yépez, Presidente de la Cámara de Minería	81
- Sra. Natalia Green, Presidente de la Ecuatoriana para la Defensa de los Derechos Naturales y el Medio Ambiente DEDENMA	86
- Sra. Yolanda Kakabadse	91
- Dr. Mario Melo, Fundación Pacha Mama	94
- Dr. Pablo Lucio Paredes, Analista Económico	97
- Econ. Vicente Albornoz, Presidente de CORDES	101
Anexo 2: Unidades de Análisis y Frecuencia	103
Anexo 3: Matriz de percepción de actores sociales nacionales alrededor de actividades mineras en Íntag	119

SIGLAS UTILIZADAS

MGE: Minería a gran escala

GN: Gobierno Nacional

GADs: Gobiernos Autónomos Descentralizados, incluyen Municipios, Consejos Provinciales, Juntas Parroquiales

ENAMI: Empresa Nacional de la Minería

ARCOM: Agencia de Regulación y Control Minero

INIGEMM: Instituto Nacional de Investigación Geológico Minero y Metalúrgico

POT: Plan de Ordenamiento Territorial

ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN SOCIAL EN LA COMUNIDAD DE LLURIMAHUA PERCEPCIÓN DE ACTORES SOCIALES NACIONALES ALREDEDOR DE ACTIVIDADES MINERAS EN ÍNTAG

- RESUMEN EJECUTIVO -

INTRODUCCION

La fase de investigación previa a la formulación de la “Estrategia de Intervención Social en la Comunidad de Llurimahua”, contempló entrevistas a actores (as) sociales nacionales¹, con el fin de conocer su percepción alrededor de la Minería a Gran Escala (MGE) en el país y particularmente en Intag.

La boleta guía definida con base a una matriz categorial (variables, dimensiones e indicadores) recoge 12 preguntas guías: 5 generales y 7 de carácter específico, las que fueron aplicadas a 14 ciudadanos (as) con presencia nacional: 4 actores políticos, 2 académicos, 2 empresarios, tres miembros de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y 3 analistas económicos. Las preguntas están interrelacionadas entre sí, lo que hizo posible inferir criterios² que pueden contribuir al entendimiento macro de la actividad minera, y a enriquecer el debate de un tema trascendente para el país y para las comunidades con potencial minero.

Para contrastar, las posiciones de los actores, se conformaron dos subgrupos: el A, constituido por quienes apoyan, de alguna manera, la MGE, y el subgrupo B, integrado por dos actores de las OSC, que están en franca oposición a esta actividad. Atendiendo la estructura de la matriz de dominios, que metodológicamente sugiere acceder a entrevistados procedentes de diversos espacios y actividades, para recoger criterios de diversas procedencias y asegurar la calidad del trabajo, en el análisis se mantuvo la clasificación por grupos mencionada.

RESULTADOS RELEVANTES

- PREGUNTAS GENERALES

PRIMERA PREGUNTA³: Desde su concepción, sírvase indicar la importancia que tiene la actividad minera a gran escala en el desarrollo económico y social del Ecuador, señalando además, sus pros y contras.

El **85.7% de los** actores consultados, asume la MGE como una opción interesante para el país por los recursos frescos que se inyecta a la economía. Un **71.4%** de aquellos (políticos, académicos,

¹ La metodología aplicada forma se acompaña al documento “Percepción de Actores Sociales Nacionales Alrededor de Actividades Mineras en Intag”.

² Los actores tuvieron varias opiniones; por ello, para calcular el porcentaje de cada variable, se consideró el total de entrevistados.

³ Alrededor de este punto se agrupan las preguntas, **Quinta**: ¿Cuál es su criterio sobre las condiciones institucionales que hacen falta, en lo administrativo, técnico, financiero, empresarial y demás, para el desarrollo minero en el país?, **novena**: ¿Cuáles son los factores determinantes para desarrollar una actividad minera responsable en el país?, **décima**: Identifique las implicaciones políticas, ambientales y sociales de las operaciones mineras.

empresariales, de las OCS y analistas económicos) considera que la minería es una opción de desarrollo, si cumple con las siguientes condiciones:

- **Articularse a una estrategia de transformación de la matriz productiva nacional**, ello implicaría que la renta se destine a dinámicas industriales endógenas que promuevan encadenamientos productivos nacionales y locales, también a desarrollar el sector del bioconocimiento para generar servicios ambientales. Igualmente, requiere articularse a una “política ambiental integral, de largo plazo, que plantee estándares de calidad altos para la minería, para el empleo, infraestructura, servicios, y que prevea la sostenibilidad de las futuras generaciones”. La estrategia requerida debe **engranar el desarrollo nacional y local**. El **50%** de los entrevistados (incluido uno del subgrupo B) opinó que la **decisión política** de los gobernantes es determinante para que se cumpla con ésta y las demás condiciones;
- **Contar con una institucionalidad vigorosa** es una condición expresada por el **42.8%** de los actores. Se refiere a instituciones que actúen con transparencia, que planifiquen con visión de largo plazo, que gestionen la renta de manera estricta con lo planificado, que permanezcan en el tiempo, igual que sus estándares de eficiencia y calidad; que funcionen con normas claras, estables, y que tengan capacidad política de hacer cumplir la normatividad. Que tengan capacidad técnica (talento humano calificado) y de equipamiento para: efectuar estudios de laboratorio con niveles significativos de profundidad; evaluar los datos que las empresas proveen en sus planes de manejo ambiental (PMA); y monitorear el cumplimiento en el sitio, más todavía en el caso de la pequeña y mediana minería, pues allí existen muchas licencias y PMA. Según el criterio de los actores del subgrupo B (**14.3%**), es necesario **abrir espacios para dialogar y debatir**, pues eso contribuye a construir una institucionalidad real;
- **Institucionalizar la relación Gobierno Nacional (GN) - Gobierno Autónomos Descentralizados (GADs) - Comunidad**, para normar la distribución de la renta minera y evitar prácticas clientelares de las instituciones, de los líderes y de las empresas. Se puede considerar también la descentralización de instituciones para agilizar la gestión de la MGE;
- **Seleccionar empresas** que operen con tecnología de punta, que inviertan en investigación, que tengan normas ISO. Aplicar procesos transparentes y éticos (**46.1%**) en dicha selección;
- **Contar con Planes de Ordenamiento Territorial**, previa la implantación de todo proyecto extractivo, puesto que la MGE provoca cambios importantes en el uso del suelo;
- **El cumplimiento de la normativa social y ambiental**, es otra condición imprescindible a ser observada por las mineras privadas o públicas, según el **35.7%** de los actores entrevistados, debido a las experiencias de otros países, a las propias con la minería artesanal y mediana, y con la explotación hidrocarburífera, que a pesar de contar con un marco regulatorio, no se ha cumplido provocando grave daño ambiental. Se mencionó que la **MGE debe desarrollarse solo si se encuentra un equilibrio con los derechos de la naturaleza**. Una autoridad local, sostuvo que “para cada proyecto extractivo, es necesario confrontar el costo ambiental con los ingresos potenciales”, su preocupación es que “las zonas donde se han encontrado materiales pétreos son las más biodiversas y se pueden perder”. Hubo coincidencias entre los entrevistados, en el sentido de que no se debe extraer en zonas protegidas, en donde lo máximo permitido debe ser la minería artesanal y mediana; y

- **Promover y respetar la participación ciudadana**, es otro de los requerimientos, según el **28.5%** de los consultados, por ser un derecho inscrito en la Constitución, y no se tiene ninguna certeza de que el cierre de las minas, tras 20 o 30 años de operación, se efectúe según lo estipulado en el contrato, ni de que se cumplan con los planes preventivos y las remediaciones ambientales, así como con, las regulaciones laborales, las referidas a la salud, a la salubridad, etc. Se subrayó, además que las empresas deben comprometerse a **rendir cuentas**. El **14.3%** dijo que se debe establecer mecanismos democráticos para manejar el conflicto ambiental.

Quienes sostienen que la **MGE no es una opción para el Ecuador** (dos miembros de las OSC, **14.3%**), sustentan su franca oposición alrededor de:

- **Es inconstitucional el desarrollo de la MGE**, debido a que no se ha permitido que las poblaciones afectadas ejerzan su derecho a la consulta y al consentimiento libre;
- **Va en contra los derechos de la naturaleza**, puesto que el desarrollo de la actividad destruye ecosistemas, extingue especies, en circunstancias en que no hay tecnología que logre una restauración integral de las áreas afectadas. Argumentan estos ciudadanos que con la MGE se contaminarán, sobre todo, los recursos hídricos (RRHH), pues el Ecuador tiene muchos acuíferos, alta sismicidad, poca posibilidad de controlar la pluviosidad y la infiltración de los tóxicos que utilizan las mineras, pues con su implantación se está arriesgando territorios mega diversos como la Cordillera del Cóndor, o los páramos;
- **Profundiza el modelo extractivista**. El Estado subsidia a la minería, construyendo carreteras, proyectos hidroeléctricos y la infraestructura necesaria; y
- **Deteriora la calidad de vida de la gente, sus tejidos sociales, genera violencia y alta conflictividad**, toda vez que en las zonas de influencia de las minas, proliferan focos de prostitución y delincuencia.

SEGUNDA PREGUNTA: ¿Existen en el país, leyes que garanticen un desarrollo apropiado de la minería a gran escala?

Un **78.5%** de los actores entrevistados tienen opiniones favorables acerca de la Constitución, identificándola como un marco garantista. El **42.8%** (4 políticos, un académico y un analista económico), considera que “**existe un marco normativo** que, si se aplica con rigurosidad, garantizará que la MGE se realice de manera responsable”.

El empresario ligado a la minería, en cambio dijo que “La **Leyes no otorgan garantías** a la inversión extranjera, debido a que:

- El mandato minero, es una amenaza, dado que el Estado ganará la mayor parte de las utilidades (52%);
- El Acuerdo Ministerial legaliza a mineros ilegales en concesiones de compañías mineras;
- El Decreto Ejecutivo que restringe la venta de acciones, sin previa aprobación del Estado, dificulta a las empresas junior, que hacen exploración, el acceso a las concesiones; y

- El Tribunal Constitucional, al denunciar los acuerdos bilaterales de inversión, no protege la inversión internacional”.

La opinión de que **no existen Leyes que garanticen el desarrollo adecuado de la MGE**, abarca al **28.5 %** de los actores (un académico, un empresario y dos actores del subgrupo B. Las razones son diferentes: los dos primeros sostienen que la Ley Minera “no prevé mecanismos que aseguren la estabilidad de los contratos, el largo plazo, o que eliminen la especulación en torno a la explotación minera⁴, la normativa es muy débil y complaciente. En cambio, para los actores que se oponen a la MGE, la Constitución es el único instrumento jurídico que debe prevalecer, pues “las leyes ambientales, y la Ley de la Minería, contradicen las disposiciones constitucionales, permiten la agresión, no la eliminan”.

TERCERA PREGUNTA: ¿Qué aspectos de las leyes mineras no se cumplen en el país?

El **42.7%** de los entrevistados identifican los **aspectos ambientales** como los más vulnerados, y dentro de ellos, la **contaminación de los recursos hídricos**.

Los **temas laborales**, sobre todo la seguridad laboral, fueron identificados por dos académicos (**14.3%**).

Los **aspectos jurídicos**, fueron mencionados por tres actores (**21.4%**), quienes sostienen que la estabilidad jurídica es relativa, pues el marco jurídico está en constante cambio, y afecta los procesos de negociación y el ingreso de inversión extranjera; además, “existen problemas de ilegalidad, en Esmeraldas por ejemplo, están presentes inmigrantes colombianos no regularizados que compran equipos y extraen metales”. El empresario minero teme que la presencia de la ENAMI provoque un desbalance en el mercado, y que “las mejores áreas explotables puedan quedarse con esta empresa”, este temor hace parte del imaginario empresarial y de otros actores.

El **14.3%** de los actores (un político y un miembro de las OSC), señaló la **aprobación y control de los PMA y de las licencias**, pues “los procesos no son rigurosos, no existe la capacidad de evaluar debidamente los estudios, no se los exige tal como manda la Ley, por cada una de las etapas del proceso minero. Se concede licencias ambientales para varias fases, con un estudio general, sin las especificaciones que se requieren”.

Los **mecanismos de participación**, concretamente la denominada “consulta previa”⁵, no se cumple. Dos actores políticos, y dos del subgrupo B (**28.5%**), coincidieron en que el conflicto ambiental, se aborda con una actitud bastante autoritaria. La consulta previa es asimilada a socializar decisiones ya tomadas. Pero aun en la socialización existen problemas, en la zona de Íntag, se contrataron medios de comunicación urbanos siendo una zona mayoritariamente rural. En las audiencias públicas se informan temas técnicos en lenguaje técnico, por lo que la población al no entenderlo no expresa sus inquietudes.

PREGUNTAS ESPECÍFICAS

⁴ hay denuncias de daños creados para cobrar indemnizaciones o acceder a contratos de remediación ambiental.

⁵ Consignado en la Constitución y en el convenio 169 de la OIT suscrito por el Ecuador.

SEXTA PREGUNTA: ¿Qué empresas públicas o privadas cuentan con la mayor aceptación para llevar a cabo operaciones mineras a gran escala?

Quienes tienen una opinión favorable sobre la MGE, conocen de forma general las **empresas privadas que cuentan con mayor aceptación**; no están familiarizados con sus nombres, se alude a la procedencia de: mineras canadienses, australianas, estadounidenses, “que son más respetables, y no por sí mismas, sino porque están en un entorno con gran control social, que monitorea sus estándares de calidad”. Existe desconfianza, señalaron, en empresas chinas pues, en otros países no han realizado un trabajo de calidad. Todos los entrevistados aludieron a empresas transnacionales.

Quienes manifiestan **no conocer mineras privadas que tengan aceptación (64%)**, sostienen que “ninguna empresa minera aparece en los concursos de respetabilidad, que es la base de la confianza” y “la responsabilidad social que realizan, tiene una concepción pobre y cortoplacista”.

Los dos actores opuestos a la MGE, dicen no conocer empresas que hayan logrado hacer MGE en ecosistemas similares a los del Ecuador, sin provocar impactos irreversibles. A las que operan en Chile no les nombran, dado que trabajan preferentemente en zonas desérticas, es decir, en una realidad geográfico - ambiental diferente.

Para quienes **no conocen empresas públicas con aceptación** y que representan un **28.5%** de las respuestas (un académico, un político, un actor del subgrupo B), “no existe una empresa pública que tenga una imagen sólida y eso se debe a la experiencia existente con las petroleras”. El resto de actores no reconoce o no identifica a empresas mineras públicas.

SÉPTIMA PREGUNTA⁶: ¿Qué rol debe desempeñar la ENAMI⁷, en términos de proteger los intereses nacionales sobre los recursos no renovables?

La generalidad (**85.7%**) de los actores entrevistados desconocían la conformación o existencia de la Empresa Nacional Minera (ENAMI EP); el **75%** fue enfático en manifestar que su rol es **el de una empresa** productora, no de control, o de defensa de los recursos naturales, dado que aquello es competencia de quien ejerce la rectoría de la política. Tres de cuatro consultados que así opinaron, pusieron de relieve el reto de que ENAMI EP se “constituya en un **referente de excelencia en la gestión minera**, en términos administrativos, ambientales, tecnológicos, gestión del talento humano, cumplimiento de la normativa, respeto de los derechos de las comunidades”, se resaltó que siendo “una empresa estatal eficiente, no requiere anteponer la maximización del lucro”, pero sí, capitalizarse.

El **25%** (un actor empresarial y dos analistas económicos) opinó que la ENAMI EP debe **intervenir en el mercado** con las mismas reglas de juego que las privadas, someterse al ente regulador en las mismas condiciones, acceder a las concesiones sin ventajas, y arriesgar inversiones.

Quienes se oponen a la MGE (**14.3%**), sugieren que puede, “**conformar una empresa mixta** con mineras pequeñas y medianas, para que la extracción se efectúe con las mejores normas ambientales y acceder a las regalías”, o desarrollar “programas de tecnificación, de encadenamiento productivo,

⁶ En esta pregunta no se cuenta con la respuesta de dos actores.

⁷ En esta pregunta fueron incorporados los criterios vertidos de la pregunta **Décimo segunda**: ¿Hay confianza y transparencia en la empresa pública para el desarrollo de la minería a gran escala en el país?

de manejo empresarial, articulados a los Planes de Desarrollo de los GADs de las regiones donde existe este tipo de minería.

El **14.3%** (dos analistas), manifestó sus dudas por la posibilidad de que luego de haber adquirido experticia, la ENAMI pretenda retirar las concesiones para asumir la extracción de manera directa.

OCTAVA PREGUNTA⁸: Grado de interés de actores nacionales y locales alrededor de los ámbitos económicos, ambientales, sociales y políticos, derivados de operaciones mineras y de protección ambiental en Íntag

Íntag, según un académico “tiene una historia entrelazada de leyendas sobre la lucha radical de sus pobladores contra la minería, pero se trata de un grupo que no ha creado soluciones que reviertan la situación de la comunidad en su conjunto”, y otros agregan: “tampoco el Gobierno Central, lo ha hecho”.

Íntag, según uno de los actores políticos, “es ejemplo de un manejo inapropiado de la gestión del conflicto ambiental. La explotación del cobre puede ser una necesidad de desarrollo nacional, y por eso, es básico incorporar a la población en el proceso de reflexión y debate, para establecer instrumentos que les garantice el ejercicio de su derecho al buen vivir; pero la exploración se ha manejado en forma secreta, autoritaria, e incluso violenta”. “Esa actuación ha dejado en los residentes la sensación de despojo, de ahí, su resistencia a la minería”.

El **55%** de los actores (un político, un académico, dos empresarios y un1 analista económico), señaló que existen **actores locales** (líderes de Íntag y de los GADs), cuyos **intereses** son **económicos** por la distribución de la renta minera, pero que se proyectan como intereses políticos, de defensa del territorio y del ambiente.

El **50%** (que incluye una actora opuesta a la MGE) señaló que entre los **actores locales**, están también quienes sustentan su economía en proyectos productivos orgánicos exportables, y perciben a la MGE como una amenaza para los ecosistemas y para sus actividades, pues conocen que va a existir afectación y eso, puede incidir en el mercado verde. Esta alternativa no beneficia a toda la población, pero para los productores, su defensa, es asumida como **socio - ambiental**.

El **25%** señaló que existen **intereses económicos** de **actores nacionales y extranjeros** que aparecen como ambientalistas, pues la MGE afectaría a sus actividades. Se identificó el caso de la persona que está al frente de la administración del Bosque Los Cedros, que "para visitarlo se cobra USA \$ 300 diarios, sin que la comunidad se beneficie de ninguna manera". Pero a la par, una autoridad local expresó la necesidad de “**evaluar los costos ambientales**, pues García Moreno, es una parroquia biodiversa; en ese bosque, se hacen investigaciones en flora y fauna, especialmente de aves, hay que proteger zonas identificadas como únicas en el mundo”.

Para el **28.5%** de los entrevistados, la problemática de Íntag es poco o nada conocida.

DÉCIMA PRIMERA PREGUNTA: ¿Hay confianza y transparencia en el Gobierno Nacional para el desarrollo de la minería a gran escala en el Ecuador?

⁸ Para calcular los porcentajes, se consideran a los 8 actores que identificaron intereses y actores. 4 actores no conocen la problemática de Íntag, en tanto que otros 4, se refirieron al tema sin precisar ninguna de las dos variables.

Un 42.8% de los consultados no confía (un actor de cada categoría), debido a que “Existe falta de transparencia y no se explicita el destino de los recursos; si se constatará que contribuirán al desarrollo del país, las tensiones sociales bajarían. Negar el impacto social y ambiental, crea un clima de duda y desconfianza”.

El **21.4%** no confía por el **deterioro de la democracia**, pues no se aplica la consulta previa, no existe debate, se desconocen procesos legítimos de la población, como la consulta efectuada en el Azuay. Para una autoridad local, ello se debe a la inadecuada **estrategia de comunicación en** Íntag.

Para los actores del subgrupo B, no es un tema de confianza o un no al gobierno, se trata de **falta de institucionalidad**, no existe experiencia ni para hacerlo, ni para lidiar con las consecuencias, y sobre todo, éste no es un país apto para la minería, en circunstancias en que se debe emprender en proyectos de generación de servicios ambientales.

Quienes opinaron que sí existe confianza, los que representan el 14.2% (dos políticos), sustentaron su afirmación, en la alta **credibilidad y apoyo** con que cuenta el **Presidente de la República**.

A N E X O
1

**ESTRATEGIA DE INTERVENCION SOCIAL EN
LA COMUNIDAD DE LLURIMAGUA**

**PERCEPCIÓN DE ACTORES SOCIALES NACIONALES
ALREDEDOR DE ACTIVIDADES MINERAS EN
INTAG**

**ENTREVISTAS SISTEMATIZADAS DE 14
ACTORES**