

Universidad Andina Simón Bolívar  
Sede Ecuador

Área de Derecho

Programa de Maestría en Derechos Humanos y Democracia en América Latina  
Mención: Políticas públicas

Desarrollo y Minería en el Ecuador:  
Un análisis del derecho de participación en el Proyecto Mirador

Susy Garbay Mancheno

2011

*Al presentar esta tesis como uno de los requisitos previos para la obtención del grado de magíster de la Universidad Andina Simón Bolívar, autorizo al centro de información o a la biblioteca de la universidad para que haga de esta tesis un documento disponible para su lectura según las normas de la universidad.*

*Estoy de acuerdo en que se realice cualquier copia de esta tesis dentro de las regulaciones de la universidad, siempre y cuando esta reproducción no suponga una ganancia económica potencial.*

*Sin perjuicio de ejercer mi derecho de autor, autorizo a la Universidad Andina Simón Bolívar la publicación de esta tesis, o de parte de ella, por una sola vez dentro de los treinta meses después de su aprobación.*

*Susy Garbay Mancheno*

*29 de marzo del 2011*

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Derecho

Programa de Maestría en Derechos Humanos y Democracia en América Latina

Mención: Políticas públicas

Desarrollo y Minería en el Ecuador:

Un análisis del derecho de participación en el Proyecto Mirador.

Susy Garbay Mancheno

Tutor: Dr. Agustín Grijalva

Quito, marzo de 2011

## Abstract

Este trabajo tiene que propósito evidenciar las tensiones existentes en la vigencia de los derechos humanos, particularmente el de participación, y las políticas que se implementan en el marco de un modelo de desarrollo que se sustenta en la extracción de recursos naturales.

A pesar del reconocimiento en la normativa nacional e internacional de mecanismos de participación, como la consulta ambiental y la consulta previa libre e informada a los pueblos indígenas, se evidencia que estos no están realmente diseñados para influir en las decisiones que toma el Estado respecto a programas extractivos, y más bien se subordinan a los intereses del desarrollo, noción que aunque tome diversos nombres, sigue teniendo como sustento ideológico el crecimiento económico y la mercantilización de la naturaleza.

La actividad minera en el país no ha sido hasta ahora relevante, sin embargo está tomando un gran impulso una vez que la actividad minera ha sido catalogada como estratégica para el país. El primer proyecto minero a gran escala de explotación de cobre y bajo la modalidad de cielo abierto, es el denominado Mirador, ubicado en la provincia de Zamora Chinchipe, que es objeto de estudio en esta tesis, y a partir del cual se pretende evidenciar los límites prácticos del derecho de participación que se hace referencia en el párrafo anterior.

La promulgación de la Constitución del 2008, trajo consigo expectativas respecto al ejercicio de derechos, así como también en relación a un progresivo cambio del paradigma de desarrollo, sin embargo la expedición de una nueva Ley de Minería, la demanda de inconstitucionalidad de la misma por parte de organizaciones indígenas y ecologistas, y la respuesta que dio la Corte Constitucional, no presagian el mejor escenario para la vigencia de los derechos humanos de las personas y pueblos afectados por el proyecto Mirador, y otros proyectos mineros que ya se están promoviendo.

El propósito de este trabajo es alentar un debate crítico de los derechos humanos, que a su vez propicien la generación de propuestas y alternativas a la noción de desarrollo imperante.

*Lo moderno es lo mismo que lo bueno; lo malo que aún pueda prevalecer se explica porque lo moderno aún no llega del todo o porque ha llegado incompleto. Éste fue sin duda, con plena ingenuidad, el lema de todas las políticas de todos los estados nacionales hace un siglo; hoy lo sigue siendo, pero la ingenuidad de entonces se ha convertido en cinismo.*

Bolívar Echeverría

Modernidad y capitalismo (15 tesis)

Agradezco a todas las personas y organizaciones que me brindaron generosamente información, documentos y su tiempo para conversar sobre el tema que se debate en esta tesis, pero especialmente al Edwar por su apoyo incondicional y su valiosa opinión crítica.

## **Tabla de contenido**

	<b>Páginas</b>
Introducción	9
<b>I CAPITULO</b>	
Desarrollo, democracia y participación	13
1. Debates sobre las nociones de desarrollo	13
1.1.    Ecodesarrollo	16
1.2.    Desarrollo sustentable	18
1.3.    Desarrollo humano	24
2. Democracia, participación y desarrollo.	29
<b>II CAPITULO</b>	
La minería como nuevo puntal de desarrollo en Ecuador: Límites prácticos en el ejercicio del derecho de participación en el Proyecto Mirador.	37
1. Antecedentes y contexto del proyecto	37
2. Contexto de la zona donde se desarrolla el proyecto Mirador	39
3. El proyecto Mirador	44
4. El derecho de participación de las poblaciones afectadas por el Proyecto Mirador.	51
4.1. Derecho a la consulta previa, libre e informada	51
4.2. Consulta ambiental: Participación de la Comunidad	67
4.3. Otras expresiones del derecho de participación	74

5. Respuestas del estado frente a la conflictividad social	78
5.1. Diálogo Minero	79
5.2. Mandato Minero y Amnistía a líderes sociales	80

### **III CAPITULO**

Extractivismo y derecho de participación:

tensión no resuelta con el nuevo régimen constitucional.	84
1. El derecho de participación como elemento de las nociones de desarrollo: límites reales	85
2. Derecho a la participación en las políticas de desarrollo en el régimen constitucional vigente	87
2.1 La consulta previa libre e informada	88
2.3 La consulta ambiental en el marco constitucional vigente	90
3. La consulta previa, libre e informada y la consulta ambiental en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana	92
4. El derecho de participación como una propuesta central en la planificación estatal: Plan Nacional de Desarrollo.	93
5. Expedición de la Ley de Minería: Consideraciones de la participación social en las actividades mineras.	94
6. Demanda de Inconstitucionalidad de la Ley de Minería y posición de la Corte Constitucional.	98
7. Participación de las personas comunidades, pueblos y nacionalidades en la fase de explotación de cobre en el	



proyecto Mirador	108
Conclusiones	115
Bibliografía	123

## INTRODUCCION

La minera metálica a gran escala en el Ecuador no tiene precedentes, sin embargo actualmente es una actividad económica a la que se le ha puesto mucho interés, debido al gran potencial minero que tiene el país. Al igual que lo que ocurrió en su momento con la explotación petrolera, la minería es promovida ahora como un puntal de *desarrollo*, y fuente de importantes recursos económicos para el Ecuador. Este planteamiento ha sido fuertemente cuestionado por organizaciones sociales, principalmente indígenas y ecologistas, que proponen buscar otras alternativas que superen la apropiación y mercantilización de los bienes de la naturaleza.

La implementación de los proyectos mineros, también ha materializado la tensión entre los intereses del desarrollo y la participación de las personas, comunidades y pueblos afectados por las actividades mineras, lo cual ha derivado en actos de protesta y resistencia, que han sido reprimidos y criminalizados.

En este trabajo se busca a partir del estudio del caso del proyecto Mirador, el primero de explotación de cobre a gran escala en el Ecuador, evidenciar los límites prácticos del ejercicio del derecho de participación, a través de la consulta ambiental y la consulta, previa, libre e informada. Se intenta que este análisis este contextualizado en el régimen constitucional anterior y en el vigente, ya que la promulgación de la Constitución del 2008 generó expectativas en el ejercicio de derechos, así como una modificación del paradigma de desarrollo.

En el primer capítulo se hace un acercamiento a la noción generalizada de desarrollo, que concibe al crecimiento económico como único camino para alcanzar el bienestar de las personas. Desde ese punto de vista se promovieron desde las instituciones financieras

internacionales, políticas que proponían sustituir los modos tradicionales de producción y subsistencia, por otros que dependan de un sistema científico y técnico, que permitan una mayor capacidad de producción e integración al circuito mundial del mercado. Las transformaciones sociales y culturales que estas medidas provocaron, evidenciaron múltiples contradicciones, como la imposibilidad de eliminar la pobreza, la devastación ambiental y la demanda de mayor participación social. Todo esto ha llevado a que se propongan reconceptualizaciones de la noción de desarrollo. El *ecodesarrollo* es una corriente crítica que alerta sobre la relación de los procesos de producción y consumo en la destrucción de la naturaleza, frente a lo cual plantea deconstruir el paradigma económico de la modernidad, transformar los estilos de vida en cada región, revalorizar las diversidades étnicas y otras formas de relacionamiento con la naturaleza, propuestas que cobran actualidad en el contexto de la nueva Constitución ecuatoriana. Por otro lado, se abordan los conceptos de *desarrollo sustentable* y *desarrollo humano*, que a diferencia del *ecodesarrollo* no cuestionan los procesos de producción y consumo, pero incluyen a la participación social como elemento necesario a considerar en la toma de decisiones estatales que puedan afectar el medio ambiente así como en otro tipo de políticas. Se intenta relacionar estos debates con los de democracia, ya que es considerada como el régimen político compatible con las ideas de desarrollo y participación.

En el segundo capítulo se hace un estudio del proyecto Mirador, contextualizándolo espacial y temporalmente, para que se pueda comprender su dimensión así como los efectos en el medio ambiente y en la vida de las comunidades y pueblos Shuar que habitan en la zona donde se desarrolla el proyecto. Este análisis evidencia que previo a la fase de exploración no se llevó a cabo un proceso de consulta, previa libre e informada a los pueblos indígenas,

mientras que el proceso de consulta ambiental a la comunidad, se justificó con una socialización del Estudio de Impacto Ambiental, al mismo tiempo se observa la ausencia del Estado, lo cual permitió un comportamiento arbitrario por parte de la empresa Ecuacorriente S.A. concesionaria del proyecto minero. Estos hechos dieron lugar a expresiones de protesta y resistencia, que fueron fuertemente reprimidos, y los líderes sociales criminalizados. Sin embargo, estas acciones también obligaron a las autoridades a debatir el tema minero a nivel nacional en el denominado Diálogo Minero.

En el tercer capítulo se hace un análisis de lo que ha sucedido con posterioridad a la promulgación de la Constitución del 2008, puesto que la caracterización del estado ecuatoriano como plurinacional, constitucional de derechos y justicia social; la promesa de la participación ciudadana en todos los asuntos de interés público, a través de los mecanismos de expresiones de democracia representativa, directa y comunitaria; la incorporación de la noción del *sumak kawsay*; el reconocimiento de los derechos de la naturaleza, etc., suponían un cambio trascendental en el ejercicio de derechos y en la noción de desarrollo. Por otro lado, se aspiraba que junto con la nueva Constitución, el Mandato Minero expedido también por la Asamblea Constituyente, sean el punto de partida para la expedición de una nueva normativa que regule la actividad minera. Sin embargo, se constata que esto no ha sucedido, pues la expedición de la Ley de Minería al margen de la participación social, y la posición de la Corte Constitucional respecto a este tema, así lo demuestra. Así mismo se evidencia que al iniciar la fase de explotación del proyecto Mirador, y a pesar de estar vigente un nuevo régimen constitucional, no se ha llevado a cabo el proceso de consulta previa, libre e informada. Estos hechos demuestran que el ejercicio de derechos de participación, en la práctica está subordinado a los intereses del desarrollo.

Para la elaboración de esta tesis, se recurrió a fuentes bibliográficas de carácter teórico, histórico y temático. Se realizó una visita a la provincia de Zamora Chinchipe, para entrevistar a líderes indígenas y sociales, también se realizaron entrevistas a funcionarios/as de la empresa Ecuacorriente S.A, de las oficinas cercanas a la zona del proyecto; y a un alto funcionario de la empresa en la ciudad de Quito. Así mismo se realizó una revisión hemerográfica a través de buscadores de internet.

# I CAPITULO

## **Desarrollo, democracia y participación**

En este capítulo se revisarán algunos debates alrededor de la noción de desarrollo, concepto que aunque ha tomado varios adjetivos, ha justificado el crecimiento económico a costa de la mercantilización de los bienes de la naturaleza. Las actividades extractivas que se han llevado a cabo a lo largo de las últimas décadas, no han estado exentas de conflicto, especialmente porque la mayor parte de los recursos naturales se encuentran en territorios donde habitan pueblos indígenas y comunidades campesinas, cuya visión del desarrollo difiere de la imperante, lo que ha dado lugar a que obligatoriamente, se debata sobre el derecho de participación de estos actores en el marco de las políticas extractivas. Estas discusiones están relacionadas a las de democracia, pues es el único régimen político compatible con las ideas de desarrollo y participación.

### **1. Debates sobre las nociones de desarrollo**

La noción de desarrollo constituye una categoría que se ha adaptado a diferentes visiones ideológicas, y desde cuyo concepto se ha justificado la intervención e implementación de políticas en diferentes regiones del mundo, que han sido determinantes en la vigencia de los derechos humanos de las personas y de los pueblos. A pesar de la importancia que ha adquirido la definición de desarrollo, especialmente a partir de mediados del siglo anterior, es un concepto que genera confusión, debido a los diferentes sentidos que se le ha otorgado.

La noción de desarrollo ha estado estrechamente relacionada con la de industrialización, a tal punto que durante un tiempo llegó a asumirse que el desarrollo industrial era el equivalente a desarrollo económico. La industrialización como eje del desarrollo tiene un correlato

capitalista y otro socialista. El primero impulsado por políticas de economía liberal, y el segundo fomentado vía política de planificación estatal. Sin embargo, la visión capitalista fue la que se extendió en todo el mundo.

Se ha establecido que la denominada “era del desarrollo”, inició a mediados del siglo anterior, luego de la segunda guerra mundial, cuando tomaba fuerza la reconstrucción de los países europeos y en general una revitalización de la economía mundial. Estados Unidos gozaba de una posición privilegiada en el campo económico, tecnológico e industrial y con el propósito de expandir el sistema capitalista así como consolidar su hegemonía en el mundo, apeló a la idea de desarrollo; esta intención ha sido observada en el discurso de posesión del presidente estadounidense Henry Truman, que planteó emprender como nación, un decidido programa mundial que posibilite a los “países subdesarrollados” beneficiarse de los avances científicos y del progreso industrial de los Estados Unidos.<sup>1</sup>

De esta forma y en contraposición a la idea de desarrollo, nació también la de “subdesarrollo”, categoría en la que ingresan todos los países que durante siglos fueron llamados atrasados e incivilizados, denotando una condición indigna.<sup>2</sup> Para Aníbal Quijano, el debate sobre desarrollo y subdesarrollo, fue “[...] *una de las expresiones de la reconfiguración del poder capitalista mundial en ese período. Dicha reconfiguración consistía, en primer término, en una relativa pero importante, desconcentración-*

---

<sup>1</sup>Harry S. Truman, Discurso de Investidura, 20 de enero de 1949, en Documents on American Foreign Relations Documents sobre las Relaciones Exteriores Norteamericanas, Connecticut: Princeton University Press, 1967. Citado por Gustavo Esteva, “Desarrollo”, en Wolfgang Sachs, edit., *Diccionario del Desarrollo: Una Guía del Conocimiento como poder*, PRATEC, Lima, 1996, p. 52, <http://www.ivanillich.org/Lidicc.htm>

<sup>2</sup>José María Sbert, “Progreso” en Wolfgang Sachs, edit., *Diccionario del Desarrollo: Una Guía del Conocimiento como poder*, PRATEC, Lima, 1996, p. 302, <http://www.ivanillich.org/Lidicc.htm>

*redistribución del control del poder, en particular sobre el trabajo, los recursos de producción y la autoridad política.”*<sup>3</sup>

El término “desarrollo”, que hasta entonces había sido utilizado en la biología, en la historia, en la economía política, alcanzó un nuevo significado para toda la humanidad, entendido como el “[...] *incremento continuo de la producción mediante la sustitución de formas productivas tradicionales por otras con mayor contenido científico y técnico, acompañado de las transformaciones sociales y culturales imprescindibles para realizar esa sustitución, y para asegurar el disfrute social de los beneficios que ofrece*”.<sup>4</sup>

El desarrollo planteado en ese contexto histórico, tiene algunas características. En primer lugar, es concebido como un proceso único y en una sola dirección, para lo cual se diseñaron fórmulas obligatorias para los países que deseaban alcanzar el anhelado crecimiento económico, principal carácter del desarrollo. En segundo término, esta noción de desarrollo es visto como un camino necesario a seguir si se quiere lograr la prosperidad y bienestar de las personas, por lo tanto se planteó como un proceso obligatorio e imposible de ser rechazado. Finalmente el desarrollo así ideado, propone reemplazar los modos tradicionales de producción y subsistencia, por otros que dependan de un sistema científico y técnico, que permitan una mayor capacidad de producción e integración al circuito mundial del mercado.

Las instituciones financieras internacionales fueron las principales difusoras de la ideología de esta visión de desarrollo, pues contaban con la facultad para imponer condiciones

---

<sup>3</sup> Aníbal Quijano, “El Fantasma del desarrollo en América Latina”, en Alberto Acosta, comp. *El Desarrollo en la Globalización: El Reto de América Latina*, Caracas, Editora Nueva Sociedad, 2000, p. 16.

<sup>4</sup> Emilia Ferraro, comp., “Hablan Las otras voces del Planeta”, en *Teorías del Desarrollo*, Quito, edición no comercial, 1996, p.40.



a los estados para modificar los marcos institucionales, que permitan la ejecución de políticas, programas y proyectos tendientes a la sustitución de formas de subsistencia locales por otras más especializadas y dependientes de tecnología.

Este concepto de desarrollo ha sido objeto de cuestionamientos, como lo veremos más adelante, debido a las implicaciones sociales y ambientales que conlleva, por lo que ha sido reconceptualizado desde diversas posiciones. Para efectos de este trabajo rescatamos las nociones del ecodesarrollo, del desarrollo sustentable y del desarrollo humano.

### **1.1. Ecodesarrollo**

Durante los años setenta, aparecen varios estudios que pusieron en evidencia la crisis ambiental provocada por la irracionalidad del crecimiento económico en el planeta. Estos estudios dieron lugar a un debate teórico y político para valorizar la naturaleza e incorporar los impactos ambientales dentro del proceso de desarrollo. Aparece entonces el concepto de sustentabilidad como “[...] *el reconocimiento de la función de la naturaleza como soporte, condición y potencial del proceso de producción*”.<sup>5</sup>

Esta idea de sustentabilidad tiene origen en el marco de discusiones de la economía ecológica, que hace una crítica a la destrucción de la naturaleza como resultado de los procesos de producción y consumo, señalando los retos que da lugar la degradación

---

<sup>5</sup> Enrique Leff, “La insoportable levedad de la globalización: La capitalización de la naturaleza y las estrategias fatales de sustentabilidad”, en *Desarrollo Sustentable ¿Realidad o retórica?*, Dossier de la Revista de Guadalajara número 6, agosto – septiembre, Quito, 1999, p. 23.

ambiental, al “proyecto civilizatorio de la modernidad” (E. Leff, 1999: 24). Esta corriente de reflexión se denominó **ecodesarrollo**.

Las propuestas del ecodesarrollo, plantean no solo la posibilidad, sino la necesidad de establecer nuevos modelos de producción así como también otros estilos o formas de vida en cada región, según sus condiciones y potencialidades ecológicas, considerando adicionalmente las diversidades étnicas y otras formas de gestionar los recursos naturales. El ecodesarrollo problematiza los fundamentos de la producción, proponiendo deconstruir el paradigma económico de la modernidad y al mismo tiempo plantea “[...] *la construcción de futuros posibles, fundados en los límites de las leyes de la vida y entropía, así como en los potenciales de la productividad natural y la creatividad humana.*” (E. Leff, 1999:27).

Sin embargo, este discurso y propuesta fue perdiendo fuerza ante la complejidad que conlleva incorporar en los instrumentos y políticas de planificación esta visión de desarrollo, a esto se sumó la urgencia de la recuperación económica de los países del tercer mundo, que se vieron atrapados en la década de los ochenta, en la llamada crisis de la deuda, que provocó serios procesos de recesión. En este contexto y debido a la fuerte presión de los organismos multilaterales de crédito, éstos países para salir de la crisis, asumieron la receta difundida por las instituciones financieras internacionales, mediante la implementación de una serie de políticas de corte neoliberal, es entonces cuando comienza a agotarse el discurso del ecodesarrollo y aparece el del desarrollo sostenible. Si bien es cierto que varios de los principios de las dos propuestas son similares, las estrategias del poder económico trastocaron el discurso ambiental crítico, contenido en el debate del ecodesarrollo, subordinándolo a la lógica del crecimiento económico.

## 1.2 . Desarrollo sustentable

A diferencia del ecodesarrollo, la noción de desarrollo sustentable conlleva la idea que los problemas ambientales son ocasionados por el subdesarrollo, esto se puede visualizar en la Declaración de Estocolmo de 1972, que establece en el preámbulo:

*“Las deficiencias del medio originadas por las condiciones del subdesarrollo y los desastres naturales plantean graves problemas, y la mejor manera de subsanarlas es el desarrollo acelerado mediante la transferencia de cantidades considerables de asistencia financiera y tecnológica que complemente los esfuerzos internos de los países en desarrollo y la ayuda oportuna que pueda requerirse”.*<sup>6</sup>

En 1987 la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, publicó el documento titulado “Nuestro Futuro Común” más conocido como Informe Brundtland. En este documento, se plantea la búsqueda de un paradigma común de todos los países, superando las disparidades de condiciones, acentuadas por la crisis de la deuda. Empezó entonces a configurarse la idea de la sustentabilidad como todo proceso que, al tiempo que permite satisfacer las necesidades presentes no compromete la capacidad de satisfacer las necesidades de las futuras generaciones. Este informe parte de la idea de desarrollo duradero, el cual es descrito de la siguiente forma:

*“El desarrollo duradero es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. Encierra en sí dos conceptos fundamentales:*

---

<sup>6</sup> Declaración de Estocolmo, Preámbulo, párrafo 2, artículo 9.

- *El concepto de ‘necesidades’, en particular las esenciales de los pobres, a las que se debe otorgar prioridad preponderante*
- *La idea de limitaciones impuestas por capacidad del medio ambiente para satisfacer las necesidades presente y futuras”.*<sup>7</sup>

En el 2002 se llevó a cabo la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, en donde se aprobó la Declaración de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible. Este instrumento reconoce que el medio ambiente continúa destruyéndose, por lo que debe incrementarse inmediatamente el acceso a servicios básicos, la provisión de agua potable y saneamiento, vivienda adecuada, energía, así como los servicios de atención en salud, tomarse además medidas para promover la seguridad alimentaria y la protección de la biodiversidad. Adicionalmente plantea la necesidad de apoyo mutuo entre los estados para erradicar el subdesarrollo.

Para una corriente de reflexión, la conciliación del desarrollo económico y la protección al medio ambiente está correctamente planteada en el concepto de desarrollo sostenible,<sup>8</sup> mientras, que para otra línea de pensamiento, el medio ambiente y el crecimiento económico son conceptos contrarios en la dialéctica del desarrollo, que el discurso de la sustentabilidad pretende inútilmente reconciliarlos.<sup>9</sup>

Una de las posiciones más críticas proviene del ecomarxismo, y uno de sus exponentes es James O’Connor. Este autor propone la necesidad de impulsar un sistema económico

---

<sup>7</sup> Informe Brundtland, Parte I, Cap. 2, párrafo 15.

<sup>8</sup> José Juste Ruíz, “El Desarrollo Sostenible y los Derechos Humanos”, en Cristian Courtis, comp., *Protección Internacional de los Derechos Humanos: Nuevos desafíos*, México, Editorial Porrúa, 2005, p. 333.

<sup>9</sup> Enrique Leff, *Ecología y Capital: Racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable*, México, Siglo Veintiuno Editores, 2001, p. 313 a 332.

diferente al capitalismo y hace su análisis a partir de las contradicciones planteadas por Marx. De esta forma O'Connor sostiene que además de la gran contradicción entre las relaciones de producción (el capital) y la fuerza del trabajo (trabajadores), hay una segunda contradicción que se da entre el modo de producción capitalista y las condiciones de producción, considerando en la última categoría a la naturaleza y a las personas. Dice que éstas originalmente no surgieron como mercancías pero que con la expansión capitalista se transformaron en tales. Este autor plantea que a través del proceso creado por la oferta y la demanda, el capitalismo realiza una apropiación, utilización y destrucción de la naturaleza, lo cual incide negativamente en la calidad de vida de las personas, puesto que en función de una perspectiva expansiva, competitiva y cortoplacista, la dinámica capitalista destruye su propia base de reproducción.<sup>10</sup>

Sin apartarse de la corriente del ecomarxismo, otros autores al mismo tiempo que reconocen el aporte de O'Connor encuentran en su propuesta algunas dificultades de carácter teórico (E. Bedoya, *Antropología del Desarrollo*, 132 - 134). Por un lado, opinan que la contradicción ecológica abarca diversos aspectos, lo cual conlleva una complicación para elaborar un enfoque teórico coherente. Por otro lado, considera que la contradicción ecológica no puede ser planteada lejos del análisis de la primera contradicción planteada por Marx, puesto que los conflictos ecológicos causados por el capitalismo, *“conducen a la primera contradicción, es decir al modo y estilo de extracción del excedente económico.”*<sup>11</sup> De hecho

---

<sup>10</sup> Eduardo Bedoya Garland, “De la economía política a la ecología política: Balance global del ecomarxismo y la crítica al desarrollo”, en Andreu Viola, comp., *Antropología del Desarrollo*, Barcelona, Editorial Paidós, 1999, p. 132.

<sup>11</sup> James O'Connor, *Capitalism, Nature, Socialism*, 1989, p. 1-38, citado por Eduardo Bedoya Garland et al., “De la economía política a la ecología política: Balance global del ecomarxismo y la crítica al desarrollo”, en *Antropología del Desarrollo*, Barcelona, Editorial Paidós, 1999, p. 133.

la segunda contradicción cobra sentido con la primera, toda vez que el grado de explotación de la naturaleza es la consecuencia de la forma de extracción de excedentes.

Para Eduardo Bedoya y otros, eso no significa que no exista la contradicción ecológica que plantea O'Connor, de hecho hay una articulación de las dos contradicciones que conlleva a un deterioro de los ecosistemas, que obliga a una reformulación de la economía política, puesto que el nivel de explotación de la naturaleza, pone en duda las posibilidades futuras de reproducción del capital. Además las consecuencias o externalidades son de tal magnitud, que lo que está en riesgo es la supervivencia de todos los seres vivos.<sup>12</sup>

De esta forma queda cuestionada la posibilidad del desarrollo sustentable en el marco del sistema capitalista, pues el ritmo actual de consumo de recursos naturales hace que sea imposible dejar suficientes para el futuro. En este sentido algunos autores consideran que la noción imperante del desarrollo sustentable, es la respuesta que da la modernidad capitalista a la problemática ambiental que se ha tornado crítica; y que lo único que pretende es manejar, regular y gestionar los impactos en el medio ambiente provocados por el desarrollo capitalista.<sup>13</sup>

Por otro lado, se cuestiona que sea posible lograr el equilibrio pretendido en el desarrollo sustentable, ya que resulta difícil precisar los límites dentro de los cuales se pueda establecer si un proyecto de desarrollo logra o no ese equilibrio, dimensión que además puede variar

---

<sup>12</sup> “En este proceso, se generan las externalidades negativas, las cuales constituyen los costos derivados del proceso de producción no asumidos por el capital. La contaminación atmosférica, el calentamiento de la tierra, las enfermedades provocadas por el desequilibrio ecológico, etc., conforman las mencionadas externalidades.” Eduardo Bedoya Garland y otros, “De la economía política a la ecología política: Balance global del ecomarxismo y la crítica al desarrollo”, en Andreu Viola, comp, *Antropología del Desarrollo*, Editorial Paidós, Barcelona 1999, p. 132.

<sup>13</sup> Arturo Escobar, “El desarrollo sostenible: dialogo de discursos”, en *Revista Foro No. 23*, Bogotá, Fundación Foro Nacional por Colombia, 1994, p. 98 - 112.

dependiendo de la región donde se lo implemente. Adicionalmente la ambigüedad del concepto de desarrollo sustentable, hace imposible lograr un encuentro entre las dimensiones sociales, económicas y ambientales planteadas en esa noción; sin embargo, se propone la posibilidad de pensar en este modelo como un tránsito hacia otra concepción que se aleje del capitalismo y que por lo tanto conlleve cambios paradigmáticos, lo cual solo sería posible a largo plazo.<sup>14</sup>

En la práctica, la articulación de al menos tres de los objetivos que conlleva el concepto de desarrollo sustentable: crecimiento económico, conservación ambiental y participación social, ha sido imposible que se plasmen, un reflejo de esto es la dificultad de alcanzar acuerdos internacionales que tengan fuerza jurídica obligatoria, sobre protección de la naturaleza. Por un lado, está la posición de los países “desarrollados” que defienden sus estrategias de expansión y apropiación de los recursos naturales en los países “subdesarrollados”, por otro lado, está la posición de movimientos sociales que han puesto en debate alternativas a la explotación de recursos naturales. Particularmente en nuestra región el movimiento indígena ha colocado con fuerza en las últimas décadas, las reivindicaciones sobre sus territorios ancestrales y los recursos naturales que en ellos se encuentran.

A pesar de las críticas realizadas a la noción de desarrollo sustentable, algunos autores rescatan ciertos aspectos positivos, como la introducción de al menos dos principios. El primero es el de la **responsabilidad subjetiva** del daño ambiental, que se traduce en el precepto “el que contamina paga”; y el segundo es el **principio de precaución**, que supone

---

<sup>14</sup> Nicolo Giglio, *Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina, un cuarto de siglo después*, CEPAL, Mayo, 2006, p. 18, citado por María Jimena Sasso Rojas, “El Proyecto Multipropósito Baba: disputas sobre desarrollo y sustentabilidad”, Quito, Ediciones Abya – Yala, 2009, p. 20 - 21

que ante la amenaza del daño al medio ambiente o cuando no hay certeza científica que éste no se producirá, se tomen medidas de protección para evitar ese daño.<sup>15</sup>

Los debates sobre el desarrollo sustentable, también han dado origen a ciertos conceptos que han sido utilizados por los movimientos sociales de defensa al medio ambiente, para construir sus demandas. Así, el planteamiento de responsabilidades comunes pero diferenciadas establecidas en la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, reconoce que los países desarrollados tienen responsabilidad en el cumplimiento del desarrollo sostenible, debido a las presiones que sus sociedades ejercen sobre el medio ambiente.<sup>16</sup> Por otro lado está, el reconocimiento del derecho de participación sobre asuntos relacionados al medio ambiente, que se concibe de la siguiente forma:

*“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados [...] En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que disponga las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones.”<sup>17</sup>*

En todo caso y a pesar de los límites que se presentan en la práctica, el derecho al medio ambiente sano y el de participación en la gestión ambiental han sido reconocidos en la mayoría de las Constituciones de los países, convirtiéndose en herramientas políticas - jurídicas de los movimientos y redes sociales que han surgido frente a la defensa de los

---

<sup>15</sup>Roberto Guimaraes, “Desarrollo Sustentable en América Latina y el Caribe: Desafíos y Perspectivas a partir de Johannesburgo 2002”, en *Los Tormentos de la Materia*, Buenos Aires, CLACSO, 2006, p. 94.

<sup>16</sup> Principio 7.

<sup>17</sup> Principio 10.



derechos de pueblos, comunidades y personas que se consideran afectadas por la ejecución de proyectos de desarrollo.

### **1.3 Desarrollo humano**

Las políticas de desarrollo impulsadas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, durante las décadas de los setenta y ochenta, no solo provocaron un deterioro del medio ambiente, sino de las condiciones de vida de millones de personas. Particularmente las políticas de ajuste estructural agravaron significativamente las condiciones de pobreza en nuestra región.

Según algunos estudios a inicios de los ochenta, alrededor de 130 millones de personas vivían aún bajo la línea de pobreza<sup>18</sup> y durante esa década se agudizaron considerablemente las desigualdades en la distribución de los ingresos.<sup>19</sup> Frente a las críticas hechas desde diversos sectores a las políticas de ajuste, en 1987 UNICEF mediante la publicación del informe llamado “Ajuste con rostro humano”<sup>20</sup> hizo un llamado de atención a los organismos multilaterales, proponiendo la necesidad de que los procesos de ajuste estuvieran acompañados de mecanismos y estrategias de lucha contra la pobreza y de protección a grupos de la población que tienen que enfrentar mayores privaciones sociales y económicas.

---

<sup>18</sup> Samuel Morley, “El Ajuste Estructural y los determinantes de la pobreza en América Latina”, en Nora Lustig, comp., *El Desafío de la Austeridad: Pobreza y desigualdad en la América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, p.55.

<sup>19</sup> “Durante la crisis y los ajustes de la década del ´80, la concentración del ingreso aumentó aún más. Casi todos los países latinoamericanos experimentaron una aguda redistribución del ingreso en esa década de crisis, ajustes y reformas, en la mayoría de los casos con un saldo neto regresivo al final de la década” Oscar Altimir, “Desigualdad, empleo y pobreza en América Latina”, en Víctor E. Tokman y Guillermo O’Donnell comp. *Pobreza y desigualdad en América Latina*, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1999, p. 30

<sup>20</sup> UNICEF, *Informe Ajuste con rostro humano: protegiendo a los grupos vulnerables y promoviendo el desarrollo*, 1987.

En este documento se defiende las medidas de ajuste, pero condicionándolas a que la población tenga cubiertas sus necesidades básicas de nutrición, salud y educación. La implementación de políticas para paliar los efectos negativos del ajuste en el crecimiento de la pobreza por parte de los organismos multilaterales, se denominó la “dimensión social del ajuste”, lo cual se vio especialmente plasmado en el informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo de 1990, donde aparece el concepto de desarrollo humano, basado en la propuesta teórica de Amartya Sen, que entre otras cosas, plantea que la concepción de desarrollo debe superar la idea de acumulación de riqueza. Para él no es sensato concebir el crecimiento económico como un fin en sí mismo, ya que el desarrollo tiene que procurar sobre todo mejorar la vida de las personas y garantizar las libertades.<sup>21</sup>

Las primeras líneas de ese informe dicen: *“La verdadera riqueza de una nación está en su gente. El objetivo básico del desarrollo es crear un ambiente propicio para que los seres humanos disfruten de una vida prolongada, saludable y creativa. Esta puede parecer una verdad obvia, aunque con frecuencia se olvida debido a la preocupación inmediata de acumular bienes de consumo y riqueza financiera”*.<sup>22</sup>

La noción de desarrollo humano se incluyó a partir de los años noventa, en las políticas de los organismos de crédito multilateral, que comenzaron a promocionar estrategias de “defensa de los pobres”. Las instituciones financieras internacionales reconocen que las reformas económicas necesarias para lograr el esperado crecimiento económico, tiene en un determinado momento un elevado costo social, por lo que es necesario proveer redes de seguridad para las personas que tienen menos capacidad para resistir. La propuesta de

---

<sup>21</sup> Amartya Sen, *Desarrollo y Libertad*, Bogotá, Editorial Planeta, 2000, p. 54.

<sup>22</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1990, p.30

apertura de mercado impulsada desde estas instituciones, estima que después de un primer momento de incremento de pobreza y desigualdad provocadas por la reducción de la inversión social, *“las políticas de estabilización y de liberalismo económico llevarán a restablecer equilibrios y producirán cambios estructurales, que a su vez, pueden suscitar la recuperación de un crecimiento óptimo de la producción”*.<sup>23</sup> Bajo esta concepción, los Estados sin dejar de lado las políticas de ajuste, las matizan mediante la implementación de políticas focalizadas, que operan seleccionando poblaciones potencialmente vulnerables frente a medidas como, la reducción del gasto social, y destinando a estos grupos poblacionales ciertos “beneficios” que pueden tomar diversos nombres y formas, como bonos, subsidios, etc.

Amartya Sen insiste en que esta concepción de desarrollo posibilita que los seres humanos se conviertan en “agentes”, es decir, en seres capaces de generar cambios, pero además viabiliza la expansión de las capacidades personales, para poder elegir la forma en que se desea vivir. Según este autor, es posible potenciar esas capacidades personales por medio de medidas públicas, las cuales pueden ser a su vez influidas por el uso de las capacidades de participación de las personas (A. Sen, 2000:34 y 35).

Al referirse a la participación y libertades políticas, destaca la oportunidad que deben tener las personas para decidir quienes los deben gobernar y bajo que principios, pero también la posibilidad de investigar y cuestionar a las autoridades de gobierno, así como el ejercicio de la libertad de expresión política y de prensa: *“Comprenden los derechos políticos que acompañan a las democracias en el sentido más amplio de la palabra (que engloban la*

---

<sup>23</sup> Jacques Valier, *“Liberalismo económico, desigualdades sociales y pobreza en los países subdesarrollados”*, en Cuaderno de Economía No. 21, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Departamento de Teoría y Política, 1994, p. 42.

*posibilidad de dialogar, disentir y criticar en el terreno político, así como el derecho de voto y de participación en la selección del poder legislativo y del poder ejecutivo”*. (A. Sen, 2000: 57 y 58). Adicionalmente plantea que las libertades políticas deben estar relacionadas con las oportunidades sociales, los servicios económicos, las garantías de transparencia y la seguridad de protección,<sup>24</sup> porque se complementan y se refuerzan mutuamente, interrelación que es necesaria comprender cuando se analiza la política de desarrollo.

Sin embargo, desde una posición contraria se considera que frente al desprestigio de la noción dominante de desarrollo, el concepto de desarrollo humano es solamente una nueva adjetivación del mismo, ya que no cuestiona aspectos estructurales del desarrollo económico. Las críticas están principalmente dirigidas a poner en evidencia que las medidas focalizadas, no han solucionado la situación de pobreza de más de la mitad de la población de nuestros países, y más bien ha generado una relación clientelar con el Estado. En este sentido Jaques Valier advierte que un clientelismo puede esconder otro, pues si el Estado desatiende sus responsabilidades, puede llevar a que éste se haga débil en algunas regiones en las cuales el clientelismo estatal puede ser sustituido por el clientelismo de poderes privados. Así mismo, observa que las políticas de beneficencia tienen como objetivo aumentar el control social sobre grupos de personas excluidas, y asegurar de este modo la legitimidad del Estado (Valier, 1994: 41 a 44), puesto que la pobreza en el marco de una desigualdad creciente ha sido considerada como “[...] una amenaza para la estabilidad social y política”.<sup>25</sup>

Por lo que se afirma que las políticas de protección a los pobres, no consideran la diversidad de las diferentes poblaciones en cada país, de esa forma se cuestiona la

---

<sup>24</sup> El autor denomina este conjunto de prestaciones como “libertades instrumentales”, que según él contribuyen directa o indirectamente a la libertad de las personas a elegir la forma de vida que les gustaría llevar.

<sup>25</sup> Nora Lustig, comp., *El Desafío de la austeridad: Pobreza y desigualdad en la América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, p.14.

unidireccionalidad y unidimensionalidad de este tipo de medidas, en las que están ausentes los factores de género, culturales, étnicos, etc., como determinantes de situaciones de exclusión y pobreza.<sup>26</sup>

Por otro lado, quienes defienden el concepto de desarrollo humano han incorporado las preocupaciones alrededor de la participación en esa noción, bajo la consideración que es un derecho humano que forma parte intrínseca de este concepto de desarrollo, y además reconociendo que el desarrollo humano no solo aborda problemas sociales, económicos y tecnológicos, sino también problemas institucionales y políticos. En este sentido, se establece que en gran medida el fracaso del desarrollo se debe al fracaso de la gobernabilidad, que se refleja en una crisis de gestión pública. Frente a esto, la participación es vista como uno de los mecanismos que provocaría mayor efectividad en las instituciones y en las normas, para garantizar la protección de los derechos humanos, pero también para que los mercados funcionen.<sup>27</sup> A esto se ha denominado gestión para el desarrollo humano,<sup>28</sup> que no se limita a verificar si las normas e instituciones son justas, sino a establecer si todas las personas pueden opinar respecto a su funcionamiento. La participación ciudadana se verifica en diferentes niveles de decisión política y a través de diferentes mecanismos, como consultas, aportes en la formulación de políticas públicas, evaluación de servicios públicos, etc.

---

<sup>26</sup> Nela Martínez, “La inconsciencia sobre el Desarrollo Humano”, en *Estado de la Población Mundial, Las nuevas generaciones: Perspectiva Ecuatoriana*, Quito, UNFPA, 1999, p. 22 - 23.

<sup>27</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano: Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*, Madrid, Mundi Prensa, 2002, pp. 51 y 52

<sup>28</sup> “La gestión para el desarrollo humano consiste, en parte, en disponer de instituciones y normas eficaces que fomenten el desarrollo, haciendo que los mercados funcionen y asegurando que los servicios públicos son dignos de ese nombre. Pero también incluye la protección de los derechos humanos, la promoción de una participación más amplia en las instituciones y en las normas que afectan la vida de las personas, y logran resultados económicos y sociales más equitativos. Por consiguiente, la gobernabilidad para el desarrollo humano se refiere no solo a resultados eficaces y equitativos sino también a procesos justos.” Informe sobre Desarrollo Humano 2002, p. 52

Se reconoce también que la participación fomenta la acción colectiva cuya importancia radica en que ha sido *“por conducto de movimientos sociales y políticos, un motor de progreso para los temas esenciales del desarrollo humano: proteger el medio ambiente, promover la igualdad de género, reforzar el respeto de los derechos humanos.”* (PNUD, 2002:53). De este modo, si bien los pilares en los que se sustentaba la idea del desarrollo humano eran básicamente la educación y la salud, los escenarios políticos y sociales de las últimas dos décadas, han obligado a reconocer a la participación como otro sustento, además de un mecanismo para la gobernabilidad y condición previa para garantizar el desarrollo humano.

A diferencia del concepto de desarrollo sustentable, en el de desarrollo humano el tema ambiental no es central, sin embargo, si es considerado como una de las preocupaciones de las últimas décadas que no ha podido ser ignorado. En ambas nociones está presente la idea de promocionar la participación de las personas en las decisiones estatales, que se tomen en el marco de las políticas de desarrollo, ideas que retomaré más adelante para analizar las formas de participación de las personas, pueblos y comunidades frente a la implementación de proyectos mineros a gran escala, y concretamente en el caso del proyecto Mirador en la provincia de Zamora Chinchipe.

## **2. Democracia, participación y desarrollo.**

Como ha quedado expuesto, el derecho de participación es parte inherente de las diferentes nociones de desarrollo. En el concepto de desarrollo sustentable la participación está relacionada principalmente a la toma de decisiones estatales que puedan afectar al medio

ambiente,<sup>29</sup> mientras que en el concepto de desarrollo humano, se ha incluido el derecho de participación como motor de la gestión pública, suponiendo que tal gestión promoverá instituciones y normas justas. (PNUD, 2002:52 a 54)

Las discusiones alrededor de la participación están siempre relacionadas a las de democracia, reconocido como único régimen político compatible con el desarrollo y con la participación “*porque en una democracia el poder político se ejerce por autorización y bajo control del pueblo sobre el que se ejerce dicho poder.*” (PNUD, 2002:55) Sin embargo, los evidentes límites de los procedimientos de representación, han dado lugar al debate sobre las condiciones estructurales de la democracia, desde las cuales se ha pretendido explicar la “calidad” de las democracias en los diferentes países.<sup>30</sup> Según Boaventura de Sousa, la limitación del procedimentalismo a las reglas electorales fue un postulado de la noción hegemónica de democracia, y que al hacerlo no consideró que la representación tiene al menos tres dimensiones: la de la autorización (delegación), la de la identidad y la de la rendición de cuentas. (Boaventura de Sousa, 2004:44). En relación a la primera dice que es posible que el procedimiento de representación, que supone la autorización de los electores, facilite el ejercicio de la democracia a gran escala; sin embargo los mecanismos de representación diluyen los procesos de rendición de cuentas y no garantizan la expresión o

---

<sup>29</sup> Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, principio 10

<sup>30</sup> Boaventura de Sousa Santos plantea que las discusiones sobre la democracia han tenido un rol importante en el siglo veinte, y ubica dos debates centrales. El primero alrededor de la democracia deseable, el cual fue resuelto a favor de la democracia como forma de gobierno, lo cual supone la limitación al poder a través de mecanismos normativos e institucionales. Esta expresión de democracia moderna, restringe la participación a procedimientos de representación electorales. Este autor afirma que un segundo debate se dio alrededor de la calidad de las democracias, dentro de la cual se planteó, la compatibilidad o no entre democracia y capitalismo, tensión que según el autor se resolvió a favor de una democracia que ponga límites a la propiedad y al mismo tiempo implemente medidas distributivas para los grupos menos aventajados. Boaventura de Sousa Santos, *Democratizar la Democracia: Los caminos de la democracia participativa*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 35 - 71.

participación adecuada de identidades específicas, poniendo en evidencia los límites de la llamada democracia liberal.

El Plan Nacional de Desarrollo del Ecuador, dice reconocer esas limitaciones y propone ensayar una democracia *representativa, participativa y deliberativa*, como parte de la construcción del nuevo carácter del Estado, asegurando que solamente “[...] *en la medida en que se abran los debidos espacios de participación y diálogo a la ciudadanía, ésta acrecentará su poder de incidencia pública, sus capacidades de auto-gobierno y de organización social autónoma [...]*”.<sup>31</sup> Adicionalmente en este Plan se afirma que un Estado Plurinacional, tal como es caracterizado el ecuatoriano, conlleva la construcción de un estado “*radicalmente democrático y post-colonial*” (SENPLADES, 2009: 20), en el que se debe valorar a las diversas expresiones de democracia como la comunitaria, la deliberativa y la participativa, que complementan a la democracia representativa.

Por todo lo expuesto, se puede afirmar que la implementación de políticas extractivistas, conduce necesariamente a debatir sobre las implicaciones entre democracia, desarrollo y participación, más aún cuando a nivel internacional y nacional se ha reconocido el derecho a la participación, especialmente de grupos vulnerables por la ejecución de proyectos de explotación de recursos naturales, como es el caso del derecho a la consulta previa e informada de los pueblos indígenas,<sup>32</sup> que tiene como objetivo el de garantizar la

---

<sup>31</sup> Secretaría Nacional de Planificación, SENPLADES, *Plan Nacional del Buen Vivir 2009 – 2013*, Versión resumida, Quito, 2009, p. 23.

<sup>32</sup> La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de Pueblos Indígenas inclusive reconoce como fin de la consulta, el consentimiento libre e informado en el artículo 32, numeral 2: “Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo.” Si bien la Declaración, no es un instrumento vinculante sin duda ofrece un aporte para la discusión de los derechos de los pueblos indígenas.



participación de los pueblos indígenas en el diseño e implementación de políticas que puedan perjudicarlos directamente, pero también, el de garantizar su derecho a elegir las prioridades en un proceso de desarrollo.<sup>33</sup> En la práctica este mecanismo de participación ha sido descaracterizado y aplicado en forma restrictiva, y en otros casos ignorado totalmente, lo cual ha dado lugar a tensiones y conflictos resueltos a favor de un modelo extractivo en nombre del interés o bien común.

Más específicamente en el tema ambiental, se ha previsto el derecho de participación en la gestión ambiental, que supone que cualquier decisión estatal que pueda afectar el medio ambiente, debe contar previamente con los criterios de la comunidad, la cual debe estar debidamente informada. Esta expresión del derecho de participación, también está reconocida constitucionalmente, lo que la vuelve materialmente exigible.

La ejecución de proyectos de desarrollo que implican la explotación de recursos naturales, vienen generalmente acompañados de conflictos sociales, puesto que el aprovechamiento de esos recursos conlleva el despojo de territorios a pueblos indígenas, destrucción del medio ambiente, desplazamiento de comunidades, etc. Si bien la actividad minera ha sido incipiente en Ecuador, la presencia de transnacionales mineras ha provocado un nivel elevado de conflictividad social, convirtiéndose en un tema relevante de la agenda política de los gobiernos, y de preocupación para las empresas mineras; sin embargo, para los activistas,

---

<sup>33</sup> “Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe el proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.” Artículo 7, numeral 1, Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales.

redes y movimientos sociales, son oportunidades para disputar por una democracia sustancial y derechos humanos.<sup>34</sup>

Los procesos de resistencia al proyecto extractivista, recurren a mecanismos que podrían denominarse “no formales” de participación, pero no por ello menos importantes, pues en determinados momentos, han logrado generar espacios de debate y deliberación con el Estado, no conseguidos a través de los mecanismos de representación y de participación formales. Estos procesos pueden estar alimentados por formas cotidianas de resistir y proteger la dignidad, así como formas de resistencia articuladas que se expresan en movimientos y redes sociales. En el primer caso, el politólogo James Scott destaca la importancia de esa microresistencia cotidiana, argumentando que los campesinos e indígenas recurren a formas cotidianas, soterradas e inclusive individuales de resistencia, en lugar de una rebelión abierta, no porque no sean consientes de su opresión, sino porque la confrontación directa puede ser menos exitosa.<sup>35</sup> Sin embargo, se reconoce que estas formas de resistencia al darse a un nivel micro puede influir en modificar las prácticas de los grupos de poder, pero *“no lleva a mayores cambios reales en las relaciones que subyacen en la economía política del desarrollo”* (A. Bebbington, 2007: 30)

Por otro lado Arturo Escobar, cuyo análisis se centra en las relaciones entre desarrollo, medio ambiente y dignidad humana, expresa mayor interés en las expresiones de resistencia articuladas, como los movimientos sociales, porque constituyen formas de contra poder que

---

<sup>34</sup> Anthony Bebbington, edit., *Minería, Movimientos Sociales y Respuestas Campesinas: Una ecología política de transformaciones territoriales*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2007, p. 31.

<sup>35</sup> James Scott, *Domination and Arts of Resistance: Hidden Transcripts*, New Haven, Yale University, 1999, citado por Gerardo Damonte Valencia, “Minería y Política”, en *Minería, Movimientos Sociales y Respuestas Campesinas: Una ecología política de transformaciones territoriales*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2007, p. 119.

desafían a los poderes dominantes, y por lo tanto podrían dar lugar a otro tipo de sociedad basada en valores diferentes.<sup>36</sup> Así mismo considera significativo que los movimientos sociales hayan desarrollado expresiones plurales de una política cultural, que trascienden el restablecimiento de la democracia liberal formal:

*“De esta manera, las nuevas definiciones de conceptos como democracia y ciudadanía apuntan hacia direcciones que enfrentan la cultura autoritaria a través de una nueva significación de nociones como derechos, espacios públicos y privados, formas de sociabilidad, ética, igualdad y diferencia, etc. Estos múltiples procesos que otorgan nuevos significados revelan de manera clara definiciones alternativas de aquello que cuenta como político.” (A. Escobar, 2001: 30)*

Para concluir se puede afirmar, que la noción imperante de desarrollo equivale a crecimiento económico, en virtud de lo cual la explotación de recursos naturales se vuelve una prioridad. Sin embargo, el sistemático deterioro del medio ambiente y el crecimiento de las desigualdades económicas en la población, ha llevado a la necesidad de incorporar ciertos elementos en esa noción de desarrollo, que de alguna manera maticen los perjuicios que ocasiona, pero al mismo tiempo justifique su pertinencia. De esta forma aparecen las nociones de desarrollo humano y desarrollo sustentable; ambos conceptos llevan implícita la idea de participación en los procesos de formulación, gestión y ejecución de las políticas de desarrollo.

A pesar de las adjetivaciones dadas al concepto de desarrollo, ha persistido la destrucción paulatina del medio ambiente y las injusticias sociales en los países donde se extraen recursos

---

<sup>36</sup> Arturo Escobar, et al. *Política Cultural y Cultura Política: Una nueva mirada sobre los movimientos sociales latinoamericanos*, Bogotá, Editora Aguilar, 2001, pp. 41 – 44.

naturales, lo que ha generado el aparecimiento de conflictos sociales alrededor de los proyectos extractivistas. Frente a estos hechos, desde diversas posiciones pero especialmente desde la economía política, se cuestiona la viabilidad de un modelo de desarrollo basado en la explotación de recursos naturales, debates que toman mucha vigencia en estos días, en que la destrucción del planeta parecería inminente de continuarse con esta lógica.

En este sentido el Plan Nacional de Desarrollo del Ecuador, no solo reconoce que el concepto dominante de desarrollo ha entrado en crisis, además afirma la imposibilidad de mantener una ruta “[...] *extractivista y devastadora para el sur, con desiguales relaciones de poder y comercio entre norte y sur, y cuyos patrones de consumo ilimitado llevarán al planeta entero al colapso al no poder asegurar su capacidad de regeneración.*” (SENPLADES, 2009: 17)

En cuanto a la participación, los límites prácticos de los mecanismos formales de este derecho, ha dado lugar al aparecimiento de movimientos sociales que buscan espacios no solo de participación sino de deliberación en las políticas de Estado, lo cual lleva a retomar los debates sobre la necesidad de trascender los límites que ofrece la democracia liberal, pero también reconceptualizar a los sujetos de la democracia, superando la noción de ciudadanía. Sin duda este tipo de propuestas genera muchas resistencias, porque significa una ruptura no solo teórica política sino también en el modelo económico que como el nuestro se sustenta principalmente en la extracción de recursos naturales no renovables. En este sentido, Atilio Borón plantea que el avance de un proyecto económico que requiera la mercantilización de las personas y de la naturaleza, exige a su vez la criminalización de la protesta social y la militarización de los conflictos sociales, por lo que si se intentará un proceso de reinención

de la democracia, como lo propone Boaventura de Sousa Santos, lo más probable es que se encuentre como respuesta la represión.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Atilio Boron, “Crisis de las democracias y movimientos sociales en América Latina: notas para una discusión” en Observatorio Social de América Latina, mayo – agosto, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, p. 289 – 291, 2006.

## II CAPITULO

### **La minería como nuevo puntal de desarrollo en Ecuador: Límites prácticos del ejercicio del derecho de participación en el Proyecto Mirador.**

El Ecuador se está inaugurando en la explotación minera a gran escala, siendo el proyecto Mirador, el primero a desarrollarse en esta categoría. La provincia de Zamora Chinchipe donde se encuentra ubicado este proyecto, es el territorio original de la nacionalidad indígena Shuar, la cual ha sido desplazada sistemáticamente por procesos de colonización, y ahora por el de explotación minera. La población shuar convive en esta región con comunidades campesinas, con las cuales han emprendido en procesos de resistencia frente a la implementación del proyecto minero, al ver en éste una amenaza a sus proyectos de vida. Estos procesos evidencian las tensiones entre las nociones de desarrollo, democracia y participación, que serán descritas y analizadas en este capítulo.

#### **1. Antecedentes y contexto del proyecto**

En el Ecuador las actividades mineras tomaron impulso a inicios de la década de los años noventa, por la iniciativa y apoyo de instituciones financieras internacionales. El Banco Mundial confirió un crédito de 21.000.000 millones de dólares al Ecuador en 1994, para incentivar la minería metálica a través del Proyecto de Desarrollo Minero y Control Ambiental PRODEMINCA, ejecutado desde 1995 por el Ministerio de Energía y Minas. Este proyecto se planteó como principales objetivos:

*“[...] reformar el sector minero del Ecuador y crear condiciones propicias para i) ayudar al Ecuador a aplicar la legislación sobre minería a fin de atraer inversión privada para una producción minera inocua para el medio ambiente y contribuir al desarrollo sistemático de esta, y ii) detener y paliar el deterioro ambiental derivado del uso de tecnología primitiva e inadecuada en operaciones mineras artesanales y en pequeña escala”.*<sup>38</sup>

En este contexto, la Ley de Minería de 1991 fue reformada en el 2000 mediante la promulgación de la Ley para la Promoción de la Inversión y de Participación Ciudadana. En términos generales estas reformas implicaron, la sustitución de la expedición de títulos mineros separados para las fases de exploración y explotación, por títulos mineros únicos para todas las actividades mineras, con la intención de garantizar la seguridad jurídica de los concesionarios. Por otro lado, se eliminaron los plazos límites, para extender concesiones, se suprimió el pago de regalías y se incluyó el pago insignificante de patentes de conservación y de producción.<sup>39</sup>

Estas reformas representaron una tendencia a la desregulación estatal frente a la actividad minera, lo cual era parte de las propuestas de política de desarrollo minero en el Ecuador. De esa forma se pasó de una concepción intervencionista del Estado, a una noción de mayor apertura de los controles gubernamentales, así como a una simplificación de trámites y procedimientos, con el objetivo de atraer a la inversión extranjera. Tal es así, que

---

<sup>38</sup> Proyecto PRODEMINCA: violaciones de las políticas del Banco Mundial <http://alainet.org/active/1570&lang=es>

<sup>39</sup> El artículo 24 del Reglamento General Sustitutivo del Reglamento General de la Ley de Minería del 2001 determina que el monto de la patente anual estable por cada hectárea minera manifestada en producción en US\$ 16.

desde mediados de los noventa ha ido creciendo la inversión extranjera para la exploración y explotación de metales.

Sin bien no es posible determinar con exactitud la dimensión de las reservas de minerales en el Ecuador, debido a que la Ley de Minería anterior no obligaba a los concesionarios a reportar al Estado los resultados de las actividades de exploración, algunos datos dan cuenta que en Ecuador existirían reservas estimadas mayores a 700 toneladas de oro, 1.600 toneladas de plata y 1'500.000 toneladas de cobre, en los 16 depósitos más grandes.<sup>40</sup> Es necesario destacar que la mayor parte de las concesiones otorgadas para la explotación de minería metálica, se encuentran en la zona sur del país, particularmente en las provincias de Azuay, Cañar, Morona Santiago, Zamora Chinchipe, Loja, y el Oro.<sup>41</sup>

La eventual extracción de cobre en el país ha despertado gran interés, debido al potencial de reservas existentes, siendo hasta ahora el principal yacimiento el del proyecto Mirador en la provincia de Zamora Chinchipe, cantón el Panguí. Según la empresa concesionaria, Ecuacorriente S.A., este proyecto representa, según la empresa, el mayor descubrimiento mundial de cobre jurásico en las últimas décadas.<sup>42</sup>

## **2. Contexto de la zona donde se desarrolla el proyecto Mirador**

Este proyecto minero está ubicado dentro de la Cordillera del Cóndor, la cual forma parte de parque binacional El Cóndor, creado en 1998 por los gobiernos de Ecuador y Perú. En esta zona están varias áreas protegidas tales como, el Refugio de Vida Silvestre el Zarza, el Parque Nacional Podocarpus, el Bosque Protector Cordillera del Cóndor, y el Bosque

---

<sup>40</sup> OXFAM Américas, *Informe sobre Industrias Extractivas en el Ecuador*, Quito, 2007, p.29

<sup>41</sup> Ministerio de Energía y Minas, *ABC de la Minería en el Ecuador*, Quito, 2007, p. 23

<sup>42</sup> <http://www.ecuacorriente.com/admCategoria.do?id=100&idmenu=105>



protector del Alto Nangaritzá.<sup>43</sup> Una de las características más importantes de la Cordillera del Cóndor, es la gran cantidad de agua que posee, lo cual es indispensable para mantener la extensa y delicada biodiversidad de esta región y alimentar a los cinco principales ríos de esta región: Catamayo, Santiago, Mayo, Jubones y Puyango.<sup>44</sup>

Esta zona ha constituido históricamente territorio de la nacionalidad Shuar, que ha habitado las zonas de la cordillera de Kutuku, la cuenca baja del Amazonas y la Cordillera del Cóndor en Zamora Chinchipe. Según el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE), la nacionalidad Shuar reivindica un territorio equivalente a 900.688 hectáreas, de las cuales solamente 718.220 han sido legalmente reconocidas<sup>45</sup>.

Los indígenas Shuar han sido afectados históricamente por los diferentes procesos de colonización, han provocado desplazamientos constantes desde sus territorios hacia otras zonas donde puedan realizar actividades de subsistencia. Algunos estudios hacen referencia a la Ley de Oriente de 1894, que facultaba al Estado a adjudicar terrenos baldíos a los colonos, de esta forma los territorios que pertenecían a los indígenas fueron denunciados como tales y posteriormente adjudicados a colonos. Esto obligó a que en ciertos casos, los indígenas realicen el trámite de denuncia para poder conservar sus tierras.<sup>46</sup> La colonización marco un proceso de relacionamiento diferente que alteró la vida de la población Shuar, produciéndose cambios relacionados particularmente con las prácticas comerciales: *“De especial importancia es la intensificación de los intercambios comerciales con la sociedad Apachi*

---

<sup>43</sup> Paúl Cisneros, “El dialogo minero en el Ecuador: ¿Señales de una nueva relación entre comunidades, empresas extractivas y Estado?”, en Documento de trabajo No. 012, Quito, Observatorio Socio Ambiental, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, septiembre, 2008, p. 9.

<sup>44</sup> <http://www.accionecologica.org/index.php>. Ingreso, 4 de junio del 2010

<sup>45</sup> <http://www.codenpe.gov.ec>. Ingreso 19 de junio del 2010

<sup>46</sup> Sara Baez, et al., *Una breve historia del espacio Ecuatoriano*, Quito, CAMAREN, 2004, p. 75.

*(blanca) que se vuelve cada vez más una necesidad estructural de funcionamiento de la sociedad shuar.”* (S. Báez y otros, 2004: 71)

A partir del conflicto armado con el Perú en 1941, el estado impulsó una política de población de la Amazonía sur, para garantizar la seguridad y estabilidad nacionales mediante la instauración de las llamadas fronteras vivas. La presión que ejerció la colonización de la década de 1940, provocó desplazamientos shuar hacia lugares menos accesibles y cercanos a la cordillera; en otros casos se vieron obligados a incorporarse a las relaciones de mercado de la cultura occidental, modificando drásticamente sus prácticas productivas y alimenticias. (S. Báez y otros, 2004: 74)

En 1964 se expidió la Ley de Reforma Agraria y Colonización, con la cual se impulsó una política de colonización a la Amazonía y a la Costa, para de esa forma aliviar las tensiones sociales originadas en la deficiente estructura agraria en la Sierra. Este proceso abrió el camino para que mestizos e indígenas de la Sierra, se establecieran en la región amazónica:

*“Desde la visión del estado resultaba menos complicado afectar a los pueblos indígenas vía una aparente omisión para viabilizar el despojo que hacerlo con los poderosos terratenientes serranos. Y desde la visión de estos terratenientes nada mejor podría esgrimirse como argumento político que la existencia de inmensas reservas agrícolas y forestales en el Oriente ecuatoriano, las que para su integración económica requerían de la fuerza de trabajo excedente de la Sierra. La imposibilidad*

*de realizar una reforma agraria encontraba salida en la colonización la que supero ampliamente la primera”.*<sup>47</sup>

De esta forma la región amazónica se fue conformando en un espacio geográfico de coexistencia compleja de mestizos, e indígenas Shuar y Saraguros, éstos últimos provenientes de la provincia de Loja.<sup>48</sup> La llegada de los colonos provocó conflictos y disputas por los territorios, principalmente entre los Shuar y los mestizos, pues éstos prefirieron las tierras que se encontraban en la parte baja, a los costados de los ríos, con lo cual los Shuar fueron desplazados hacia las cordilleras: “*Los shuar no pudieron sostener sus territorios, que se fueron convirtiendo en tierra, en mercancía de poco valor y más que todo en un acto de expoliación desde el poder.*”<sup>49</sup> (S. Kingman, 2005: 7)

En este análisis no se puede dejar también de mencionar el rol que las misiones religiosas cumplieron en todo el proceso de colonización. En esta región se destaca la presencia de la misión salesiana, que se instaló en Gualaquiza en 1894, se retiró en 1902, y regresó nuevamente en 1914. Parte del compromiso de esta misión con el Estado fue precisamente apoyar en los esfuerzos colonizadores, promoviendo la conversión de los indígenas al cristianismo (S. Báez y otros, 2004: 73).

En la década de los treinta, la misión salesiana estableció internados para tomar el control de la educación de los Shuar pero también se le asignó, igual que a otras misiones

---

<sup>47</sup> Lucy Ruiz, “Indígenas y colonos: la increíble y triste historia de la colonización amazónica”, en *El Ecuador de la Postguerra*, Banco Central del Ecuador, Quito, 1992. p. 268

<sup>48</sup> Santiago Kingman, “Tierras y territorios en la Cordillera del Cóndor”, ponencia presentada en el Primer Encuentro Ecuatoriano de Investigación sobre la Sociedad Rural, FLACSO – ALASRU, Quito 6-7, 10.05, en <http://www.alasru.org/enceq/Kingman.pdf>

religiosas, la facultad de resolver conflictos relativos a distribución de tierras en la zona. La presencia de las misiones fueron determinantes en la forma de vida organizativa de los Shuar. Este pueblo originalmente nómada asumió una forma de vida sedentaria en los llamados “centros” organizados por las misiones en función de los lazos de parentesco de los Shuar, en donde tenían que permanecer, para asistir a la escuela, recibir asistencia médica etc.

Posteriormente estos centros dieron a lugar a la configuración de otras formas organizativas impulsadas por la misión salesiana, como es el caso de la Federación Interprovincial de Centros Shuar FICSH fundada en 1964, con el objetivo de tramitar la legalización de los territorios ocupados por los Shuar. La intervención religiosa modificó las formas de organización y de estructuras de poder tradicional del pueblo Shuar. La autoridad del viejo, sabio y guerrero (Unt) fue reemplazada por la figura del “síndico”, y las reuniones de familia por las asambleas. Todo esto sumado al aislamiento de niños, niñas y jóvenes Shuar de sus familias a través de los internados, la prohibición de hablar en su idioma, restricciones en sus formas tradicionales de vestir, conllevó a un proceso de destrucción cultural de los Shuar. (S. Kigman, 2005: 4)

En los ochenta además de la búsqueda de tierras aptas para la agricultura, esta región atrajo a miles de personas de todo el país, que llegaron con la aspiración de obtener riqueza con la explotación del oro. Esto configuró un nuevo orden social y económico, con consecuencias en el medio ambiente. En 1993 el cerro de Nambija donde trabajaban cientos de personas en la explotación del oro, sufrió un colapso provocando la desaparición de trescientas personas. Luego de este hecho, varias familias que vivían de esta actividad se dedicaron a la agricultura y a la ganadería, ubicándose principalmente en fincas en los

cantones vecinos. Otras familias continuaron dedicándose a la actividad minera en Nambija y conformaron asociaciones de pequeños mineros. Sin embargo, la contaminación generada por la minería artesanal ha dejado graves secuelas ambientales.

Todos estos hechos han significado para el pueblo Shuar un sistemático despojo de sus territorios y de su cultura. Ahora, al igual de lo que ocurrió con la colonización, el Estado junto con las empresas transnacionales interesadas en explotar los recursos minerales, vuelve sus ojos sobre esta región, desde una visión eminentemente económica.

### 3. El proyecto Mirador

Como ya se mencionó previamente, el Proyecto Mirador se desarrolla en las parroquias de Tundayme y El Güisme del cantón El Pangui, de la provincia de Zamora Chinchipe, en un área de 9.928 hectáreas,<sup>50</sup> divididas en las siguientes concesiones:<sup>51</sup>

<i>No.</i>	<i>Concesión</i>	<i>No. De hectáreas</i>
1	Mirador 1	2.105
2	Mirador 2	880
3	Mirador 3	1.020
4	Mirador 4	8
5	Mirador 1 Este	295
6	Mirador 2 Este	320

<sup>50</sup> “La hectárea minera es la unidad de medida para las concesiones. Esta unidad de medida constituye un volumen de forma piramidal, cuyo vértice es el centro de la tierra; su límite exterior es la superficie del suelo y corresponde planimétricamente a un cuadrado de 100 metros por lado, medido y orientado de acuerdo con el sistema de cuadrícula de la Proyección Transversa Mercator, en uso para la Carta Topográfica Nacional.” Ministerio de Energía y Minas, *El ABC de la Minería en el Ecuador*, Quito, 2007, p. 19.

<sup>51</sup> Según el artículo 30 de la Ley de Minería vigente, la concesión minera es un acto administrativo que otorga un título minero, sobre el cual el titular tiene un derecho personal. Por otro lado, el título de concesión le confiere a la persona beneficiaria “el derecho real y exclusivo para prospectar, explorar, explotar, beneficiar, fundir, refinar y comercializar todas las sustancias minerales que puedan existir y obtenerse en el área.” Ministerio de Energía y Minas, *El ABC de la Minería en el Ecuador*, Quito, 2007, p. 14.

7	Curigem 18	1.600
8	Curigem 18 Este	800
9	Curigem 19	2.120
10	Curigem 19 A	230
11	Curigem 19 Este	550
	<b>TOTAL</b>	<b>9.928</b>

Fuente: [http://www.mineriaecuador.com/Paginas/form\\_bdd.html](http://www.mineriaecuador.com/Paginas/form_bdd.html)

Base electrónica de datos del Ministerio de Minas y Petróleos del Ecuador

El proyecto Mirador fue concesionado a la empresa Ecuacorriente S.A.<sup>52</sup> y una vez que ha concluido la fase de exploración avanzada, se alista a desarrollar la fase de explotación, para lo cual se ha previsto la modalidad de *cielo abierto*, que implica el tajo de una ladera de aproximadamente 108 hectáreas de ancho por ciento cincuenta metros de profundidad.<sup>53</sup>

Adicionalmente esta mina requiere de otra infraestructura complementaria, como apertura de vías, instalación de campamentos para el personal, construcción de un área de almacenamiento, trituración, transporte, molienda y concentración de los minerales, así como también la implementación de escombreras y depósitos de relaves. Este proyecto también prevé el transporte del concentrado de cobre<sup>54</sup> a Puerto Bolívar, esto supone el recorrido de al

<sup>52</sup> Esta es una empresa subsidiaria de *Corriente Resources* que opera en el Ecuador, a través de cinco empresas subsidiarias: Ecuacorriente S.A., Explorcobres S.A., Midas Mine S.A. y Puertocobre S.A. En mayo del 2010, la empresa Corriente Resources, vendió a la empresa china Tongguan Investment Corporation, el 96.9% de sus acciones, lo cual significa que las empresas subsidiarias están pasando a propiedad de inversionistas chinos.

<sup>53</sup> Ecuador Inmediato, 14 de junio del 2009, "La Minería se activa con tres compañías", [http://www.ecuadorinmediato.com/Noticias/news\\_user\\_view/ecuadorinmediato\\_noticias--106399](http://www.ecuadorinmediato.com/Noticias/news_user_view/ecuadorinmediato_noticias--106399).

<sup>54</sup> Es el producto que se obtiene luego de que el material que se extrae de la mina y que contiene otros minerales y sustancias, es sometido a un proceso de flotación. <http://www.southernperu.com/Portals/0/ES/Productos/Copper.pdf>. Ingreso, 17 de octubre del 2009

menos 32 camiones, y la transportación de 520 toneladas de concentrado de cobre por día.<sup>55</sup> Para todo esto ha previsto una “limpieza y despeje de áreas”,<sup>56</sup> que se encuentran ubicadas en lugares donde habitan indígenas Shuar y campesinos dedicados a la agricultura y ganadería.

El Reglamento Ambiental para Actividades Mineras del 1997,<sup>57</sup> establecía como requerimiento previo al inicio de actividades avanzadas de exploración, explotación, beneficio, fundición y refinación, la presentación de un Estudio de Impacto Ambiental, el mismo que debía “[...] *identificar, describir y valorar, de la manera más apropiada y en función de las particularidades de cada caso concreto, los efectos notables previsibles que la ejecución del proyecto minero producirá sobre los distintos aspectos ambientales*”.<sup>58</sup> El Reglamento preveía además que junto con el Estudio de Impacto Ambiental, debía presentarse un Plan de Manejo que establezca las acciones para prevenir, mitigar, controlar, compensar y corregir los eventuales impactos ambientales negativos, o maximizar los impactos positivos causados en la ejecución de la actividad minera, así como también debía establecer las actividades de seguimiento, evaluación, monitoreo, contingencia y cierre de operaciones, con sus respectivos programas y presupuestos.<sup>59</sup>

En el mes de junio del 2006, la Subsecretaría de Protección Ambiental del Ministerio de Energía y Minas, aprobó el primer Estudio de Impacto Ambiental del proyecto Mirador, para un período de 12 años, previendo una producción de 25.000 toneladas diarias. Sin

---

<sup>55</sup> “El trayecto pasará por las poblaciones de El Pangui, Zumbi, Zamora, Loja, Catamayo, Chaguarpamba, Balsas, Santa Rosa, Machala, para finalmente llegar a Puerto Cobre” Ecuador Inmediato, 14 de junio del 2009 “La Minería se activa con tres compañías”, [http://www.ecuadorinmediato.com/Noticias/news\\_user\\_view/ecuadorinmediato\\_noticias--106399](http://www.ecuadorinmediato.com/Noticias/news_user_view/ecuadorinmediato_noticias--106399).

<sup>56</sup> Ecuacorriente S.A, Estudio de Impacto Ambiental Ampliatorio, Proyecto Mirador, elaborado por Terrambiente Consultores Cía. Ltda., Capítulo 4, p.4.

<sup>57</sup> Expedido por Decreto Ejecutivo No. 625, publicado en el Registro Oficial 151 de 12 de Septiembre de 1997, fue el marco legal que se aplicó en la fase de exploración del proyecto Mirador.

<sup>58</sup> Reglamento Ambiental para actividades mineras, artículo 12.

<sup>59</sup> Ibidem

embargo en noviembre del mismo año, las actividades de la empresa Ecuacorriente S.A se suspendieron debido a los elevados niveles de conflictividad provocados por las actividades de la empresa en esa región.

En el 2008, nuevamente la empresa se vio obligada a paralizar sus actividades, debido a la expedición del Mandato Constitucional número 6 conocido como *Mandato Minero*, que establecía la extinción de concesiones mineras en ciertos casos, tales como en los que no se habían realizado inversiones, en los que no se contaban con los estudios de impacto ambiental o en los que no se habían llevado a cabo el proceso de consulta previa, así como en los casos en que se habían entregado concesiones en bosques protectores y áreas naturales protegidas o que afectaban fuentes de agua. El Mandato también dispuso la caducidad de concesiones por falta de pago de patentes, y una moratoria de nuevas concesiones.<sup>60</sup>

Desde el 2007, la empresa gestionó la aprobación de un segundo Estudio de Impacto Ambiental, ya que en base a lo dispuesto en el Reglamento Ambiental para Actividades Mineras, requería hacerlo para poder ampliar su capacidad productiva.<sup>61</sup> Este estudio fue

---

<sup>60</sup> El alcance jurídico de este Mandato fue establecido previamente por la Asamblea Constituyente, a través de un primer Mandato en el cual se establecieron las atribuciones de este órgano, así como el efecto de sus decisiones, en los siguientes términos: “Art. 2.- De las Atribuciones de la Asamblea Constituyente.- La Asamblea Constituyente ejerce sus facultades mediante la expedición de: mandatos constituyentes, leyes, acuerdos, resoluciones y las demás decisiones que adopte en uso de sus atribuciones. Las decisiones de la Asamblea Constituyente son jerárquicamente superiores a cualquier otra norma del orden jurídico y de obligatorio cumplimiento para todas las personas naturales, jurídicas y demás poderes públicos sin excepción alguna. Ninguna decisión de la Asamblea Constituyente será susceptible de control o impugnación por parte de alguno de los poderes constituidos. Los jueces y tribunales que tramiten cualquier acción contraria a las decisiones de la Asamblea Constituyente serán destituidos de su cargo y sometidos al enjuiciamiento correspondiente. De igual manera, serán sancionados los funcionarios públicos que incurran o promuevan, por acción u omisión, el desacato o desconocimiento de las disposiciones de la Asamblea Constituyente.”

<sup>61</sup> “Artículo 14.- Ampliación de estudios.- Si posteriormente a la aprobación de los estudios ambientales el desarrollo de las actividades del proyecto minero requiriera incrementar las actividades de exploración, ampliar su capacidad productiva, no prevista originalmente para el caso de explotación, o realizar cambios tecnológicos, los titulares de derechos mineros deberán presentar oportunamente, para aprobación de la Subsecretaría de Protección Ambiental del Ministerio de Energía y Minas, estudios de evaluación de impactos ambientales ampliatorios. Las actividades adicionales que se describan en estos estudios de evaluación de impactos



aprobado recién a mediados del 2009, y entre las principales modificaciones que sustentó en relación al primero, es la extensión del tiempo de vida de la mina de 12 a 18 años, así como también el incremento de la capacidad productiva de 25.000 a 27.000 toneladas diarias. Adicionalmente planteó algunos cambios en la infraestructura, entre los que se destacan:<sup>62</sup>

- Construcción del nuevo depósito de relaves en el poblado de San Marcos
- Reubicación del poblado de San Marcos
- Implementación de una nueva escombrera al lado oeste de la mina
- Reubicación del área de tratamiento junto a la mina
- Construcción de un puente carrozable sobre el río Zamora y así como de un sistema de barcaza sobre el río, con sus respectivos accesos.
- Construcción del puente sobre el brazo occidental del río Tundayme junto al campamento militar
- Edificación del nuevo campamento para el personal

De acuerdo a este último Estudio de Impacto Ambiental, las poblaciones consideradas dentro del área de influencia directa del proyecto son el Valle del Quimi, Tundayme, San Marcos, Quimi, Churuwia (Comunidad Shuar), Chuchumbleta, Paquintza (Comunidad Shuar), Santa Cruz y el Pangui. No obstante, más allá de la determinación que pueda hacer la empresa minera, respecto a las áreas de influencia directa o indirecta, la sola visita a la zona da cuenta que no es posible establecer con certeza el alcance geográfico de los efectos del proyecto, puesto que la transportación del concentrado de cobre, requerirá el paso obligado de

---

ambientales ampliatorios solo podrán iniciarse una vez que estos sean aprobados por la Subsecretaría de Protección Ambiental del Ministerio de Energía y Minas.”

<sup>62</sup> Ecuacorriente S.A, Estudio de Impacto Ambiental Ampliatorio, Proyecto Mirador, elaborado por Terrambiente Consultores Cía. Ltda., Capítulo 2, pág. 4

camiones diariamente por otras parroquias y poblaciones no mencionadas en el Estudio de Impacto Ambiental, a lo largo de más de 400 Km hasta llegar a Puerto Bolívar, en la costa pacífica, de donde se pretende sacar el producto a otros países. Por otro lado, la propia actividad minera trae consigo una serie de efectos ambientales, sociales económicos y culturales que no se restringen exclusivamente a un espacio geográfico determinado.

Las afectaciones a las poblaciones y a la naturaleza son de múltiples dimensiones. Así por ejemplo la empresa Ecuacorriente S.A. reconoce que uno de los aspectos que provocará mayor impacto es el cambio de panorama,<sup>63</sup> ya que para la construcción de la mina es necesario hacer un tajo muy grande de la montaña, lo cual necesariamente alterará el paisaje de esta región. Por otro lado están los impactos relacionados con el uso del agua, puesto que se estima que este proyecto requerirá alrededor de 115 litros de agua por segundo, y aunque la empresa asegura que las poblaciones no se verán afectadas, debido a que es una zona de gran pluviosidad,<sup>64</sup> no existe ningún mecanismo que garantice que el nivel de lluvias se mantendrá y menos aún que las actividades del proyecto no vayan a afectar la calidad del agua de esta zona.

Por otro lado, la empresa requiere también disponer de los terrenos en donde tiene las concesiones, para lo cual ha previsto un “plan de compras”<sup>65</sup>. Un caso de particular relevancia

---

<sup>63</sup> Entrevista a Ian Harris, Gerente de Ecuacorriente S.A, Quito, 22 de julio del 2009

<sup>64</sup> Entrevista a Ian Harris

<sup>65</sup> Entrevista a Ian Harris

es el del poblado de San Marcos, en donde se construirá un depósito de relaves,<sup>66</sup> y para ello la empresa ha propuesto una *reubicación*, de las diecinueve familias que lo habitan:<sup>67</sup>

*“Dentro de esta área se realizan las actividades de explotación y procesamiento de los minerales, las obras constructivas, campamentos y todas las actividades del proyecto que como se mencionó implican cambios físicos, bióticos y sociales. El cambio más evidente se dará en el poblado de **San Marcos**, el cual será reubicado debido a que en el sitio donde actualmente se ubica, se construirá el nuevo depósito de relaves.”*<sup>68</sup>

Todas las transformaciones que se han llevado a cabo y así como las previstas para el futuro, han modificado la vida de pueblos, comunidades y personas de esta zona, que ven en el proyecto Mirador una amenaza a sus planes de vida,<sup>69</sup> entendidos éstos no solamente desde el plano económico o material, sino también cultural y político, pues como lo plantea Bebbington *“Es imposible separar el acto de asegurarse los medios de vida de los significados culturales que esta vida tiene. Por un lado estos significados culturales pueden influir en cómo los actores construyen estrategias de vida; por otro lado, ciertas estrategias de vida pueden terminar cambiando los valores de una familia o de una comunidad”*,<sup>70</sup> lo cual a su vez es determinante en los mecanismos a los que las comunidades recurren para buscar y exigir espacios de participación frente a decisiones estatales.

---

<sup>66</sup> El depósito de relaves es un dique o muro de contención que recibe el agua que llega luego de ser usada en el proceso de flotación, por el cual se separará el concentrado de cobre del resto de la roca triturada.

<sup>67</sup> Entrevista a Ingeniera Priscila Massa, Subgerenta de Desarrollo Sustentable de Ecuacorriente S.A., 6 de agosto de 2009, Gualaquiza.

<sup>68</sup> Ecuacorriente S.A, Estudio de Impacto Ambiental Ampliatorio, Proyecto Mirador, elaborado por Terrambiente Consultores Cía. Ltda., Capítulo 6, pág. 4

<sup>69</sup> Entrevista a D.E. pobladora de El Pangui y a A.S., poblador de Machinaza, 5 de agosto del 2009.

<sup>70</sup> Anthony Bebbington, *Minería Movimientos sociales y respuestas campesinas: Una ecología política de transformaciones territoriales*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2007, p. 37

## **4. El derecho de participación de las poblaciones afectadas por el Proyecto Mirador.**

### **4.1. Derecho a la consulta previa, libre e informada**

Como se analizó en el primer capítulo, el derecho de participación es parte inherente de las diferentes nociones de desarrollo. En el caso del desarrollo sustentable la participación está relacionada principalmente a la toma de decisiones estatales que puedan afectar al medio ambiente,<sup>71</sup> mientras que en el concepto de desarrollo humano, el derecho de participación es visto como el motor de la gestión pública, bajo el supuesto que tal gestión promoverá instituciones y normas justas.<sup>72</sup> Las expresiones de participación en estas nociones trascienden las de la democracia representativa, y por lo tanto requieren de otro tipo de instituciones y mecanismos que los tradicionales.

En este sentido se destaca el reconocimiento del derecho a la consulta libre, previa e informada, contemplado en el Convenio 169 de la OIT, tiene como objeto el de garantizar la participación de los pueblos indígenas en el diseño e implementación de políticas que puedan afectarlos directamente, pero también, el de garantizar su derecho a elegir y controlar sus propias formas de desarrollo:

*“Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe el proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la*

---

<sup>71</sup> Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, principio 10

<sup>72</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano: Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*, Madrid, Mundi Prensa, 2002, p. 52 - 52

*formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.”<sup>73</sup>*

Un aspecto importante de este instrumento, es el reconocimiento de sujetos colectivos de derechos, superando así la noción liberal del abstracto ciudadano como sujeto individual de derechos. No obstante, ese reconocimiento fue insistentemente objetado desde una corriente tradicional y liberal, ya que se veía en ello una amenaza a la noción de Estado Nación y por lo tanto perjudicial para la soberanía de los Estados: *“Algunos sostuvieron que hablar de ‘pueblos’ podía conducir a la desintegración de muchos de los Estados Miembros, y al debilitamiento de su unidad nacional”*.<sup>74</sup> Esta preocupación de alguna manera fue resuelta con la introducción en el texto del Convenio de la cláusula tercera del primer artículo, en que se señala que el término “pueblos” no debe ser interpretado *“en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional.”*

En cuanto a la consulta como un mecanismo de participación de los pueblos indígenas, el Convenio establece que ésta debe llevarse a cabo cuando se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas<sup>75</sup>, del mismo modo cuando la propiedad de los minerales o recursos del subsuelo pertenecen al Estado, la consulta debe realizarse antes de autorizar o ejecutar cualquier proyecto de prospección o explotación, con el objeto de determinar si los intereses de los

---

<sup>73</sup> Artículo 7, numeral 1

<sup>74</sup> Memoria de la OIT sobre revisión del Convenio 107, informe VI-2, p. 19, citado por Magdalena Gómez, “El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo”, en Mikel Berraondo, coord., *Pueblos Indígenas y Derechos Humanos*, Universidad de Deusto, Bilbao, 2006, p. 137

<sup>75</sup> Artículo 6, numeral 1, literal a)

pueblos indígenas se verían afectados y qué medida.<sup>76</sup> En cuanto al fin u objeto de la consulta, se establece que es el llegar a un acuerdo o alcanzar el consentimiento de las medidas propuestas<sup>77</sup>.

Guardando coherencia con el Convenio 169 de la OIT que fue ratificado por el Estado ecuatoriano en 1997, la Constitución Política del Ecuador de 1998 recogió por primera vez la figura de la consulta previa, dentro del capítulo de los derechos colectivos, reconociendo el derecho de los pueblos indígenas a “[...] *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.*”<sup>78</sup>

Más recientemente, la Constitución de la República aprobada en el 2008, reconoce varios derechos colectivos, a las comunidades, pueblos, nacionalidades indígenas<sup>79</sup> y al pueblo afroecuatoriano<sup>80</sup>. Entre esos derechos colectivos está el de la consulta previa e informada,<sup>81</sup> para lo cual se establece que debe hacérsela dentro de un plazo razonable y respecto a planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se

---

<sup>76</sup> Artículo 15, numeral 2

<sup>77</sup> Artículo 6, numeral 2

<sup>78</sup> Artículo 84, numeral 5

<sup>79</sup> “Art. 57.- Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos [...]”

<sup>80</sup> “Art. 58.- Para fortalecer su identidad, cultura, tradiciones y derechos, se reconocen al pueblo afroecuatoriano los derechos colectivos establecidos en la Constitución, la ley y los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos.”

<sup>81</sup> Artículo 57, numeral 7 “La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen. La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria y oportuna. Si no se obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y la ley.”

hallen en sus territorios y que puedan afectarles ambiental o culturalmente. También prevé su participación en los beneficios que esos proyectos reporten, así como a ser indemnizados por los daños ambientales, sociales y culturales que este tipo de proyectos provoquen. Adicionalmente esta norma dispone, que la consulta debe ser llevada a cabo en forma obligatoria y oportuna por las autoridades competentes. No obstante también establece que de no obtenerse el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme la Constitución y la Ley, aspectos que serán abordados con mayor detalle en el siguiente capítulo.

Por su parte la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas del 2007, ratifica los elementos del derecho a la consulta y dando un paso adelante al Convenio de la OIT, establece que el fin del proceso de consulta es la obtención del consentimiento libre, previo e informado: *“Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.”*<sup>82</sup>

James Anaya, recogiendo los criterios del Mecanismo de Expertos de la OIT en lo relacionado a la participación de los pueblos indígenas, afirma que el derecho a la participación tiene dimensiones externas e internas.<sup>83</sup> En relación a la primera dimensión, recalca que ésta tiene al menos tres aspectos:

---

<sup>82</sup> Artículo 19

<sup>83</sup> James Anaya, *Informe Provisional del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas*, 9 de agosto del 2010, párrafo 41 a 46, p. 13 - 15

- 1) La participación de los pueblos indígenas en la vida pública del Estado, de manera general, que se deriva del derecho a la participación política, prevista en el artículo 5 de la Declaración Universal de derechos de los Pueblos Indígenas.
- 2) La participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones estatales respecto a medidas que puedan afectar sus derechos o sus intereses específicos, trascendiendo los intereses que puedan compartir con el resto de la población del Estado, lo cual conlleva la consulta obligatoria a esos pueblos, conducente a obtener su consentimiento, de conformidad con lo previsto en el artículo 18 de la Declaración de los Pueblos Indígenas.
- 3) La participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones en instancias internacionales, aspecto que no obstante haber sido pasado por alto, es de suma importancia para garantizar la autodeterminación.

En cuanto a los aspectos de la dimensión interna del derecho a la participación de los pueblos indígenas, el Relator señala dos: 1) Autonomía y autogobierno; y, 2) Mantenimiento de sus propios sistemas jurídicos y de justicia.

Del análisis del Convenio 169 de la OIT y de la Declaración de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas, se desprende que la consulta tiene varios elementos o características que deben ser consideradas como obligatorias, para garantizar que la participación de los pueblos indígenas en las decisiones estatales que puedan afectarles:



- a) *Previa.*- Característica supone que el estado tiene la obligación de llevarla a cabo antes de tomar una decisión, inclusive cuando se trate de medidas de carácter administrativo o legislativo que puedan afectarles social, cultural o ambientalmente.
- b) *Informada.*- Lo cual implica que el estado debe proporcionar a los pueblos consultados toda la información necesaria, para que puedan tener una opinión informada sobre la medida estatal que se va a tomar. Esto no es tan simple como pareciera, pues obliga al estado a transformar una información técnica en información comprensible, pero no por ello imprecisa o menos veraz.
- c) *A través de medios apropiados y llevarse a cabo de buena fe.*- Estas características conlleva por un lado el uso de herramientas de información y consulta adecuadas; y por otro, que estén diseñadas para que el proceso se lleve a cabo de manera transparente y no de forma conducente a favorecer los intereses de un determinado proyecto o medida estatal. La pertinencia de los medios debe ser considerado en cada caso, sin embargo, por lo menos supondría la utilización del idioma materno del pueblo consultado.
- d) *Libre.*- Carácter que entraña la participación de los pueblos indígenas en el proceso de consulta, sin estar sometida a condicionamientos o presiones externas, tendientes a favorecer la opinión sobre una determinada medida del Estado.
- e) *A través de organizaciones representativas.*- Si bien la valoración de la representatividad puede obedecer a una lectura subjetiva, podría recurrirse a ciertas características de las organizaciones indígenas para estimar la representatividad, como el tiempo de vida de las organizaciones, legitimidad alcanzada, número de miembros, etc.

Tanto el Convenio 169 de la OIT como la Declaración sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, dejan ver que el propósito final de la consulta es proteger la existencia de los pueblos indígenas, además de reivindicar su derecho a decidir sus prioridades y elegir su propio proceso de desarrollo. En este sentido en el caso del Proyecto Mirador, una consulta previa a la fase de exploración, debió haber contemplado los estándares previstos en la Constitución Política de 1998 y en el Convenio 169 de la OIT; sin embargo, de la información recogida se puede desprender que no se llevó a cabo bajo ningún término un proceso de consulta a los pueblos de la nacionalidad Shuar, que habitan en la provincia de Zamora, donde se desarrolla el proyecto minero. Frente a este hecho la empresa ha explicado que las concesiones del proyecto Mirador, no se encuentran en territorios indígenas, sin embargo reconoce que hay centros Shuar aledaños a las concesiones del proyecto.<sup>84</sup> Por otro lado y en forma contraria a esta información en el Estudio de Impacto Ambiental Ampliatorio (EIAA) se afirma que:

*“Se ha puesto especial atención en este Convenio ya que guarda directa relación con las actividades del Proyecto Mirador, y por estar emplazado en un área habitada por pueblos indígenas. De allí que para el desarrollo de las actividades mineras deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados. Tales medidas no deberán ser contrarias a los deseos expresados libremente por ellos.”<sup>85</sup>*

---

<sup>84</sup> Entrevista a Ian Harris.

<sup>85</sup> Ecuacorriente S.A, Estudio de Impacto Ambiental Ampliatorio, Proyecto Mirador, elaborado por Terrambiente Consultores Cía. Ltda., Capítulo 3, pág. 7

Por lo tanto, un proceso de consulta en los términos del Convenio 169 de la OIT, debió haber implicado que inclusive antes de que se tome la decisión de otorgar concesiones en un territorio habitado por poblaciones indígenas, éstas debían haber sido informadas sobre las posibles implicaciones de tal resolución, e inmediatamente consultadas con miras a lograr un acuerdo. Por otro lado, el carácter de “informada” de la consulta implica que la población consultada reciba información verdadera, suficiente y preferiblemente en la lengua materna de los pueblos Shuar. No obstante, de la información recogida se evidencia que solamente se llevó a cabo un proceso de “información y difusión pública” o de “socialización” del Estudio de Impacto Ambiental, en el que participaron tanto pobladores indígenas como mestizos. Este proceso de difusión no tenía como objeto lograr un acuerdo sino simplemente recoger opiniones respecto al Estudio de Impacto Ambiental (EIA) y al Plan de Manejo Ambiental.<sup>86</sup> Del mismo modo, del documento de Estudio de Impacto Ambiental, se desprende que tampoco ha intentado un proceso diferenciado con las personas del pueblo Shuar, y mucho menos la utilización de su lengua originaria.

Como se señaló en líneas anteriores, la consulta previa e informada tiene que llevarse a través de “mecanismos apropiados” y de “buena fe”. La conveniencia de los medios utilizados para hacer la consulta, radica en que estén diseñados para garantizar que los pueblos consultados tengan toda la información sobre el proyecto que se pretende emprender, antes de opinar y tomar una decisión; mientras que la “buena fe” supone que los medios que se utilicen para realizar la consulta, no se apliquen para inducir intencionalmente a la población consultada a tomar una decisión.

---

<sup>86</sup> Entrevistas a Pricila Massa Subgerente de Desarrollo Sustentable de Ecuacorriente S.A y a Lorena Lojano, Coordinadora Zonal de la Oficina de El Pangui de Ecuacorriente S.A, 6 de agosto del 2009

Del Estudio de Impacto Ambiental Ampliatorio, se establece que el proceso de difusión, se realizó a través de *reuniones informativas, centros informativos y la página web* de la empresa Ecuacorriente S.A. Todas estas actividades giraron en torno a la información que está contenida en el Estudio de Impacto Ambiental, a tal punto que los denominados centros informativos, consistieron en lugares que fueron adecuados para exponer el documento que contiene dicho estudio. Cabe recalcar que la difusión de la información así como la absolución de consultas e inquietudes de las personas, estuvo a cabo del equipo de la empresa consultora contratada por Ecuacorriente S.A para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental.

Lo descrito necesariamente nos lleva a hacer varias reflexiones respecto a la conveniencia de los medios utilizados. En primer lugar, el Estudio de Impacto Ambiental es un documento de carácter técnico y extremadamente extenso que para su comprensión requiere mucho tiempo además de conocimientos especializados en varias temáticas. De esta forma aunque miembros de la población Shuar se hubieren acercado a los centros de información o asistido a las reuniones informativas, de ninguna manera garantiza que hayan alcanzado un conocimiento total del contenido del estudio y por lo tanto de las eventuales consecuencias del proyecto minero en sus territorios. Lo mismo ocurre con la difusión del mencionado estudio a través de la página web de la empresa Ecuacorriente S.A, en cuyo caso el acceso es todavía más limitado para la población Shuar, puesto que el cantón el Pangui donde se desarrolla el proyecto Mirador, el acceso a la señal telefónica y de internet es casi

inexistente,<sup>87</sup> no se diga en las zonas más alejadas de la cabecera cantonal donde no existe este medio de comunicación. Por lo tanto, puede afirmarse que el internet como herramienta de difusión, no constituye un mecanismo apropiado para informar a la población Shuar.

En cuanto a la característica de “representativas” de las organizaciones a través de las cuales debe llevarse a cabo la consulta previa e informada, tal como se mencionó anteriormente, debería estar dado por la legitimidad alcanzada a lo largo del tiempo, el número de miembros, etc. En el caso de la nacionalidad Shuar, se identifica a la Federación Interprovincial de Centros Shuar (FISCH) y a la Federación Independiente del Pueblo Shuar (FIPSE), como los pilares de su organización política de la Nacionalidad Shuar. Ambas organizaciones son parte de la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía del Ecuador (CONFENAIE), que a su vez constituye una de las tres filiales de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE). La Federación Interprovincial de Centros Shuar fue constituida en 1964,<sup>88</sup> y agrupa a alrededor de 120.000 miembros de 490 centros, ubicados en las provincias de Zamora Chinchipe, Pastaza, Morona Santiago y Napo. En tanto la Federación Independiente del Pueblo Shuar, está conformada por 47 centros ubicados en la denominada región del Transcutucú, que abarca las provincias de Morona Santiago, Zamora Chinchipe y Pastaza.<sup>89</sup> Por lo expuesto, podría catalogarse a estas dos organizaciones como representativas de la Nacionalidad Shuar, no obstante a través de ninguna de éstas se ha convocado a un proceso de consulta previa e informada, relativo a la

---

<sup>87</sup> La falta de servicios telefónicos, de internet y bancarios en este Cantón obligó a la empresa a instalar sus oficinas regionales principales en Gualaquiza. Entrevista a Lorena Lojano, Coordinadora Zonal de la Oficina de El Pangui de Ecuacorriente S.A, 6 de agosto del 2009

<sup>88</sup> Federación Interprovincial de Centros Shuar, *Historia de la Federación Shuar* [http://ficsh.org.ec/index.php?option=com\\_content&view=article&id=8&Itemid=75&lang=es](http://ficsh.org.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=8&Itemid=75&lang=es)

<sup>89</sup> CODENPE, Nacionalidad Shuar [http://www.codenpe.gov.ec/index.php?option=com\\_content&view=article&id=59&Itemid=286](http://www.codenpe.gov.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=59&Itemid=286)

implementación del proyecto Mirador.<sup>90</sup> No obstante, la empresa concesionaria del proyecto minero ha realizado un convenio denominado “Memorando de Entendimiento,”<sup>91</sup> con la Federación Shuar de Zamora Chinchipe, que agrupa a 18 centros,<sup>92</sup> por el que la empresa Ecuacorriente S.A se compromete, entre otras cosas a lo siguiente:

- Entregar USD 900 por doce meses, para fortalecimiento de la “Asociación Shuar de El Pangui”.
- Apoyar con USD 6.000 para la Convención Anual de la Federación Shuar de Zamora Chinchipe.
- Ceder tres asientos cada mes para miembros de la Federación Shuar, en el vuelo charter de la ruta Gualaquiza – Quito. En caso de que este vuelo se suspendiere, los asientos se reemplazarían en la ruta Loja – Quito – Loja.
- Entregar USD 6.000 mensuales a la Federación Shuar, durante seis meses para la implementación de proyectos de “desarrollo sustentable”.
- Promover el entrenamiento a miembros de la Federación Shuar, en aspectos relativos a actividades mineras, en función de los requerimientos y disponibilidad de la empresa.

---

<sup>90</sup> “No ha habido consulta previa, solamente se han organizado reuniones y talleres donde recolectan firmas, y luego la ECSA justifica como respaldo al proyecto minero.” Entrevista a Angel Awak, dirigente de la Federación Provincial de la Nacionalidad Shuar de Zamora Chinchipe, filial de la Federación Interprovincial de Centros Shuar, Zamora, 3 de agosto del 2009.

<sup>91</sup> Memorandum de Entendimiento No. ECSA.A.2009.005, entre Ecuacorriente S.A y Federación Shuar de Zamora Chinchipe, Zamora, mayo de 2009, suscrito por Ian Harris, Apoderado General, Senior Vice-President&Country Manager Ecuacorriente S.A y Ruben Naichap, Presidente, Federación Shuar de Zamora Chinchipe.

<sup>92</sup> El Presidente de esta Federación, Rubén Naichap, fue emplazado públicamente a no hablar en nombre de la nacionalidad Shuar, conforme consta en una carta pública suscrita por Domingo Ankuash, Presidente de la CONFENAIE, el 2 de mayo del 2008. [http://www.federacionshuar.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=42&Itemid=84](http://www.federacionshuar.org/index.php?option=com_content&task=view&id=42&Itemid=84)

- Garantizar la participación de trabajadores de la nacionalidad Shuar en un 40%, en las plazas de trabajo que pueda generar el Proyecto Mirador, por lo menos durante seis meses y de acuerdo a las necesidades y disponibilidad de la empresa.
- Implementar proyectos de educación, capacitación y entrenamiento, para los centros de la Federación Shuar, por un monto de USD 60.000.
- Desarrollar proyectos productivos con 30 familias afiliadas a la Federación.
- Ejecutar un proyecto de reforestación por un valor de USD. 80.000

A cambio la Federación Shuar de Zamora Chinchipe, se compromete además de presentar a la empresa informes de sus actividades, brindar protección y cuidado a las tierras de la empresa Ecuacorriente S.A ubicadas en Santa Cruz, y principalmente *“Apoyar y respaldar a la Compañía en todas sus actividades, cuidando de la reputación e imagen de ECSA”*.<sup>93</sup>

De la lectura de este convenio, se podría inferir que la empresa minera Ecuacorriente S.A., condicionó el apoyo de la Federación Shuar de Zamora Chinchipe a la ejecución del proyecto Mirador, a través del ofrecimiento de ciertos privilegios para sus miembros. El riesgo de este tipo de acuerdos es que si el Estado decidiera llevar a cabo un proceso de consulta en los términos establecidos en el Convenio 169 de la OIT, perdería el carácter de “libre”, porque la opinión de varios centros Shuar, estaría subordinada a condicionamientos anteriores a la consulta. No obstante, la falta de un proceso de consulta previa e informada en este caso, ha intentado ser justificada por el hecho de haberse llevado a cabo un proceso de difusión pública del Estudio de Impacto Ambiental.<sup>94</sup>

---

<sup>93</sup> 9.0 “Compromisos”, literal e)

<sup>94</sup> En entrevista realizada a Ian Harris, Apoderado General, Senior Vice-President&Country Manager, al responder si es que se había cumplido con el proceso de consulta previa e informada, dijo: *“Sí se llevaron a cabo dentro de los estudios de impacto ambiental, adicionalmente hemos hecho los mismos procesos tratando de*

Un proceso de información no reemplaza el derecho de consulta previa e informada, así lo ha establecido la OIT: “[...] una simple reunión informativa no constituye una consulta real; tampoco lo es una reunión celebrada en un idioma que los pueblos indígenas presentes no comprenden.”<sup>95</sup> Ciertamente la tensión que provoca la propiedad sobre los recursos del suelo y subsuelo, colocan a los pueblos indígenas en una situación de particular vulnerabilidad, no obstante la consulta previa e informada ha sido reconocida como un mecanismo indispensable para precautelar sus derechos, lo cual incluye elegir sus prioridades en su proceso de desarrollo. En este sentido, y concretamente para el caso de concesiones mineras otorgadas a terceros sobre territorios ocupados por pueblos indígenas o tribales, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se pronunció en el sentido de que cualquier decisión estatal, debe estar precedida de un estudio sobre eventuales impactos sociales y ambientales que dicha resolución acarrea, el mismo que debe ser realizado por un organismo independiente, más aún cuando la concesiones mineras afectan inevitablemente a otros recursos naturales necesarios para la subsistencia de los pueblos;<sup>96</sup> por lo tanto la consulta debe ser inclusive previa a la concesión: “El Estado tiene el deber de consultar al pueblo Saramaka, de conformidad con sus costumbres y tradiciones, respecto de toda concesión minera propuesta dentro de territorio Saramaka”.<sup>97</sup>

Además esta Corte estableció que la consulta previa e informada tiene que hacerse de buena fe y mediante procedimientos apropiados y no solo como un requisito formal:

---

*mantener reuniones comunitarias explicando el proyecto, y se ha abierto oficinas de información.”*, Quito, 22 de julio del 2009.

<sup>95</sup> <http://www.ilo.org/indigenous/Conventions/no169/lang--es/index.htm>

<sup>96</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Pueblo Saramaka vs. Surinam, Sentencia del 28 de noviembre del 2007, párrafos 130 y 156.

<sup>97</sup> Ibidem, párrafo 156



*“El Estado tiene el deber de consultar, activamente, con dicha comunidad, según sus costumbres y tradiciones (supra párr.129.) Este deber requiere que el Estado acepte y brinde información, e implica una comunicación constante entre las partes. Las consultas deben realizarse de buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo. Asimismo, se debe consultar con el pueblo Saramaka, de conformidad con sus propias tradiciones, en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si éste fuera el caso”<sup>98</sup>*

Finalmente, uno de los aspectos más destacados de esta sentencia, es la consideración de que en caso de proyectos de desarrollo o de inversión a gran escala que provocarían un impacto en el modo de vida de los pueblos, el Estado está obligado, no solamente a consultar sino a obtener el consentimiento previo, libre e informado.<sup>99</sup>

Sobre este mismo tema, el Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo, frente a una reclamación presentada por la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres CEOSL, alegando que la Federación Interprovincial de Pueblos Shuar, FIPSE, no fue informada, ni consultada sobre la suscripción de un contrato de participación entre el gobierno ecuatoriano y la compañía petrolera Arco Oriente, en abril de 1998, para la exploración de hidrocarburos y explotación de petróleo crudo en el Bloque 24 de la región amazónica, donde se encuentran asentados pueblos indígenas Shuar. El Consejo al mismo tiempo que reconoce las dificultades de encontrar

---

<sup>98</sup> Ibidem, párrafo 134

<sup>99</sup> Ibidem, párrafo 135

soluciones a los conflictos que se generan a propósito de la explotación de recursos del subsuelo en zonas donde habitan pueblos indígenas, recuerda que la consulta, y en general la participación son la esencia del Convenio 169 de la OIT y exige que *“las partes interesadas intenten establecer un diálogo que les permita buscar soluciones adecuadas en un ambiente de respeto mutuo y plena participación.”*<sup>100</sup> Así mismo, ratifica que las consultas que se realizan en el marco del Convenio, deben llevarse a cabo de buena fe y con la finalidad de alcanzar un acuerdo o el consentimiento acerca de las medidas propuestas.<sup>101</sup> En este sentido concluye, que *“Una reunión de mera información no se puede considerar en conformidad con lo dispuesto en el Convenio. Además, el artículo 6 requiere que la consulta sea previa, lo que implica que las comunidades afectadas participen lo antes posible en el proceso, incluso en la realización de estudios de impacto ambiental.”*<sup>102</sup>.

En relación al principio de representatividad, el Consejo observó que éste es un “componente esencial de la obligación de consulta”, y si bien reconoce la dificultad que implica determinar la representatividad de una comunidad o pueblo, el no llevar a cabo un proceso de consulta, en los términos establecidos en el Convenio 169 con las instituciones u organizaciones indígenas verdaderamente representativas, la consulta no cumpliría con los requisitos del Convenio.<sup>103</sup>

En relación al proyecto minero Mirador, que se desarrolla en la provincia de Zamora Chinchipe, y luego del análisis de la información recogida, se puede concluir que no se llevó a

---

<sup>100</sup> “Reclamación en la que se alega el incumplimiento por Ecuador del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres (CEOSL)”, de 14 de diciembre de 1999, y recibida el 4 de enero del 2000, párrafo 36.

<sup>101</sup> Ibidem, párrafo 37, numeral 2

<sup>102</sup> Ibidem, párrafo 38

<sup>103</sup> Ibidem, párrafo 44

cabo un proceso de consulta previa al Pueblo Shuar que habita en los territorios que han sido objeto de las concesiones mineras, o en zonas aledañas y que forman parte de la denominada área de influencia. La ausencia de este proceso, ha intentado ser reemplazado por un proceso de información del estudio de impacto ambiental, realizado con varias comunidades afectadas por el proyecto.

Se evidencia además, la omisión del Estado ecuatoriano puesto que no vigiló la actuación de la empresa minera ni exigió que previo a la autorización del inicio de actividades de exploración, se haya cumplido con la consulta previa, libre e informada. En este sentido el Relator Especial para Pueblos Indígenas ha manifestado que la delegación que hace el Estado a las empresas privadas en lo relacionado a la consulta puede no solo ser inconveniente sino también conflictiva, puesto que *“los intereses de la empresa privada son en general fundamentalmente lucrativos y, por lo tanto, no pueden estar en plena consonancia con el interés público ni con el interés superior de los pueblos indígenas afectados.”*<sup>104</sup>

Por su parte, Raquel Irigoyen considera que los derechos de libre determinación del desarrollo, participación, consulta y consentimiento previos, libres e informados, *“hacen parte de un corpus de derechos colectivos enmarcado en nuevos principios de relación entre los Estados y los pueblos indígenas, los cuales rompen con la tradición anterior”*<sup>105</sup> e identifica al menos dos roles del Estado en cuanto al derecho de participación de los pueblos indígenas. Por un lado uno de carácter *procesal*, que implica que el Estado está obligado a generar las condiciones que posibiliten a los pueblos indígenas conjuntamente con las

---

<sup>104</sup> James Anaya, Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, 15 de julio del 2009, párrafo 54, página 20.

<sup>105</sup> Raquel Irigoyen Fagardo, “De la tutela indígena a la libre determinación del desarrollo, la participación, la consulta y el consentimiento”, en Revista El Otro Derecho No. 40, Bogotá, ILSA, 2009, p. 12

autoridades estatales, adoptar políticas, planes y programas, es decir, que los pueblos indígenas se conviertan en co decidores de esas políticas; por otro lado, ubica un rol *sustantivo* por el cual el Estado debe garantizar el respeto a las prioridades de desarrollo de los pueblos indígenas, el mejoramiento de sus condiciones de vida, y la no afectación a su integridad.

#### **4.2. Consulta ambiental: Participación de la Comunidad**

Como se señaló en el primer capítulo, el derecho de las personas a participar en las decisiones que puedan afectar al medio ambiente, es uno de los postulados de la noción de desarrollo sustentable,<sup>106</sup> sin embargo el ejercicio de este derecho entra en una fuerte tensión con el modelo de desarrollo extractivista que caracteriza nuestro país.

La Constitución de 1998 también introdujo la figura de la llamada “consulta ambiental”, como un mecanismo de participación de la comunidad frente a las decisiones estatales que puedan afectar el medio ambiente. Esta norma establece la obligación de “*contar previamente con los criterios de la comunidad, para lo cual ésta será debidamente informada*”. En el mismo sentido está reconocida la participación comunitaria en materia ambiental, en la Constitución de la República aprobada en el 2008, en la cual se incorporaron algunos elementos adicionales a esta figura, aspectos que serán analizados en el siguiente capítulo.

En los proyectos de explotación minera, la primera decisión estatal que conlleva una posible afectación a la comunidad y al medio ambiente, es el otorgamiento de las concesiones, sin embargo ninguna disposición legal ha previsto la posibilidad de que pueda someterse

---

<sup>106</sup> Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, principio 10

previamente, a consulta o por lo menos a consideración de los criterios de una comunidad, la decisión del estado de conceder o reconocer a una determinada empresa, los denominados derechos mineros. En todo caso, varias normas de la legislación secundaria en el tema ambiental, regulan la participación de las comunidades en el tema ambiental, de esta forma, en el Texto Unificado de Legislación Ambiental se establece como objetivo de la participación ciudadana en la gestión ambiental:

*“ [...] considerar e incorporar los criterios y las observaciones de la ciudadanía, especialmente la población directamente afectada de 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 la condiciones ambientales para la realización de la actividad o proyecto propuesto en todas sus fases.”*<sup>107</sup>

De esta forma la participación de las comunidades en temas ambientales, queda limitada a la recolección de observaciones y criterios, y eventualmente la incorporación de los mismos, en tanto sea “técnica y económicamente viable”, por lo tanto difícilmente una oposición mayoritaria a un proyecto extractivista, podría ser considerada como una opinión económicamente viable, puesto que entra en contradicción con un modelo económico que se basa precisamente en la explotación de recursos naturales, bajo la consideración del interés nacional, tal como lo planteaba la Constitución de 1998: “*Son de propiedad inalienable e*

---

<sup>107</sup> Artículo 20

*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, (...) Estos bienes serán explotados en función de los intereses nacionales (...)*<sup>108</sup>. Por lo tanto la idea del *bien común*, interpretada en el *interés nacional* no pone en duda el modelo de desarrollo a impulsarse, ni las políticas que hacen posible se sostenga.

Sin embargo, frente a la necesidad de legitimar de alguna forma las decisiones estatales, se han establecido mecanismos, que en la práctica no hacen más que disfrazar las reales limitaciones del ejercicio del derecho a la participación. Esto se pone en evidencia en el caso de la consulta ambiental, la cual se transforma en un mero requerimiento para legitimar el emprendimiento de un proyecto extractivo, cuyo principal objetivo es la obtención máxima de beneficios económicos, sin considerar los proyectos de vida de las personas, pueblos o comunidades que inminentemente afectados por una medida de este tipo, cuya participación se limita a ser informadas sobre las posibles afectaciones ambientales y las medidas que al respecto tomará la responsable del proyecto.

El Texto Unificado de Legislación Ambiental establece, aunque no de forma exhaustiva, los siguientes mecanismos de participación de la comunidad:<sup>109</sup>

**Reuniones informativas.-** Consiste básicamente en la entrega de información sobre el proyecto que se pretende desarrollar, los impactos previstos y las medidas de mitigación de los mismos.

---

<sup>108</sup> Artículo 247

<sup>109</sup> Artículo 20, literal b)

**Talleres participativos.-** En estos eventos, además de informar sirven para recoger las percepciones e identificar los planes de desarrollo local para hacerlos parte de las propuestas de mitigación o compensación ambiental.

**Centros de información pública.-** Consiste en ubicar en un espacio determinado, el documento del Estudio de Impacto Ambiental y su Plan de Manejo, además de otros documentos que describan el proyecto a ejecutarse, de tal forma que cualquier persona tenga acceso directo a esta información.

**Presentación o Audiencia Pública.-** Es un evento público en el cual, las personas que asisten pueden realizar observaciones y emitir sus criterios respecto al Estudio de Impacto Ambiental y al Plan de Manejo Ambiental.

**Página web.-** Se prevé como un mecanismo de participación, la posibilidad de que cualquier persona pueda acceder a los textos del Estudio de Impacto Ambiental y el Plan de Manejo Ambiental, si éstos se publican en una página web.

Esta normativa, adicionalmente establece que los procesos de información pública y recolección de criterios deberán estar dirigidos principalmente a la población en el área de influencia de la obra o proyecto; los organismos seccionales que representan la población de esa área de influencia; las organizaciones de diferente índole que representan a la población o parte de ella en el área de influencia, *“sin perjuicio de que estos procesos estén abiertos a*

*otros grupos y organizaciones de la sociedad civil interesados en la gestión ambiental*”<sup>110</sup>.

Así mismo, establece que los momentos “obligatorios y mínimos” son:

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

Adicionalmente esta norma dispone que la información que se ofrezca a la comunidad, debe considerar criterios como la utilización de lenguaje sencillo y didáctico, ser completa, y de ser el caso en lengua nativa.<sup>111</sup>

Por su parte el **Reglamento Ambiental para Actividades Mineras**,<sup>112</sup> al referirse a las medidas de protección a las que están obligados a tomar los titulares de los derechos mineros, establecía que siendo uno de los objetivos de la actividad minera la “*protección de los habitantes y comunidades locales, o de aquellas que por su ubicación sean susceptibles de impactos ambientales directos e indirectos*”, deben promover la consulta y participación de estas poblaciones. Para tal efecto este reglamento disponía la realización de reuniones públicas, con el objeto de “*escuchar problemas y proponer soluciones, acerca de los avances y resultados de los estudios ambientales y del cumplimiento de sus planes de manejo*”.<sup>113</sup>

La Ley de Gestión Ambiental codificada, establece en su Art. 28 que “*toda persona natural o jurídica tiene derecho a participar en la gestión ambiental, a través de los mecanismos que*

---

<sup>110</sup> Artículo 20

<sup>111</sup> Artículo 20, literal a)

<sup>112</sup> Publicado en el Registro Oficial 151, del 12 de septiembre de 1997.

<sup>113</sup> Artículo 29, literal d)



*para el efecto establezca (...), entre los cuales se incluirán consultas, audiencias públicas, iniciativas, propuestas o cualquier forma de asociación entre el sector público y el privado.*

Más aún la consulta, en esta normativa es categorizada como una garantía, para lo cual se establece acción popular para denunciar a quienes la vulneren, y además establece que *“El incumplimiento del proceso de consulta al que se refiere el artículo 88 de la Constitución Política de la República tornará inejecutable la actividad de que se trate y será causal de nulidad de los contratos respectivos.”*

Como ya se mencionó anteriormente, el proceso de “difusión pública”, como ha sido denominado, se materializó en la organización de audiencias públicas y centros informativos, así como la utilización del sitio web de la empresa para publicitar el Estudio de Impacto Ambiental, frente a lo cual se pueden hacer algunas reflexiones. Por un lado, la participación de las comunidades y de las personas, presupone que están debidamente informadas, lo cual significa que antes de asistir a las “audiencias públicas” o “reuniones informativas”, deberían contar con una información amplia sobre el tema que se va a tratar. De los documentos e información recogida,<sup>114</sup> se desprende que en estos eventos, se abordaron algunos temas contenidos en los Estudios de Impacto Ambiental, que están redactados en cientos de páginas, describiendo temas de gran contenido técnico, cuya apreciación a profundidad solamente podría hacerlo un especialista en la materia.<sup>115</sup>

La metodología planteada preveía, que luego de la presentación se realicen preguntas o comentarios a la presentación realizada. No obstante al ser eventos cortos para tratar tanta

---

<sup>114</sup> Entrevistas a Pricila Massa Subgerente de Desarrollo Sustentable de Ecuacorriente S.A y a Lorena Lojano, Coordinadora Zonal de la Oficina de El Pangui de Ecuacorriente S.A

<sup>115</sup> Según consta en el Estudio de Impacto Ambiental Ampliatorio, en los eventos de difusión se trataron varios temas: Antecedentes, Marco Legal, Descripción del Proyecto, Línea Base, Identificación y Evaluación de Potenciales Impactos, Plan de Manejo Ambiental.

información, no pueden cumplir con su cometido. Así se refleja por ejemplo en uno de los eventos realizados, cuando frente al cuestionamiento hecho por uno de los asistentes, por la escueta información ofrecida, la respuesta fue: *“Este foro no es la ocasión propicia para dar a conocer un estudio tan amplio como el de Mirador, toda la información requerida está disponible en el Estudio de Impacto Ambiental Inicial del proyecto, no se puede dar a conocer a detalle los procesos que se han realizado en tan corto tiempo que dura la presentación pública.[...]”*<sup>116</sup>

En la misma línea de análisis, los denominados centros de información, se limitan a exponer físicamente el texto del Estudio de Impacto Ambiental, para que las personas puedan tener acceso a su contenido. De lo expuesto cabe concluir, que no es la sola exposición extensa o resumida de un estudio de impacto ambiental, lo que garantiza la participación informada de la población, en este caso afectada directamente por la ejecución de un proyecto minero a gran escala.

Otro aspecto que debe considerarse en estos procesos, y que suele pasar desapercibido, es todo el trabajo que hacen las empresas para lograr la aprobación de sus proyectos, por parte de las comunidades. En el caso objeto de este análisis, la empresa minera ha venido sosteniendo un programa de proyectos productivos en la zona de influencia del proyecto Mirador, así como también ha realizado ciertas donaciones y ha otorgado becas de estudio. Si bien es cierto, que esto per se no es perjudicial, cabe analizar si esta actuación de alguna forma condiciona la opinión y participación de las comunidades. En una entrevista realizada a una funcionaria de la empresa, afirmó *“Gracias a estos proyectos tenemos una mejor*

---

<sup>116</sup>Ecuacorriente S.A, Estudio de Impacto Ambiental Ampliatorio, Proyecto Mirador, elaborado por Terrambiente Consultores Cía. Ltda., Tabla 10 – 1, “Resumen de los principales temas tratados durante el evento de información y difusión pública” Capítulo 10, p. 9

*credibilidad [...].*<sup>117</sup> Por lo tanto, es difícil suponer que las personas que se benefician de los extra proyectos de la empresa minera, puedan oponerse o al menos cuestionar la ejecución del proyecto minero; de este modo, no podría hablarse de una “participación libre” en la gestión ambiental.

Finalmente cabe resaltar que este proceso de difusión carece de objetividad e independencia, puesto que fue realizado por la misma empresa interesada en ejecutar el proyecto minero y en la consultora contratada por la empresa minera. Situación que en el futuro deberá ser superada ya que la Constitución vigente, dispone que la consulta en materia ambiental debe ser realizada por el Estado, lo cual también está establecido en la nueva legislación minera.

Por lo expuesto se puede concluir que la figura de la consulta ambiental, ha sido vaciada de contenido, y convertida un mero trámite o requisito indispensable para llevar a cabo el proyecto minero.

### **4.3. Otras expresiones del derecho de participación**

El Ecuador no es un país con una tradición minera, de hecho esta actividad ha aportado mínimamente a la economía ecuatoriana,<sup>118</sup> por lo tanto no existe un referente real de los impactos que la minería a gran escala pueda provocar. Sin embargo, la referencia de la actividad petrolera y sus consecuencias, si despiertan dudas de las promesas que acompañan ahora a la explotación minera.

---

<sup>117</sup> Entrevista a Pricila Masa, Subgerente de Desarrollo Sustentable de Ecuacorriente S.A, Gualaquiza 6 de agosto del 2009

<sup>118</sup> Según los Anuarios del Banco Central del Ecuador 2007 y 2008, se preveía que el sector petrolero aportaría al PIB en el 0.9379 y 0.17863 respectivamente, mientras que el sector minero lo haría en el 0.00395 y 0.00394; considerando que no se hace ninguna diferencia entre la minería metálica y la no metálica. Datos citados en Alberto Acosta, *La Maldición de la Abundancia*, Quito, Abya Yala, 2009, p. 90.

Como ya se mencionó al inicio de este capítulo, las reformas legales e institucionales que se llevaron a cabo en los años noventa, en el marco del proyecto PRODEMINCA, dieron lugar a que se otorguen un gran número de concesiones mineras en el Ecuador, según Alberto Acosta “*El área destinada para desarrollar la explotación minera abarcó un 20% del territorio ecuatoriano, es decir 5`629.751 hectáreas de suelos para concesiones mineras. Esta área incluía zonas protegidas, regiones de bosques protectores, territorios indígenas, zonas de vestigios arqueológicos, tierras agrícolas [...]*”.<sup>119</sup> Este hecho no es insustancial en la opinión de las comunidades y personas, en cuyos territorios se pretende emprender grandes proyectos mineros, pues a pesar de que esta actividad económica ha sido promovida como una condición necesaria para conseguir el desarrollo nacional, en lo local ha representado problemas sociales e inclusive violaciones de derechos humanos.<sup>120</sup>

En el caso del Proyecto minero Mirador, por un lado, la falta de un proceso de consulta previa e informada a la población Shuar, y por otro, un proceso limitado de difusión del Estudio de Impacto Ambiental, pusieron en evidencia el fracaso del ejercicio del derecho participación en las decisiones estatales, en los términos previstos en la Constitución de la República de 1998, y en el Convenio 169 de la OIT. Este hecho llevó a las poblaciones y personas cuya opinión, por ser contraria al proyecto minero, no fue considerada a recurrir a lo que podría denominarse mecanismos *no formales* de participación, buscando influir en la decisión estatal de llevar adelante el proyecto minero.

---

<sup>119</sup> Alberto Acosta, *La Maldición de la Abundancia*, Abya Yala, Quito, 2009, p. 98

<sup>120</sup> Puede mencionarse como ejemplo el proyecto minero Junín, en la provincia de Imbabura, a cargo de la empresa canadiense Ascendant Cooper, cuya estrategia de división de las comunidades locales, llevaron a un nivel elevado de conflictividad social. En este caso, la empresa minera contrató guardias de seguridad, que atacaron a las comunidades que se resistían a las actividades mineras, lo cual obligó a que el Ministerio de Energía y Minas y otras autoridades intervengan.

Así, por iniciativa de algunos pobladores de El Pangui, se conformó el *Comité en Defensa de la Naturaleza y la Vida*, con el objetivo de analizar los impactos del proyecto minero, y definir una estrategia para que las autoridades locales y nacionales tomen en cuenta su posición. A la par surgieron otras organizaciones que también asumieron una posición crítica frente al proyecto Mirador, así, se destacan el *Frente Femenino del Pangui* y el *Frente de Juventudes de El Pangui*, cuyo discurso gira muy fuertemente alrededor de la defensa del medio ambiente y propone actividades económicas alternativas como el ecoturismo.

Cabe mencionar que la mayor parte de la población del cantón El Pangui, llegó a esta región en el marco de las políticas de colonización promovidas por el Estado desde mediados del siglo anterior, dedicándose principalmente a la agricultura y ganadería, sin embargo actualmente varios pueblos se encuentran dentro de las concesiones mineras o aledañas a éstas, por lo que ven en esta actividad una amenaza a sus proyectos de vida:

*“Hemos venido de la sequía buscando este paraíso. Vivo 37 años en el oriente, no podemos permitir que vengan a destruir la naturaleza”<sup>121</sup>*

*“He vivido 40 años en esta tierra, cuando no había carreteras y haber hecho todo este esfuerzo para que todo esté concesionado, no es justo”.<sup>122</sup>*

Por otro lado, la población shuar de esta provincia agrupada en la **Federación Provincial de la Nacionalidad Shuar de Zamora Chinchipe FPNSHZP**, reconoce que ha sido sistemáticamente desplazada de sus territorios ancestrales por las políticas de colonización, o

---

<sup>121</sup> Entrevista a DE, pobladora de El Pangui, 5 de agosto del 2009, El Pangui

<sup>122</sup> Entrevista a AS, poblador de Machinaza, 5 de agosto del 2009, Machinaza

por la expansión de la frontera petrolera y se ve ahora amenazada por la eventual explotación minera a gran escala:

*“[...] las grandes empresas extranjeras solo quieren saquear los recursos, y traen enfermedades y conflictos [...] de ingresar las empresas en los territorios provocarían un gran daño al pueblo shuar, pues se terminaría la cultura y forma de vivir”<sup>123</sup>*

El primero de diciembre del 2006, se convocó a una Asamblea bi provincial en el cantón el Pangui, para plantear al gobierno la suspensión de las actividades mineras. Participaron pobladores, diferentes gremios y autoridades locales<sup>124</sup> que luego de un proceso de discusión y debate, tomaron la decisión de marchar hacia el campamento de la empresa Ecuacorriente S.A., como una medida de protesta y de presión al gobierno central para hacer escuchar su posición. Sin embargo, esta marcha fue duramente reprimida por miembros del Ejército Nacional, resultando varias personas heridas y otras detenidas. En este contexto fue detenido, el entonces diputado de esa provincia, Salvador Quishpe. Esta detención se llevó a cabo, por parte de miembros del ejército nacional quienes lo trasladaron al campamento de la empresa minera, donde fue objeto de vejámenes,<sup>125</sup> lo cual fue denunciado públicamente tanto a nivel nacional como internacional. Así mismo, varias personas identificadas como líderes de la resistencia antiminera, fueron enjuiciadas penalmente. Cabe indicar que el Relator Especial para Pueblos Indígenas, ha indicado que *“Al parecer la falta de una consulta apropiada lleva siempre a situaciones conflictivas en que los indígenas manifiestan su cólera y su*

---

<sup>123</sup> Entrevista a Angel Awak, Federación Provincial de la Nacionalidad Shuar de Zamora Chinchipe FPNSHZP, 3 de agosto del 2009, Zamora

<sup>124</sup> El Asambleista y actualmente prefecto de Zamora Chinchipe Salvador Quishpe, fue una de las autoridades presentes

<sup>125</sup> El ex diputado presentó varias denuncias penales por estos hechos ( No. 102-2006 y 037-2007)

*desconfianza y que, en algunos casos, han degenerado en actos de violencia.”* (J. Anaya, Informe Relator, 20)

A estos hechos siguieron varias asambleas y reuniones provinciales, tendientes a encontrar puentes con el gobierno, pero también se emprendió en un proceso de articulación con comunidades y pueblos de otros países y regiones del Ecuador, que compartían preocupaciones similares frente a la actividad minera, de esta forma la problemática de Zamora Chinchipe, trascendió el ámbito local volviéndose más visible:

*“Desde entonces, la organización social contra la minería en Zamora Chinchipe, ocupará un papel más visible en los medios, sobre todo, a partir de la conformación de la Coordinadora Nacional en Defensa de la Vida y la Soberanía como resultado del `Encuentro de los Pueblos por la Vida y contra las empresas transnacionales` [...]”.* (P. Cisneros, El dialogo minero en el Ecuador, 10)

El evento mencionado, se llevó a cabo simultáneamente en los Cantones de Sigsig, Cuenca y Gualaquiza, entre el 24 y 27 de enero del 2007, y asistieron delegaciones de Perú, Brasil, El Salvador, Argentina y Nicaragua, donde se intercambió información sobre los procesos de extracción minera en cada uno de estos países, y las consecuencias que habían tenido en la vida de los pueblos y de las personas. De esta forma, tal como lo plantea Bebbington, las movilizaciones alrededor de la extracción minera, comprende relaciones y actores de diversa índole conformando lo que él denomina un movimiento social, entendido como una forma de acción colectiva, más que un actor en si mismo. (A. Bebbington, 2007:39)

## **5. Respuestas del estado frente a la conflictividad social**

## 5.1 Diálogo Minero

Las movilizaciones y la agitación frente a la inevitable explotación minera en el sur del país, así como el descontento de la represión de la fuerza pública a las manifestaciones en contra de la minería, llevaron a que el Presidente Rafael Correa anuncie una declaratoria de estado de emergencia en esta región. (P. Cisneros, “El dialogo minero en el Ecuador,9) La eventual militarización de la zona, provocó nuevas movilizaciones y una marcha a la ciudad de Quito, donde se hizo una toma simbólica del Ministerio de Agricultura, que era la sede del Consejo Nacional de Recursos Hídricos, para exigir un mayor control de los recursos hídricos sobre las zonas concesionadas. Todos estos hechos, dieron lugar a que las autoridades del Ministerio de Energía y Minas, convoque al denominado *Dialogo Minero*, como un espacio de discusión entre los diferentes actores involucrados, esto es, comunidades, empresas mineras, autoridades locales y nacionales. El diálogo minero, que justamente se inició en la provincia de Zamora Chinchipe dado el nivel de conflictividad generado por el desarrollo del proyecto Mirador, sin duda fue un proceso sin precedentes, pues aunque ni las comunidades afectadas, ni los empresarios mineros vieron satisfechas sus expectativas, este espacio de discusión puso en evidencia el desorden que había primado en el entrega de concesiones mineras había en el Ecuador, así como también una débil regulación estatal a las empresas mineras, particularmente se reconoció la ausencia de procesos de consulta previa, libre e informada.

Esto conllevó a que el Estado tome algunas medidas, como el otorgar plazos a las empresas mineras para que presenten Estudios de Impacto Ambiental, y para que lleven a cabo procesos de consulta que no fueron realizados anteriormente, lo cual fue cuestionado por pueblos, comunidades y organizaciones que se oponían a la actividad minera a gran escala,



pues consideraban que la falta de estos requisitos era insubsanable, por ser claramente inconstitucional.<sup>126</sup> Por otro lado, el Ministerio de Energía y Minas revertió 587 concesiones mineras,<sup>127</sup> sustentada en la falta de pago de patentes de conservación, medida que por su parte fue interpretada por las empresas mineras aglutinadas en la Cámara de Minería como el inicio de un proceso de estatización de la minería. ( P. Cisneros, “El dialogo minero en el Ecuador , 15)

## **5.2 Mandato Minero y Amnistía a líderes sociales**

Al tiempo que proseguía el dialogo minero, la Asamblea Constituyente se posesionó y en tanto adelantaba la redacción del texto de la nueva Constitución, la Asamblea en el afán de resolver las tensiones que el diálogo minero no logro resolver, emitió el Mandato No. 6 o *Mandato Minero*, por el cual entre otras medidas, se declaró la extinción sin compensación económica alguna, de las concesiones mineras que se hallen en la fase de exploración y que no hayan realizado ninguna inversión en el desarrollo del proyecto; y las que no hayan realizado los estudios de impacto ambiental o que no hayan realizado procesos de consulta previa.<sup>128</sup>

---

<sup>126</sup> “La exigencia de las comunidades es que se anulen las concesiones mineras por ser inconstitucionales. El propio Ministerio de Energía y Minas reconoce, según un artículo publicado el día 16 de mayo en diario Expreso de Guayaquil, que el 99% de las concesiones fueron dadas sin la consulta previa, por lo tanto es absolutamente justo que el gobierno haga prevalecer la Constitución y los derechos de los pueblos sobre los afanes expansionistas de las transnacionales mineras a las que ya se les ha entregado más del 20% del territorio ecuatoriano” *Comunidades dicen No al Diálogo Minero en Ecuador*, 17 de mayo del 2007 <http://www.minesandcommunities.org/article.php?a=2499&highlight=acute>.

<sup>127</sup> “El ministro de Minas y Petróleo, Galo Chiriboga, anunció que el gobierno ha resuelto declarar la caducidad de 587 concesiones mineras (de las 4.112 registradas) debido a que las compañías no pagaron, o lo hicieron tarde, las patentes de conservación. De este modo, fueron revertidas al Estado 536.387 hectáreas, en las provincias de Pichincha, Zamora, El Oro, Loja, Chimborazo, Guayas y Azuay”. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO, Observatorio Social de América Latina, publicación electrónica *Cronología del Conflicto Social*, Documento de Trabajo No. 160, enero 2008.

<sup>128</sup> Mandato Constituyente No. 6, 18 de abril del 2008, publicado en el Suplemento del Registro Oficial, No. 321 de 22 de abril del 2008

Para el ex Presidente de la Asamblea Constituyente, el mandato minero, buscaba *“corregir las principales dificultades y aberraciones que caracterizaban el potencial manejo de las reservas minerales más grandes. [...] Con este mandato se deseaba normar la actividad minera industrial en el Ecuador, abriendo la puerta a un amplio debate nacional.”* (A. Acosta, 2009: 101). De esta forma, las poblaciones y personas que se consideraban afectadas por el eventual desarrollo del Proyecto Mirador, al igual que los otros proyectos mineros a gran escala en el país, vieron recogidas en este mandato sus aspiraciones, sin embargo, este no llegó a ejecutarse a cabalidad, por lo que no se extinguieron las concesiones mineras en las que no se había llevado a cabo consulta previa.

Las movilizaciones y protestas que se llevaron a cabo en la provincia de Zamora Chinchipe, para tratar de impedir un proyecto minero a gran escala, pusieron en evidencia que las actividades que se han avanzado en este proyecto, se habían realizado al margen de lo que determina la Constitución, siendo uno de los principales reclamos la ausencia de procesos de consulta a los pueblos, comunidades y personas que se consideraban afectadas por este proceso. Sin embargo, la respuesta a la protesta social fue la represión y la criminalización de quienes lideraban estos procesos, lo cual fue reconocido por la Asamblea Constituyente, que otorgó una amnistía general para las personas que habían sido enjuiciadas en este proceso de resistencia y en otros similares.<sup>129</sup>

De la lectura del texto de esta resolución, se pueden desprender varios elementos que son necesarios considerarlos, toda vez que constituye un reconocimiento estatal de prácticas o

---

<sup>129</sup> Asamblea Constituyente, Resolución de Amnistía No 4, 14 de marzo del 2008.

situaciones que conllevan la vulneración de varios derechos, entre ellos el de participación, en este sentido cabe rescatar que la Asamblea Constituyente consideró que:

a) La desatención y abandono estatal originaron la movilización y las acciones de resistencia y protesta, como formas de defensa de la vida y el medio ambiente. Reconoce que estas acciones son de naturaleza política y de reivindicación social.

b) Estas acciones de protesta han dado lugar a que líderes comunitarios o personas que participaron en esas acciones, sean reprimidas y posteriormente enjuiciadas por delitos políticos y comunes con los delitos políticos.<sup>130</sup>

c) Esos procesos penales han sido promovidos por compañías nacionales y extranjeras, o por intermediarios, y por funcionarios públicos, con el aval de sucesivos gobiernos.

A partir de estas consideraciones, la Asamblea Constituyente, amnistió entre otras, a personas, a las pertenecientes a las “*Comunidades del Cantón El Pangui – Zamora Chinchipe, afectadas por la empresa canadiense Corriente Resources*”. Esta resolución fue la antesala de un debate al interior de la Asamblea sobre la *resistencia* como una expresión del derecho de participación.

En este sentido la Constitución vigente, propone como principios orientadores de la participación a los de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. Por otro lado, reconoce como un derecho, la participación en los asuntos de interés público, el cual será ejercido a través de los

---

<sup>130</sup> El texto de la Amnistía hace una lista de los tipos penales que han sido utilizados: promoción y organización de manifestaciones sin permiso, sabotaje y terrorismo, rebelión y atentados contra funcionarios públicos, obstáculos a la ejecución de obras públicas, asociación ilícita, intimidación, instigación para delinquir, apología del delito, incendio, y otras destrucciones, deterioros y daños, delitos contra la propiedad (hurto, robo o usurpación), delitos contra las personas (lesiones, secuestro o plagio).

mecanismos de la *democracia representativa, directa y comunitaria*. Sin embargo, también incluyó el reconocimiento del *derecho a la resistencia*, como una expresión de la participación en democracia en los siguientes términos:

*“Los individuos y los colectivos podrán ejercer el derecho a la resistencia frente a acciones u omisiones del poder público o de las personas naturales o jurídicas no estatales que vulneren o puedan vulnerar sus derechos constitucionales, y demandar el reconocimiento de nuevos derechos”.*<sup>131</sup>

De esta forma se plantea un reto a varios niveles, pues el ejercicio de la resistencia significa desafiar los mecanismos formales de participación, porque aún cuando esta figura sea reconocida constitucionalmente, puede tener múltiples expresiones y dimensiones, por lo tanto su alcance es de difícil determinación.

La ausencia de consulta previa e informada en el proyecto Mirador, además de un proceso de difusión sesgado del estudio de impacto ambiental, la generación de organización social para expresar el rechazo al proyecto minero, y la criminalización de las expresiones de resistencia, evidenciaron los límites del ejercicio del derecho de participación, que se esperaban sean superados con la expedición de un nuevo marco constitucional, y una nueva legislación minera que contemple el ejercicio del derecho de participar en las decisiones relacionadas a las actividades mineras.

---

<sup>131</sup> Artículo 98

### III CAPITULO

#### **Extractivismo y derecho de participación: tensión no resuelta con el nuevo régimen constitucional.**

En este capítulo se analiza el nuevo marco constitucional y legal para el ejercicio de la consulta en materia ambiental, y la consulta previa, libre e informada. Como se revisó en el capítulo anterior, la normativa secundaria previa a la expedición de la Constitución vigente, había desarrollado relativamente el derecho a la consulta ambiental para actividades mineras, sin embargo, el derecho a la consulta previa, libre e informada no había merecido ningún desarrollo. La promulgación de una nueva Constitución trajo consigo la expectativa de que ambas expresiones del derecho de participación se viabilice efectivamente, más aún cuando la Asamblea Constituyente, antes de elaborar el nuevo texto constitucional, expidió el Mandato Minero, que disponía dejar sin efecto las concesiones mineras, en las cuales no se había llevado cabo la consulta previa, libre e informada. Sin embargo, la expedición de la Ley de Minería sin un proceso de consulta y participación, y la interpretación de la Corte Constitucional sobre este tema, no han garantizado un mayor ni mejor ejercicio del derecho de participación de personas, comunidades y pueblos.

El proyecto Mirador, el primero de explotación minera a gran escala en el país y calificado como *estratégico nacional*, inició la fase de explotación bajo este nuevo régimen constitucional y legal, sin embargo no se ha llevado a cabo un real proceso de consulta ambiental, y ninguno de consulta, previa, libre e informada, lo que evidencia que el derecho de participación está de cualquier forma subordinado a la noción imperante de desarrollo, por la cual se justifica de cualquier forma la explotación de recursos naturales.

## **1. El derecho de participación como elemento de las nociones de desarrollo: límites reales.**

Como se señaló en el primer capítulo el derecho de participación es inherente de las nociones de desarrollo sostenible y de desarrollo humano. En el primer caso se concibió a la participación de ciudadanos, en diferentes niveles. Por un lado, como un mecanismo para acceder a información sobre el medio ambiente que posean autoridades públicas, incluso aquella relacionada con materiales y actividades que conlleven peligro para la comunidad; por otro lado, se reconoció la importancia de la participación en procesos de toma de decisiones que eventualmente puedan afectar al medio ambiente.<sup>132</sup>

En el segundo caso, es decir desde la perspectiva del concepto de desarrollo humano, la participación ciudadana se verifica en diferentes niveles de decisión política a través de consultas, aportes en la formulación de políticas públicas, evaluación de servicios públicos, etc. Desde esta noción de desarrollo, se considera que la participación puede ser un mecanismo capaz de estimular la efectividad de instituciones y normas, de tal forma que al mismo tiempo que se asegura la protección de los derechos humanos también se garantiza un buen funcionamiento del mercado.<sup>133</sup>

Por lo tanto, si bien la participación es un elemento constitutivo de ambas nociones de desarrollo, lo es también es la idea de crecimiento económico, como la única forma de alcanzar el bienestar general, por lo que los conceptos abstractos de desarrollo y participación, que a su vez se han traducido disposiciones constitucionales y legales, se ven confrontados en situaciones concretas, donde entran en tensión la necesidad del Estado de explotar recursos

---

<sup>132</sup> Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, principio 10.

<sup>133</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano: Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*, Madrid, Mundi Prensa, 2002, pp. 51 y 52

naturales no renovables, como la principal forma de obtener recursos económicos, y los proyectos de vida de personas y pueblos que no necesariamente responden a la visión dominante de desarrollo. En la práctica, esta contradicción se deriva en conflictos sociales que generalmente se resuelven a favor de la idea del desarrollo.

Como se analizó en el capítulo anterior, el primer proyecto de minería a gran escala en el Ecuador se está implementando al margen de la participación real de las comunidades afectadas por este proyecto, lo cual ha provocado la reacción y protesta de esas comunidades, sin embargo del lado del Estado, la respuesta inmediata ha sido la represión y criminalización de personas que participan en actos de resistencia.

La Asamblea Constituyente del 2007 intentó resolver la falta de participación y la criminalización de la protesta social, a través de dos acciones. Por un lado, la Amnistía para los procesos penales instaurados en contra de personas que participaron en protestas y actos de resistencia.<sup>134</sup> Por otro lado, la Asamblea promulgó el Mandato No. 6 o *Mandato Minero*, por el cual, entre otras cosas se declaró la extinción sin compensación económica alguna, de las concesiones mineras que se hallen en la fase de exploración y que no hayan realizado procesos de consulta previa.<sup>135</sup> No obstante el carácter extraordinario y supra legal de esta disposición,<sup>136</sup> el proyecto Mirador ha continuado desarrollándose, aún cuando no se ha llevado a cabo la correspondiente consulta previa, libre e informada.

---

<sup>134</sup> Asamblea Constituyente, Resolución de Amnistía de 14 de marzo del 2008, “*Caso 3. El Pangui/Corriente Recursos (ECSA), Comunidades del Cantón el Pangui – Zamora Chinchipe, afectadas por la empresa canadiense Corriente Recursos*”, p. 3

<sup>135</sup> Mandato Constituyente No. 6, publicado en el Suplemento del Registro Oficial, No. 321 de 22 de abril del 2008, artículo 1

<sup>136</sup> “*Las decisiones de la Asamblea Constituyente son jerárquicamente superiores a cualquier otra norma del orden jurídico y de obligatorio cumplimiento para todas las personas naturales, jurídicas y demás poderes públicos sin excepción alguna*”, Mandato Constituyente No. 1, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 223 de 30 de noviembre del 2007

La falta de acatamiento del Mandato, puede explicarse por las presiones de las empresas transnacionales mineras que operan en el país, pero también por la dependencia del Estado respecto de los recursos no renovables, como principal fuente de ingresos económicos. De todas formas se esperaba que la promulgación de la nueva Constitución de la República, ofrezca los parámetros para garantizar el derecho de participación en temas ambientales y el derecho a la consulta previa, libre e informada a los pueblos indígenas, en la formulación e implementación de los denominados *proyectos de desarrollo*.

## **2. Derecho a la participación en las políticas de desarrollo en el régimen constitucional vigente**

La Constitución vigente garantiza la participación ciudadana, tanto en forma individual como colectiva, “*en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad [...]*.”<sup>137</sup> Ratifica que la organización del Estado trasciende de la democracia representativa, y reconoce como derecho, la participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público, “[...] *a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria*”.<sup>138</sup> Adicionalmente se establecen como principios orientadores de la participación, los de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.

El reconocimiento de la participación en las políticas, como un derecho, queda ratificado, cuando la Constitución hace referencia a la “*Planificación y participación para el*

---

<sup>137</sup> Constitución de la República del Ecuador, artículo 95, Publicada en el Registro Oficial 449, de 20 de octubre del 2008.

<sup>138</sup> Constitución de la República



*desarrollo*”,<sup>139</sup> que supone la construcción de una política nacional de desarrollo con la participación ciudadana. En este mismo sentido, el texto constitucional dispone, que se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, en las fases de formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas.<sup>140</sup>

## **2.1 La consulta previa libre e informada**

Particularmente el derecho de participar en las decisiones relacionadas a la implementación de proyectos extractivistas, está recogido en varias disposiciones de la Constitución. Así, en el capítulo de los derechos colectivos, cuyos sujetos son los pueblos indígenas y afroecuatorianos, se establecen varios niveles y expresiones del derecho de participación. De esta forma el derecho a la *consulta previa libre e informada*, está previsto como un mecanismo particular de participación respecto a “*planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se hallen en sus territorios y que puedan provocar alguna afectación ambiental o culturalmente*”.<sup>141</sup>

La norma constitucional establece también que esta consulta debe ser *obligatoria* y *oportuna*. En relación a la primera característica, debería entenderse que no puede dejar de llevarse a cabo, cuando se prevean medidas que conlleven la explotación de recursos naturales en territorios de pueblos indígenas. Por otro lado, si bien la determinación de la *oportunidad*, entraña mayor dificultad, su alcance debe ser comprendido a la luz del Convenio 169 de la OIT, que establece que la consulta previa libre e informada debe realizarse inclusive respecto de decisiones administrativas o legislativas. De este modo, cuando se trate de explotación de

---

<sup>139</sup> Constitución de la República del Ecuador, artículo 279

<sup>140</sup> Constitución de la República del Ecuador, artículo 85

<sup>141</sup> Constitución de la República del Ecuador, Artículo 57, numeral 7

minerales en territorios indígenas, la consulta debería realizarse incluso antes de que se otorguen las concesiones mineras.

Adicionalmente la Constitución dispone que el sujeto consultante sea el Estado a través de las autoridades competentes, con lo cual se restringe la facultad que han tenido las empresas privadas de llevar a cabo consultas, lo cual, en la práctica ha significado que no se las realice en todos los casos que se requiere hacerlo; y en otros, que se las realice más como una formalidad que como el ejercicio de un derecho. En cuanto al objeto de la consulta, la Constitución apuntala a la obtención del consentimiento, no obstante, se relativiza este propósito cuando dispone que en caso de no obtenerlo por parte de la comunidad consultada “*se procederá conforme a la Constitución y a la ley*”.<sup>142</sup> De esta forma, deja a la legislación secundaria el desarrollo de este derecho.

Cabe resaltar que entre los derechos colectivos se incluye el de “*Ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos*”,<sup>143</sup> norma que fue interpretada por la Corte Constitucional, como más adelante se analizará. Por su parte la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas, establece que el fin de la consulta, es el *consentimiento, libre, previo e informado*.

En todo caso, cualquier duda que se presente respecto al alcance de este derecho, debería ser solventada con el contenido del Convenio 169 de la OIT, que no limita la consulta previa, libre e informada a la prospección, exploración y explotación de recursos no renovables, sino a cualquier tipo de medida administrativa, legislativa, o planes de desarrollo.

---

<sup>142</sup> Ibidem

<sup>143</sup> Constitución de la República del Ecuador, Artículo 57, numeral 17

### 2.3 La consulta ambiental en el marco constitucional vigente

Entre los principios ambientales, que recoge la Constitución vigente, está el de participación, propuesto en los siguientes términos: *“El Estado garantizará la participación activa y permanente de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades afectadas, en la planificación, ejecución y control de toda actividad que genere impactos ambientales.”*,<sup>144</sup> principio que debería ser observado estrictamente, al tratarse de la explotación de minerales, tal como lo establece el mismo texto constitucional, al disponer que *“Estos bienes solo podrán ser explotados en estricto cumplimiento de los principios ambientales establecidos en la Constitución”*.<sup>145</sup>

El mecanismo para hacer posible esta participación es la consulta ambiental, que implica que *“Toda decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente deberá ser consultada a la comunidad, a la cual se informará amplia y oportunamente”*.<sup>146</sup> La norma constitucional dispone que este proceso de consulta debe ser llevado por el Estado, lo cual supondría un paso adelante, puesto que anteriormente las empresas privadas efectuaban la *socialización* de los estudios de impacto ambiental, con las limitaciones que se han señalado en el capítulo anterior. La misma disposición constitucional establece además, que el procedimiento de la consulta ambiental, la participación ciudadana, los plazos, el sujeto consultado así como los criterios de valoración y de discrepancia respecto a la actividad

---

<sup>144</sup> Constitución de la República del Ecuador, artículo 395, numeral 3

<sup>145</sup> “Son de propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable del Estado los recursos naturales no renovables y, en general, los productos del subsuelo, yacimientos minerales y de hidrocarburos, sustancias cuya naturaleza sea distinta de la del suelo, incluso los que se encuentren en las áreas cubiertas por las aguas del mar territorial y las zonas marítimas; así como la biodiversidad y su patrimonio genético y el espectro radioeléctrico. Estos bienes solo podrán ser explotados en estricto cumplimiento de los principios ambientales establecidos en la Constitución”, Constitución de la República del Ecuador, artículo 408

<sup>146</sup> Constitución de la República del Ecuador, artículo 398

objeto de la consulta deben ser regulados a través de ley, valoración que debe hacerse considerando los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Estos elementos constituyen parámetros importantes para la participación social en proyectos que eventualmente puedan afectar el ambiente, sin embargo, la misma disposición desnaturaliza el sentido de la consulta al disponer que *“Si del referido proceso de consulta resulta una oposición mayoritaria de la comunidad respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente motivada de la instancia administrativa correspondiente de acuerdo con la ley”*, es decir una eventual objeción a un proyecto, aún cuando ésta sea mayoritaria, no necesariamente será considerada, pues la decisión final será competencia de un ente administrativo. Las limitaciones que la Constitución impone al derecho de participación, expresado en la *consulta ambiental*, conllevan el riesgo de convertir en la práctica este derecho, en un simple trámite. De este modo los sujetos del derecho de participación, serían solamente observadores, y su opinión no incidiría realmente sobre la decisión de implementar o no, una política o proyecto determinado.

Sin embargo cabe indicar que si la resolución administrativa guarda conformidad con el espíritu de la Constitución, no podría de ninguna forma restringir derechos reconocidos en ella y en instrumentos internacionales. La opinión de la autoridad administrativa debería estar guiada por los principios de aplicación de los derechos contemplados en el artículo 11 de la Constitución ecuatoriana. Así, uno de estos principios se dispone expresamente que *“En materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos, administrativos o judiciales, deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezca*

*su efectiva vigencia*".<sup>147</sup> En este sentido, la resolución que tome la entidad administrativa, estaría sujeta a control constitucional, y de llegar a vulnerar derechos conllevaría la responsabilidad del Estado.

### **3. La consulta previa, libre e informada y la consulta ambiental en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana**

La consulta previa, libre e informada, y la consulta en materia ambiental debieron haber sido objeto de desarrollo en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana,<sup>148</sup> sin embargo al definir las, la ley se limita en cada caso a repetir lo que la Constitución dice.<sup>149</sup> Por otro lado, lejos de regular estos procesos establece una confusión entre ambas clases de consulta, equiparando la consulta, previa, libre e informada a los pueblos indígenas con la consulta ambiental, cuando la primera trasciende esta materia. En ambos casos, dispone la Ley, que si se presentare una oposición mayoritaria, la decisión final de ejecutar el proyecto corresponde a una autoridad administrativa. En caso de optar por la decisión de llevar adelante el proyecto *"deberá establecer parámetros que minimicen el impacto sobre las comunidades y los ecosistemas; además, deberá prever métodos de mitigación, compensación y reparación de los daños, así como, de ser posible, integrar laboralmente a los miembros de la comunidad en los proyectos respectivos, en condiciones que garanticen la dignidad humana"*.<sup>150</sup> De esta forma no se hace un tratamiento diferenciado que considere el carácter y naturaleza de cada uno de los tipos de consulta. La consulta previa, libre e informada a los pueblos indígenas, no

---

<sup>147</sup> Constitución de la República del Ecuador, artículo 11, numeral 4

<sup>148</sup> Publicada en el Suplemento del Registro Oficial 175 de 20 de abril del 2010

<sup>149</sup> Ver artículos 81 y 82 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana

<sup>150</sup> Ley Orgánica de Participación Ciudadana, artículo 83

se limita al tema ambiental, pues es un mecanismo dirigido a proteger el derecho de autodeterminación de esos pueblos, del cual puede depender su existencia misma.

En todo caso, tal como se analizó en párrafos anteriores, la decisión de la entidad administrativa bajo ninguna circunstancia puede vulnerar derechos reconocidos en la Constitución, ni en instrumentos internacionales.

#### **4. El derecho de participación como una propuesta central en la planificación estatal: Plan Nacional del Buen Vivir.**

Como ya se hizo mención en el primer capítulo, el Plan Nacional del Buen Vivir del Ecuador, propone ensayar una democracia *representativa, participativa y deliberativa*, como parte de la construcción del nuevo carácter del Estado; en este documento se asegura que únicamente cuando se abran espacios de participación y diálogo es posible incrementar las capacidades de incidencia pública, auto-gobierno y de organización social.<sup>151</sup> Se afirma además que un Estado Plurinacional, conlleva la edificación de un estado *radicalmente democrático y post-colonial*, en el que se reconozcan las diversas expresiones de democracia como la comunitaria, la deliberativa y la participativa, que complementan a la democracia representativa.

El Plan Nacional de Desarrollo prevé doce objetivos, entre los cuales se plantea el de garantizar el acceso a la participación “*pública y política*”,<sup>152</sup> el cual se justifica según el Plan, en el hecho de que la Constitución vigente, “*consolida un posición de vanguardia para*

---

<sup>151</sup> Secretaría Nacional de Planificación SENPLADES, *Plan Nacional del Buen Vivir 2009 – 2013*, Versión resumida, Quito, 2009, p. 23.

<sup>152</sup> Al desarrollar este objetivo, El Plan Nacional de Desarrollo no establece diferencia entre la participación pública y la política.

*la participación*” además de que es un eje transversal de la misma (SENPLADES, 2009: 84). Se afirma que los avances constitucionales, radican en que la participación no solo es posible a través de los órganos de poder público, sino también, por medio de mecanismos de participación directa de las personas, comunidades, así como de los pueblos y nacionalidades.

Siendo el Plan Nacional de Desarrollo el eje de toda la planificación estatal, se supondría que los objetivos previstos en este plan orientarán todas las políticas, planes y proyectos, incluso las relacionadas a extracción de recursos, sin embargo a pesar de la apuesta conceptual de la participación, que se plasma en este documento, en la práctica el cumplimiento de este objetivo no está exento de tensiones que dificultan su cumplimiento.

#### **5. Expedición de la Ley de Minería: Consideraciones de la participación social en las actividades mineras.**

Una vez aprobada la nueva Constitución se dio impulso a la expedición de una nueva Ley de Minería, que fue promulgada en enero del 2009, y si bien podría haber sido el Mandato No. 6 o denominado *Mandato Minero*, el punto de partida de la normativa e institucionalidad relativa a la actividad minera, la formulación de la ley se enmarcó en un discurso oficial que apelaba a la promesa del desarrollo que esta actividad traerá al país, como en otrora fuera, la explotación petrolera.<sup>153</sup>

A medida que avanzaba el debate de esta ley, el conflicto social resurgió, pues las discusiones y propuestas alrededor de la nueva legislación anunciaban que no iban a materializarse los derechos reconocidos en la nueva Constitución, así como tampoco iban a

---

<sup>153</sup> El Hoy 1 de diciembre del 2008 “Correa ratifica impulso a la minería responsable en Ecuador”, <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/correa-ratifica-impulso-a-la-mineria-responsable-en-ecuador-321601.html>

considerarse las disposiciones del Mandato Minero. De esta forma, la Ley de Minería fue elaborada al margen de un proceso de participación, y en medio de un discurso oficial descalificador del movimiento indígena y organizaciones ecologistas, actores que cuestionaron la forma en que se discutía y redactaba esta ley, así como el contenido de la misma:

*“Siempre dijimos que el mayor peligro para nuestro proyecto político, una vez derrotada sucesivamente en las urnas la derecha política, era el izquierdismo, ecologismo e indigenismo infantil [...] Invoquemos nosotros también, la gran mayoría del pueblo ecuatoriano, el derecho a resistir. Si, a resistir a que pequeños grupos, absolutamente minoritarios, nos impongan sus particulares visiones e intereses, robándonos hasta la verdad, cuando lo que siembran es muerte, al querer mantenernos como mendigos viviendo sobre incalculables riquezas. Por ello, en estos momentos procedo a enviar la nueva ley de minería [...]”.*<sup>154</sup>

Si bien la presión de las organizaciones indígenas provocaron un diálogo inicial respecto a la discusión y formulación de la Ley de Minería, este se trunco debido a que, según los representantes de la CONAIE, las reuniones no se daban con regularidad y los delegados del gobierno que participaron en este proceso, no tenían facultad de decisión, además que no se incluyeron las propuestas de los representantes indígenas en temas claves.<sup>155</sup>

---

<sup>154</sup> Informe a la nación, Quito 19 de enero de 2010, Plaza de la Independencia, [www.presidencia.gov.ec/pdf/discurso-plaza.pdf](http://www.presidencia.gov.ec/pdf/discurso-plaza.pdf), citado en Alberto Acosta, *La Maldición de la Abundancia (...)*

<sup>155</sup> James Anaya, *Informe del Relator de Naciones Unidas sobre situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los Indígenas*, septiembre del 2010, párrafo 25, p. 11



En este contexto la Ley de Minería fue promulgada y en su contenido contempla el capítulo denominado “*De la gestión social y participación de la comunidad*”,<sup>156</sup> en el cual se hace un desarrollo del derecho a la *información, participación y consulta*, de cuyo análisis se pueden rescatar los siguientes elementos:

- 1) Se establece como objetivos generales de estos procesos: a) promover el desarrollo sustentable de la actividad minera; b) precautelar la explotación racional y el aprovechamiento del recurso minero; c) el respeto del ambiente; d) la participación social en temas ambientales; y, e) el desarrollo de las localidades ubicadas en las áreas de influencia de un proyecto minero.
- 2) Hace referencia a la participación y consulta, como si se tratarán de procesos diferenciados, no obstante, determina que el sujeto responsable de ejecutarlos es el *Estado* por medio de las instituciones públicas correspondientes, obligación que la ley expresamente dice que es indelegable a cualquier instancia privada.<sup>157</sup>
- 3) Se plantea como objetivo específico de la *participación y consulta* el “*considerar e incorporar los criterios de la comunidad a la gestión social y ambiental de un proyecto minero,*<sup>158</sup> por lo que se dispone que deben realizarse en todas las fases de la actividad minera.<sup>159</sup>
- 4) En el caso del derecho a la *información*, que según la ley debe hacerse a partir del otorgamiento de la concesión minera, se encarga su ejecución al *concesionario*

---

<sup>156</sup> Publicada en Suplemento del Registro Oficial No. 517 de 29 de enero del 2009

<sup>157</sup> Artículo 87

<sup>158</sup> Artículo 89

<sup>159</sup> Las fases de la actividad minera están previstas en el artículo 27 de la Ley de Minería y son: Prospección, exploración, explotación, beneficio, fundición, refinación, comercialización y cierre de minas.

*minero*, y, se establece como objetivo específico de este proceso, el dar a conocer los eventuales impactos positivos y negativos de la actividad minera, a los gobiernos autónomos descentralizados, comunidades y entidades que representen intereses sociales, ambientales o gremiales.

- 5) Si luego de un proceso de consulta, el resultado es la oposición mayoritaria de la comunidad al desarrollo de un proyecto minero, la ley deja la decisión de llevarlo o no a cabo al “*Ministro Sectorial*”, mediante una resolución motivada.
- 6) En cuanto a la consulta previa, libre e informada a los pueblos indígenas y afroecuatorianos, la ley anuncia que debe establecerse un procedimiento especial, “*para aquellos casos en que la exploración o la explotación minera se lleve a cabo en sus tierras y territorios ancestrales y cuando dichas labores puedan afectar sus intereses. De conformidad con el artículo 398 de la Constitución de la República*”.<sup>160</sup>

Es necesario observar que la disposición constitucional mencionada, hace referencia exclusivamente a la consulta ambiental previamente analizada, sin embargo, la consulta previa e informada a las comunidades, pueblos y nacionalidades, recogida en el artículo 57 de la Constitución, trasciende el tema ambiental, pues como ya se ha señalado, está destinado a proteger la existencia misma de pueblos indígenas y por lo tanto a decidir sobre sus propias formas de desarrollo.

Once meses después de la promulgación de la Ley de Minería, mediante Decreto Ejecutivo, se expidió el Reglamento General a la Ley,<sup>161</sup> por el cual se crea la figura de los *consejos consultivos* conformados por un delegado del Ministerio Sectorial, quien los preside,

---

<sup>160</sup> Artículo 90

<sup>161</sup> Decreto ejecutivo 119, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 67, de 16 de noviembre del 2009

un delegado de la Agencia de Regulación y Control Minero, un delegado del Instituto Nacional de Investigación Geológico Minero Metalúrgico, un delegado de los gobiernos autónomos descentralizados; así como “*los representantes de las organizaciones de la sociedad civil, debidamente acreditados, del área de influencia directa del proyecto*”.<sup>162</sup>

Además de la consideración e incorporación de criterios y opiniones, se establece que los procesos de participación ciudadana contribuirán en la conformación de “*agendas de la actividad minera*” para identificar y ejecutar proyectos sustentables que puedan ser financiados con recursos de las regalías y utilidades previstos en la Ley. Estos consejos consultivos pueden establecer mecanismos de participación ciudadana, a través la realización de procesos de información pública y recolección de criterios y observaciones en reuniones informativas, talleres participativos, centros de información pública, presentaciones o audiencias públicas, páginas web, foros públicos, cabildos ampliados y mesas de diálogo, y otros.<sup>163</sup> Es decir, no se han previsto mecanismos diferentes a los establecidos en la reglamentación anterior, y como ya se analizó en el capítulo anterior, en el caso del proyecto Mirador, estos fueron utilizados dentro del proceso de *socialización* del estudio de impacto ambiental, y con lo cual se resolvió un requerimiento formal para llevar adelante el proyecto minero. Es decir, a pesar de los límites que este tipo de mecanismos impone a la real participación de la comunidad, se mantienen en la nueva reglamentación.

## **6. Demanda de Inconstitucionalidad de la Ley de Minería y posición de la Corte Constitucional.**

---

<sup>162</sup> Artículo 6

<sup>163</sup> Artículo 5

La Confederación de Nacionalidades Indígenas (CONAIE), y los Sistemas Comunitarios de Agua de las Parroquias de Tarqui, Victoria del Portete y otras comunidades del Azuay, presentaron una demanda de inconstitucionalidad a la nueva Ley de Minería, alegando entre otras cosas, que el proceso de expedición de la Ley de Minería, debió contemplar el derecho a la consulta prelegislativa reconocida en el artículo 57 de la Constitución, en el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT y en el artículo 19 de la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas, toda vez que dicha ley regula la explotación de recursos minerales en concesiones que se encuentran dentro de territorios indígenas.

Como ya ha quedado señalado, el Convenio 169 de la OIT dispone que los estados deben *“consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”*, mientras que la Constitución vigente, incluyó como un derecho colectivo, la consulta a los pueblos indígenas antes de adoptar una ley que pueda afectar cualquiera de los derechos colectivos. El texto de la sentencia ofrece algunos elementos que a continuación serán señalados, y que dan cuenta del posicionamiento oficial frente al derecho de participación a través de la consulta.

Así, frente a esta demanda, el Presidente de la Comisión Legislativa y de Fiscalización,<sup>164</sup> consideró “absurdo” que leyes como el Código Civil, el Código Penal, los códigos adjetivos o las leyes económicas tengan que ser consultadas previamente porque pueden afectar cualquiera de sus derechos colectivos, ya que según el representante de esta función del estado, eso sería atentar en contra de la unidad de la República. En este sentido,

---

<sup>164</sup> Denominación que se le dio a la organización encargada de la promulgación de leyes, con posterioridad a la expedición de la Constitución y previo a la conformación de la Asamblea Nacional. El Presidente de ese órgano, también preside actualmente la Asamblea Nacional.

manifiesto que una eventual declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley de Minería, violentaría el carácter general de la ley, además apeló al principio de igualdad ante la ley y al de no discriminación, por el cual según él, es necesario anteponer el interés general sobre el interés particular.<sup>165</sup>

El Procurador General del Estado, siguiendo la misma línea de reflexión, respondió a la demanda, manifestando que el Estado está obligado a buscar el interés general por sobre el particular “*aunque esto signifique la declaratoria de utilidad pública de la propiedad donde se encuentren esta clase de recursos [...]*”, también basa su posición en el principio de igualdad ante la ley.

Por su parte el Secretario Jurídico General de la Presidencia de la República, en su contestación dijo que en la formulación y promulgación de la Ley de Minería, no se ha violentado ni la Constitución, ni los instrumentos internacionales alegados “*ya que se ha previsto el proceso de consulta previa en los términos establecidos en el artículo 398, y que se recogen de manera amplia en el Capítulo III del Título IV de la Ley de Minería*”<sup>166</sup>. Es necesario resaltar una vez más, que el artículo de la Constitución y las disposiciones legales que señala, hacen referencia a la *consulta ambiental* más no a la *consulta previa, libre e informada* a los pueblos indígenas. En todo caso para el Ejecutivo, el proceso de consulta se llevó a cabo cuando la Comisión de Legislación, recibió diversas comunicaciones de personas y organizaciones, incluida la CONAIE que contenían argumentos y opiniones sobre el texto de la ley, por lo que “*resulta improcedente que los demandantes señalen que debía efectuarse*

---

<sup>165</sup> Corte Constitucional, Sentencia No. 001-10-SIN-CC, 18 de marzo de 2010, p. 13

<sup>166</sup> Corte Constitucional, Sentencia No. 001-10-SIN-CC, p. 19

*una consulta de manera particular a los sectores por ellos representados.*”<sup>167</sup> Por otro lado indicó en su argumentación, que la regulación de los procesos de consulta debe estar prevista en una ley promulgada previamente. Adicionalmente señaló que el Estado es el propietario de los recursos no renovables y que el objeto de que las actividades mineras es la satisfacción del interés general que se antepone al interés particular.<sup>168</sup>

Finalmente en sentencia la Corte Constitucional previo a declarar la constitucionalidad condicionada de la Ley de Minería hace algunas consideraciones:

a) Reconoce que la consulta prelegislativa es un derecho constitucional de carácter colectivo y que el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT conlleva un marco general de regulación de las consultas previas a la adopción de medidas legislativas o administrativas, por lo que las disposiciones del artículo 57, numerales 7 y 17 de la Constitución establecen dos tipos de consultas. En el primer caso, referida a los efectos que eventualmente podrían generar “*actividades de prospección, explotación, y comercialización de recursos no renovables respecto al medio ambiente y sus derechos culturales*”;<sup>169</sup> y en el segundo caso, se refiere a la consulta previa a la adopción de cualquier medida legislativa que puede vulnerar cualquier derecho colectivo. Por otro lado, señala que el carácter de la consulta ambiental, prevista en el artículo 398 de la Constitución es diferente a las anteriores, puesto que este procedimiento está dirigido a la comunidad en general.

b) Observa que *en circunstancias de institucionalidad regular u ordinaria*, la consulta pre-legislativa sería un requisito obligatorio que condicionaría la constitucionalidad de

---

<sup>167</sup> Corte Constitucional, Sentencia No. 001-10-SIN-CC p. 16

<sup>168</sup> Corte Constitucional, Sentencia No. 001-10-SIN-CC p. 18

<sup>169</sup> Corte Constitucional, Sentencia No. 001-10-SIN-CC, p. 31

cualquier medida legislativa que pudiera afectar cualquiera de los derechos colectivos. Sin embargo, recuerda que la entrada en vigencia de una nueva Constitución, representó al mismo tiempo una transformación del ordenamiento jurídico, que a su vez dio lugar a un cambio significativo de circunstancias por la que el país atraviesa un proceso de transición. La Corte considera que este período, entre otras cosas ha representado la adopción de decisiones, y la promulgación en forma apresurada de leyes, por parte de la Comisión de Legislación y Fiscalización anteriormente, y actualmente por parte de la Asamblea Nacional, a fin de cumplir con los plazos previstos en la Constitución, por lo que no existe una regulación legal anterior para la realización de la consulta prelegislativa.<sup>170</sup>

c) Para la Corte el hecho de que el Ministro de Energía, haya enviado un oficio circular a varios funcionarios de gobierno, así como a diversas personas y organizaciones, entre ellas al Presidente de la CONAIE, justifica el cumplimiento de la *consulta ambiental* prevista en el artículo 398 de la Constitución,<sup>171</sup> pero además cree que se ha actuado conforme lo dispuesto en el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT. Por otro lado, la Corte considera que el envío de una comunicación suscrita por varias organizaciones ecologistas, sociales, e indígenas, entre ellas la CONAIE, y dirigida a la Presidenta de la Comisión de Producción Económica y Desarrollo de la Asamblea Nacional, a la que se acompaña argumentos de la inconstitucionalidad del entonces proyecto de ley, y en la que además se solicita el archivo del mismo, haciendo un llamado a abrir un diálogo y debate entre múltiples sectores sociales, es muestra de que ha habido un proceso de información y por lo tanto de participación, de tal suerte que se pronuncia diciendo que “*si bien estos mecanismos no se equiparan*

---

<sup>170</sup> Corte Constitucional, Sentencia No. 001-10-SIN-CC, p. 33

<sup>171</sup> Corte Constitucional, Sentencia No. 001-10-SIN-CC, p. 35

*integralmente a un proceso de consulta prelegislativa, contienen elementos sustanciales del mismo, así lo declara esta Corte*".<sup>172</sup>

Adicionalmente la Corte Constitucional, establece las siguientes reglas para los casos que en adelante requieran de consulta pre-legislativa, en tanto la Asamblea Nacional promulgue una ley específica que regule ese derecho: 1) La Asamblea Nacional será el sujeto consultante, y dirigirá este proceso exclusivamente a comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, antes de adoptar una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos; 2) La consulta pre-legislativa no equivale ni a la consulta previa, libre e informada prevista en el artículo 57, numeral 7, ni a la consulta ambiental contemplada en el 398 de la Constitución; 3) Las opiniones que ofrezcan los sujetos consultados, deben referirse a los aspectos que puedan vulnerar "*de manera objetiva*" alguno de sus derechos colectivos.<sup>173</sup>

Se establecen cuatro fases de la consulta pre-legislativa: 1) Preparación; 2) Convocatoria; 3) Registro, información y realización de la consulta pre-legislativa, 4) Análisis de resultados y cierre de la consulta. Para cada fase se prevén pasos a seguir, entre los que podemos mencionar que para la organización de la consulta, se contará con el Consejo Nacional Electoral, el cual establecerá un sistema de registro de los sujetos consultados; la consulta se la realizará en castellano, aunque se deja abierta la posibilidad de recibir opiniones en los idiomas originales de los pueblos consultados. El debate de las opiniones se hará a través de una mesa de diálogo, de la que serán parte los delegados de los sujetos consultados y previamente inscritos; y, una comisión legislativa ad-hoc. Finalmente dice la Corte que de no

---

<sup>172</sup> Corte Constitucional, Sentencia No. 001-10-SIN-CC, p. 38

<sup>173</sup> Corte Constitucional, Sentencia No. 001-10-SIN-CC, p. 39



llegarse a acuerdos sobre uno o varios puntos, “*la Asamblea Nacional los pondrá de manifiesto de manera explícita y motivada*”.<sup>174</sup>

Como ya se señaló en párrafos anteriores, la Corte establece las diferencias entre la *consulta ambiental, la consulta pre-legislativa y la consulta previa, libre e informada*. Sin embargo, la Ley de Minería únicamente aborda la consulta ambiental, por lo que la Corte también entra a establecer los siguientes parámetros que han de considerarse para aplicar la consulta previa, libre e informada en las actividades mineras:<sup>175</sup>

- a) Es un procedimiento flexible, que se debe llevar a cabo de acuerdo con el derecho interno y con las tradiciones, usos, y costumbre de los sujetos consultados.
- b) Es previo, por lo que debe realizarse antes del inicio de cada una de las etapas de la actividad minera.
- c) Es pública e informada, lo cual implica que los sujetos consultados deben tener acceso oportunamente a la información que les permita entender los efectos de la actividad minera en sus territorios.
- d) Un proceso de información o difusión no sustituye el de consulta que debe ser un verdadero diálogo con los representantes de los sujetos consultados.
- e) Debe ser llevada a cabo de buena fe, de tal modo que debe ser un verdadero *mecanismo de participación*, que tenga como objeto la búsqueda del consenso entre los participantes.

---

<sup>174</sup> Corte Constitucional, Sentencia No. 001-10-SIN-CC, p. 43

<sup>175</sup> Corte Constitucional, Sentencia No. 001-10-SIN-CC, p. 53 a 55

- f) Debe difundirse públicamente y en un tiempo razonable, todas las fases de la consulta.
- g) Antes de llevarse a cabo la consulta debe definirse concertadamente los temas sustantivos, el procedimiento de negociación y toma de decisiones y el respeto de las reglas establecidas.
- h) En forma previa a la consulta deben definirse concertadamente “*los pueblos, y comunidades afectadas de manera real e indubitable por la decisión.*”
- i) El proceso de consulta debe llevarse a cabo respetando los procesos internos y costumbres de los sujetos consultados, para la toma de decisiones.
- j) La consulta debe ejecutarse mediante procedimientos formalizados, previamente conocidos, y que puedan replicarse en situaciones similares.
- k) El resultado de la consulta no es vinculante para el Estado, “*la opinión de los pueblos consultados si tiene una connotación jurídica especial [...] sin que esto implique la imposición de la voluntad de los pueblos indígenas sobre el Estado.*”<sup>176</sup>
- l) La consulta previa, libre e informada es una obligación estatal, cuyo incumplimiento acarrea la responsabilidad internacional del Estado, e internamente la eventual nulidad de los procedimientos y medidas adoptadas.

La promulgación de la Constitución del 2008 suponía la demarcación de un escenario más amplio en el ejercicio y garantía de los derechos, particularmente la caracterización del Estado como “*constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico*”, conlleva varios retos y desafíos en el desarrollo

---

<sup>176</sup> Corte Constitucional, Sentencia No. 001-10-SIN-CC, p. 55

de los derechos. El criterio de la Corte Constitucional referente a que la vigencia del régimen de transición es justificación para no haber llevado a cabo la consulta prelegislativa con la Ley de Minería, no es coherente con el carácter del estado, ni con los principios de aplicación de derechos previstos en la Constitución, particularmente con el de aplicación directa de los derechos y garantías reconocidos constitucionalmente y en instrumentos internacionales, por el cual el pleno ejercicio de esos derechos y garantías no puede estar condicionado a la existencia de requisitos legales.<sup>177</sup> De tal forma que la Corte Constitucional no podía justificar la falta de una consulta prelegislativa alegando falta de ley. Por otro lado, como ya se ha señalado reiteradamente, un proceso de información no equivale al de consulta, no obstante la Corte Constitucional a pesar de reconocer que las comunicaciones enviadas y recibidas, no constituyen consulta prelegislativa, declara que este intercambio de opiniones contiene elementos sustanciales de este derecho, sin embargo no justifica en la sentencia, como este procedimiento cumple con los requisitos de *previa, libre e informada*, que son justamente los elementos sustanciales de la consulta.

Otros de los principios de aplicación de derechos previstos en la Constitución es el de interpretación más favorable a la vigencia de derechos y garantías;<sup>178</sup> y el principio de desarrollo progresivo de los derechos,<sup>179</sup> que debieron ser considerados por la Corte al emitir las reglas de aplicación en los procesos de consulta prelegislativa y consulta, previa, libre e

---

<sup>177</sup> “Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte. Para el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales no se exigirán condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la ley. Los derechos serán plenamente justiciables. No podrá alegarse falta de norma jurídica para justificar su violación o desconocimiento, para desechar la acción por esos hechos ni para negar su reconocimiento.”, Constitución del Ecuador, artículo 11, numeral 3

<sup>178</sup> Constitución del Ecuador, artículo 11, numeral 5

<sup>179</sup> Constitución del Ecuador, artículo 11, numeral 8

informada. Sin embargo algunos elementos del contenido de la sentencia, que dan cuenta que en ambos casos el derecho colectivo de participación esta relativizado. Así por ejemplo, la sentencia regula únicamente la consulta de decisiones legislativas, pero no establece este tipo de consulta frente a otras decisiones normativas de carácter nacional y local, como lo serían reglamentos y ordenanzas, que eventualmente pueden vulnerar los derechos colectivos.

Por otro lado, las reglas de la Corte no constituyen salvaguarda para garantizar las características sustanciales de *previa, libre e informada*, pues se otorga a la Asamblea Nacional la facultad de determinar unilateralmente la agenda de consulta, los temas a ser consultados, los tiempos para llevarla a cabo, y la información que se entrega. En relación a los sujetos consultados, dispone que serán convocadas oficialmente a la consulta a aquellas que hayan sido previamente identificadas por el organismo público e inscritas en el proceso, lo que puede interferir como el derecho de los pueblos y comunidades a decidir internamente cuáles son las organizaciones o instituciones que los representan, sobre este punto, cabe recordar que el Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo,<sup>180</sup> tal como fue analizado en el capítulo anterior, señaló que la representatividad es un componente esencial de la obligación de consulta y el hecho de no llevarla a cabo con las instituciones u organizaciones indígenas verdaderamente representativas, no se cumpliría con los requisitos del Convenio 169 de la OIT.

Las reglas de la Corte, tanto para la consulta prelegislativa como para la consulta previa, libre e informada, prevén que el objeto de estos procesos es alcanzar el *consenso*, más no el

---

<sup>180</sup> Respuesta del Consejo frente a la “Reclamación en la que se alega el incumplimiento por Ecuador del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres (CEOSL)”, de 14 de diciembre de 1999, y recibida el 4 de enero del 2000.

*consentimiento*,<sup>181</sup> con lo cual se desvirtúa el sentido de la Declaración de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas, que propone como fin de la consulta lograr el consentimiento, previo libre e informado. Más aún, la Corte deja de un lado el análisis del derecho a la autodeterminación de los pueblos, y por lo tanto a elegir su propia forma de desarrollo, al establecer que la opinión que se derive del proceso de consulta no es de carácter vinculante, ya que no se puede conllevar la imposición de los pueblos indígenas sobre el Estado.

De lo expuesto se puede deducir que tanto la Ley de Minería como la interpretación que hace la Corte Constitucional de la misma, no llegan a establecer contundentemente el alcance del derecho de participación a través de la consulta ambiental y de la consulta previa, libre e informada, y por lo tanto su ejercicio está subordinado a la noción de interés general que subyace en el concepto de desarrollo, de este modo si bien pueden llevarse a cabo, ciertos procedimientos de socialización y participación social, estos no están diseñados para que realmente se pueda incidir en la formulación e implementación de políticas y proyectos de explotación minera.

## **7. Participación de las personas comunidades, pueblos y nacionalidades en la fase de explotación de cobre en el proyecto Mirador**

Lo anteriormente señalado ha quedado reflejado recientemente, en la fase de consulta ambiental que se llevó a cabo, previo a la fase de explotación del proyecto Mirador. Como ya quedó explicado la Ley de Minería dispone que, antes de cada fase de la actividad minera, el Estado está obligado a llevar a cabo los procesos de consulta previa libre e informada, y

---

<sup>181</sup> “El consentimiento supone la decisión última de un sujeto al que se le atribuye una autoridad mayor sobre la toma de un acuerdo final, en el que la opinión que este tenga será definitiva y decidirá el curso del evento”, Alejandra Alayza, “Minería, Comunidades y Participación: Consulta y consentimiento previo, libre e informado en el Perú”, en *Extractivismo, política y sociedad*, Centro Andino de Acción Popular CAAP, Quito, 2009, p. 173

consulta a la comunidad en materia ambiental, sin embargo, de la información recogida este proceso no difiere del que se llevó a cabo para la fase de exploración, con el marco constitucional y legal anterior.

Algunas organizaciones locales aseguran que la consulta a la comunidad se ha llevado a cabo vulnerando las disposiciones constitucionales y legales que regulan el derecho de participación en las actividades mineras, puesto que a pesar de que, la Constitución y la Ley de Minería disponen que el sujeto consultante es el Estado, este proceso de socialización ha sido llevado a cabo por parte de la empresa Ecuacorriente S.A. concesionaria del proyecto minero.<sup>182</sup> Por su parte el Ministerio del Ambiente, indicó que el proceso de *socialización* del estudio de impacto ambiental, se lo llevó a cabo en los mismos términos que para la fase de *exploración*, es decir se realizaron audiencias públicas,<sup>183</sup> se expuso a las comunidades el documento del estudio de impacto para que lo puedan revisar y se difundió el documento a través de la página web de la empresa Ecuacorriente S.A.<sup>184</sup> Según este Ministerio, si bien esta instancia es la encargada de *coordinar* el proceso de socialización, quien está a cargo de la *facilitación*, es la empresa minera a través de la entidad consultora que realizó el estudio de impacto ambiental, la cual recibe un pago por parte de la empresa responsable de ejecutar el proyecto minero. La consultora recoge solamente las opiniones de la comunidad que considere viables. Por otro lado, el Ministerio del Ambiente, considera que en el caso del proyecto Mirador, no es necesario realizar la consulta previa libre e informada a pueblos

---

<sup>182</sup> Oficio No. 0069COSCP de 11 de noviembre del 2010, dirigido a la oficina del Ministerio del Ambiente de Zamora Chinchipe, y suscrito por representantes del Consorcio de Organizaciones Sociales del Cantón El Pangui.

<sup>183</sup> Se realizó una convocatoria para la socialización del estudio de impacto ambiental a llevarse a cabo el 5 de noviembre del 2010, en los cantones Tundayme, Chuchumbeta y El Pangui.

<sup>184</sup> Entrevista a Ing. Douglas Ochoa, técnico del Ministerio del Ambiente a cargo del proceso de socialización del estudio de impacto ambiental del proyecto Mirador, Quito, 3 de diciembre del 2010.

indígenas, como un proceso diferenciado de la consulta ambiental, ya que las comunidades son *hispanohablantes*.<sup>185</sup>

Como se puede observar los procedimientos utilizados para cumplir con *la consulta ambiental*, no difieren de los previstos en la reglamentación anterior a la expedición de la Constitución vigente, ni de la Ley de Minería y su reglamentación, así mismo el criterio bajo el cual no se lleva a cabo *la consulta previa libre e informada* contradice la Constitución de la República, así como las reglas de aplicación de la consulta previa libre e informada, establecidas por la Corte Constitucional, para las actividades mineras.

Esto evidencia que el derecho de participación de las personas y comunidades en general, y de los pueblos indígenas en particular, en las actividades de explotación minera depende de mucho más que formalidades o reglas, en tanto éstas no garantizan realmente la incidencia en las decisiones estatales. Para ello es necesario reconocer en este derecho, no solo el mecanismo que puedan tener los pueblos y las comunidades para oponerse a un determinado proyecto o política, si no que debe obligar a debatir la noción de interés general que subyace en el concepto generalizado de desarrollo. Sin embargo esto todavía constituye un reto, pues más allá de la abstracción de la normas, en los casos concretos de explotación de recursos naturales, como en el caso del proyecto Mirador, se evidencia que el ejercicio de derechos está subordinado a la idea de desarrollo como crecimiento económico.

El proyecto Mirador es considerado *Estratégico Nacional*, y de acuerdo al discurso oficial, la ejecución de este tipo de proyectos aportará al cambio de estructura económica. La categorización de proyectos estratégicos nacionales, responden a tres criterios, el primero es que son “*decisivos para la fase de acumulación con miras a la transición y profundización de*

---

<sup>185</sup> Entrevista a Ing. Douglas Ochoa.

*la redistribución*”,<sup>186</sup> entre los cuales se consideran los proyectos mineros y petroleros; el segundo criterio considera a aquellos proyectos necesarios para la sustitución de importaciones, y el tercero, es que sean aquellos con mayor impacto en el cambio de la matriz energética. De este modo, y para garantizar que el proyecto Mirador siga adelante, se ha conformado el denominado Grupo Estratégico Provincial de Zamora Chinchipe, como un espacio interinstitucional que entre otros objetivos, tiene el de garantizar la gestión del ejecutivo en las zonas de influencia de los proyectos nacionales estratégicos.

De esta forma, al no haberse resuelto la tensión entre la participación y el desarrollo, ni con la expedición de una nueva Constitución, ni con la promulgación de la Ley de Minería y su reglamento, ni con el establecimiento de reglas de aplicación de la consulta previa, libre e informada por parte de la Corte Constitucional, está latente el recurso de la resistencia y protesta, más aún cuando la misma Constitución, reconoce el *derecho a la resistencia*, que legitima la utilización de mecanismos de participación no formales. Según el texto constitucional este derecho puede ser ejercido tanto individual como colectivamente frente a acciones u omisiones del poder público o de las personas naturales o jurídicas no estatales que vulneren o puedan vulnerar sus derechos constitucionales, y más aún plantea que puede ser ejercido para demandar el reconocimiento de nuevos derechos. Como ya quedó señalado en el capítulo anterior, al no estar determinado el alcance de este derecho, su expresión es imprevisible.

Para el Relator de Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas, en relación a la situación del Ecuador, un acatamiento riguroso de las normas sobre consulta y

---

<sup>186</sup> El Mercurio, 25 de julio 2010, “ Se conformó oficialmente grupo estratégico provincial de Zamora Chinchipe”, <http://www.elmercurio.com.ec/246357-se-conformo-oficialmente-grupo-estrategico-provincial-de-zamora-chinchipe.html>



consentimiento libre, previo e informado, es necesario para evitar que “[...] *se repitan situaciones de conflictividad respecto a proyectos de extracción de recursos naturales, así como para evitar los daños que los pueblos indígenas suelen sufrir en este tipo de casos*” (J.Anaya, Informe situación de derechos humanos... p. 16).

Esta realidad obliga a un debate más profundo de los límites del ejercicio de los derechos humanos, y particularmente del derecho de participación de las personas y en especial de los pueblos indígenas, en el marco de actividades extractivas. Así mismo constituye un reto el desarrollar el contenido el derecho a participar en todos los asuntos de interés público, como reza el texto constitucional, bajo la promesa de trascender la democracia representativa, y dar lugar a otras expresiones de democracia directa y comunitaria, lo cual según el Plan Nacional de Desarrollo es indispensable en la edificación de un estado post colonial, que debería caracterizar un estado plurinacional.

Por otro lado, la evidente crisis ambiental obliga a repensar la noción de desarrollo basada en el modelo extractivista. La Constitución vigente tiene varios elementos que pueden ser considerados como punto de partida para tal discusión. Así el planteamiento del *sumak kawsay*, que recoge una filosofía indígena, que en contra posición al pensamiento judeo cristiano,<sup>187</sup> propone una relación armónica entre los seres humanos y la naturaleza, conlleva límites en el uso y aprovechamiento de la misma. Adicionalmente se reconoce en la Constitución a la naturaleza como sujeta de derechos, y a pesar que el desarrollo del contenido de éstos todavía es inicial, su solo planteamiento provoca una tensión con la ideología en que se sostiene el modelo de producción material y de acumulación, que

---

<sup>187</sup> “[...] las creencias judeo – cristianas no contienen inhibiciones al control de la naturaleza por el hombre.” C. G. Weeramantry, ed, *Thecnological Impacts on Human Rights: Models of Development, Science and Technology and Human Righths*, p.18 , citado por Edgardo Lander, “ La Colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales”, UNESCO y FACES UVCIESALC, Carácas, 2000, p. 15

condicionan el funcionamiento de los ecosistemas. Por lo tanto, existe un reto que debe ser abordado desde la reflexión y la acción, y más allá de la esfera legal.

## **CONCLUSIONES**

1) La noción generalizada de desarrollo, conlleva la idea de que el crecimiento económico es la única vía para alcanzar el bienestar de las personas. Bajo esta idea se han implementado una serie de políticas que han evidenciado contradicciones con el planteamiento conceptual del desarrollo. Así, las políticas “de desarrollo” aplicadas principalmente en la década de los ochenta en los países de latinoamérica y promovidas por las instituciones financieras internacionales, no incidieron en la reducción de la pobreza, al mismo tiempo que condujeron a un grave deterioro del medio ambiente. Este hecho obligó a debatir y reconceptualizar la noción de desarrollo; así, surge la definición de *desarrollo sustentable* que reconoce el derecho de participación sobre asuntos relacionados ambientales, como un mecanismo para resguardar el medio ambiente de medidas que al implementarse puedan ocasionar daño al mismo.<sup>188</sup> Por su parte, el concepto de desarrollo humano plantea que el crecimiento económico no puede ser un fin en sí mismo, ya que el desarrollo tiene que procurar mejorar la vida de las personas y garantizar las libertades,<sup>189</sup> en esta noción la participación es vista como un mecanismo que provocaría mayor efectividad en las instituciones y en las normas, para garantizar la protección de los derechos humanos, pero también para que los mercados funcionen.<sup>190</sup>

2) Estas discusiones están relacionadas a las de democracia, pues se considera como el único sistema político compatible con las ideas de desarrollo y participación, bajo el supuesto que en este régimen se ejerce el poder por *autorización y bajo control del pueblo* (PNUD, 2002:55). Sin embargo, la expresión de democracia moderna restringe la participación a

---

<sup>188</sup> Principio 10. Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo

<sup>189</sup> Amartya Sen, *Desarrollo y Libertad*, Bogotá, Editorial Planeta, 2000, p. 54.

<sup>190</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano: Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*, Madrid, Mundi Prensa, 2002, pp. 51 y 52

procedimientos de representación electorales que diluyen los procesos de rendición de cuentas y no garantizan la participación adecuada de identidades específicas, como la de los pueblos indígenas.<sup>191</sup>

Estos límites han llevado a que se proponga trascender la democracia representativa a otras expresiones de democracia, de este modo la Constitución del 2008 reconoce como un derecho, la participación ciudadana en todos los asuntos de interés público, la cual dice se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.<sup>192</sup>

Adicionalmente, incorpora la noción de la planificación participativa para el desarrollo, que supone la participación y deliberación ciudadana en la definición de lineamientos que orientarán el desarrollo nacional.<sup>193</sup> En este mismo sentido, el Plan Nacional de del Buen Vivir afirma que un Estado Plurinacional, tal como es caracterizado el ecuatoriano, conlleva la construcción de un estado “*radicalmente democrático y post-colonial*”,<sup>194</sup> en el que se debe valorar a las diversas expresiones de democracia como la comunitaria, la deliberativa y la participativa, que complementan a la democracia representativa. Es decir, tanto a nivel conceptual como constitucional se reconocen varias expresiones de democracia, cuyo ejercicio conlleva a su vez múltiples formas de participación en diferentes niveles e instancias, incluso en las políticas, planes y programas de desarrollo.

3) Entre las expresiones del derecho de participación, surgen las figuras de la consulta a la comunidad en materia ambiental, y la consulta previa, libre e informada. En el primer caso, hablamos de un derecho de carácter general, es decir cualquier persona o comunidad de

---

<sup>191</sup> Boaventura de Sousa Santos, *Democratizar la Democracia: Los caminos de la democracia participativa*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, pp. 35 a 71.

<sup>192</sup> Constitución de la República del Ecuador, artículo 95

<sup>193</sup> Constitución de la República del Ecuador, artículos 279 y 280.

<sup>194</sup> Secretaría Nacional de Planificación SENPLADES, *Plan Nacional del Buen Vivir, 2009 – 2013*, Versión resumida, Quito, 2009, p. 20

personas puede ser ejercer este derecho frente a toda decisión o autorización estatal que pueda afectar al medio ambiente. En el segundo caso se trasciende el tema ambiental, pues se trata de un derecho colectivo, cuyos sujetos tienen el mismo carácter, como es el caso de los pueblos indígenas.<sup>195</sup> El ejercicio del derecho a la consulta previa, libre e informada garantiza a estos pueblos, su autodeterminación y por lo tanto la elección de sus prioridades y formas de desarrollo.<sup>196</sup> Derechos que en el caso ecuatoriano cobran particular importancia, en la medida que la Constitución vigente, entre otras características, reconoce al Ecuador como un estado plurinacional.

4) Las políticas de desarrollo del Ecuador, se sostienen en un modelo económico extractivista, esto es un modelo primario exportador,<sup>197</sup> que se verá profundizado con la implementación de proyectos de minería metálica a gran escala. El proyecto Mirador ubicado en la cordillera de El Cónдор, en la provincia de Zamora Chinchipe, es el primero de este tipo y se desarrollará bajo la modalidad de explotación a cielo abierto, con una duración de al menos dieciocho años. Esta región habitan originariamente pueblos de la Nacionalidad Shuar, y actualmente comunidades campesinas que llegaron en el marco de las políticas de colonización. La dimensión del proyecto minero y sus inevitables efectos en el medio ambiente y los proyectos de vida de los habitantes de esta región, obligaban sin duda al Estado ecuatoriano, a llevar a cabo la consulta ambiental y la consulta, previa libre e informada. No obstante, se ha constado que ni previo a la fase de exploración, ni previo a la

---

<sup>195</sup>Según el Convenio 169 de la OIT, se consideran pueblos indígenas, “por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conserven todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”

<sup>196</sup> Convenio 169 de la OIT, artículo 7

<sup>197</sup> Alberto Acosta, *La Maldición de la Abundancia*, Abya Yala, Quito, 2009, p. 151

fase de explotación el Estado ecuatoriano ha promovido efectivos procesos de consulta ambiental, y ninguno de consulta previa, libre e informada.

5) Las actividades de minería metálica en el Ecuador, fueron impulsadas a en los primeros años de la década de los noventa, en el marco de las políticas de desarrollo promovidas por las instituciones financieras internacionales. De este modo, el Proyecto de Desarrollo Minero y Control Ambiental PRODEMINCA, fue la base para una reforma institucional y normativa tendiente a alentar la inversión extranjera en el sector minero ecuatoriano, para lo cual se redujeron controles gubernamentales y se simplificaron trámites, lo cual representó una tendiente desregulación del Estado en este sector de la economía ecuatoriana. En este contexto la participación de la comunidad en materia ambiental, se la reguló como solamente como un requisito necesario para la aprobación de los estudios de impacto ambiental, pero no como un ejercicio del derecho a participar en decisiones estatales que puedan afectar el medio ambiente. Por otro lado, el derecho a la consulta, previa, libre e informada a pueblos indígenas, fue reconocido constitucionalmente en 1998, luego de que el Estado ecuatoriano ratificó el Convenio 169 de la OIT.

6) La fase de *exploración* del proyecto Mirador, se inició en el marco de la Constitución de 1998 y la legislación minera anterior a la vigente, sin embargo, la consulta ambiental y la consulta previa, libre e informada, estaban plenamente reconocidas constitucionalmente, además que el Estado Ecuatoriano ya había ratificado el Convenio 169 de la OIT, es decir contaba con un marco normativo suficiente para promover el ejercicio de estos derechos. A pesar de ello se limitó a realizar un proceso de *socialización* de los Estudios de Impacto Ambiental, el cual estuvo a cargo por la misma empresa consultora que los

elaboró, contratada por Ecuacorriente S.A., empresa concesionaria del proyecto Mirador. Los límites prácticos de la participación de las comunidades y pueblos afectados por el proyecto, dieron lugar a la organización de acciones de protesta y resistencia, que derivaron en un elevado nivel de conflictividad social en el año 2007, que trascendió esta región, y colocó en la agenda política el debate sobre las actividades mineras en el país, sus efectos y la necesidad de garantizar la participación de las personas, comunidades y pueblos afectados. De esta forma se abrió el denominado Diálogo Minero, promovido por el gobierno como un espacio de debate entre los diferentes actores: Estado, empresas mineras, y sociedad civil. A pesar de que el Diálogo Minero no tuvo resultados concretos abrió el camino para que la Asamblea Constituyente, convocada en ese mismo año, tome una posición frente a las políticas mineras y los consecuentes conflictos sociales y ambientales.

7) La expedición del Mandato No. 6 o Mandato Minero por parte de la Asamblea Constituyente, generó una gran expectativa en las personas, comunidades, pueblos y organizaciones sociales que demandaban una mayor regulación de la actividad minera por parte del Estado, así como un efectivo nivel de participación social en las decisiones que en esta materia se tomen. Este mandato entre otras cosas, declaró la extinción sin compensación económica alguna, de las concesiones mineras que se hallen en la fase de exploración y que no hayan realizado ninguna inversión en el desarrollo del proyecto; así como aquellas en las que no hayan realizado los estudios de impacto ambiental o que no hayan realizado procesos de consulta previa, situación en la que se encasillaba el proyecto Mirador. Por su parte la expedición de la nueva Constitución en el 2008, ofrecía nuevo paradigma en la noción de desarrollo, con la propuesta del *sumak kawsay*; otras expresiones de democracias como la directa y comunitaria; y, la garantía de participación en actividades extractivas a través de la

consulta ambiental, la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas, así como la consulta prelegislativa, derechos indelegables a particulares. Sin embargo, las disposiciones del Mandato Minero no fueron aplicadas, por lo que las concesiones del proyecto Mirador no se extinguieron, a pesar que no se había llevado a cabo un proceso de consulta previa, libre e informada, así como tampoco se ha respetado los principios de participación, consagrados en la nueva Constitución, en las medidas que posteriormente se tomaron para regular la actividad minera en el país.

8) La expedición de la Ley de Minería en el 2009, se realizó al margen de un proceso de participación social, lo cual nuevamente generó un clima de conflictividad social. La principal demanda del movimiento indígena y campesino, fue que esta nueva normativa amenazaba sus derechos, por lo que debía haberse realizado un proceso de consulta prelegislativa, tal como lo plantea la Constitución vigente, razón por la cual estas organizaciones presentaron una demanda de inconstitucionalidad. Sin embargo, la Corte Constitucional en su sentencia, dice que el análisis de esta situación tiene que considerar el período de transición en que se encuentran todas la institucionalidad estatal, situación que justifica que al no existir una regulación normativa específica para la consulta prelegislativa, esta se convalida en el caso de la expedición de la Ley de Minería, con varias comunicaciones entre la Asamblea y organizaciones sociales, indígenas y ecologistas. Criterio que va en contra de los principios de aplicación de derechos contemplados en la Constitución, y de las obligaciones adquiridas por el Estado, mediante la ratificación del Convenio 169 de la OIT. Adicionalmente, la Corte resuelve emitir una serie de reglas de aplicación de la consulta previa, libre e informada, que deberán acatarse en todas las fases de las actividades mineras, en tanto se expida una regulación específica.



9) La fase de explotación del proyecto Mirador, se ha iniciado en el marco de una nueva Constitución y una nueva normativa, sin embargo, igual que en la fase de exploración se ha realizado solamente una *socialización* del Estudio de Impacto Ambiental, proceso que además no ha sido realizado por el Estado, tal como lo establece la nueva regulación constitucional y legal, sino que ha estado a cargo de Ecuacorriente S.A, empresa concesionaria del proyecto Mirador. Adicionalmente no se ha realizado ningún proceso de consulta previa, libre e informada a los pueblos Shuar, bajo el argumento de que son *hispanohablantes*. Es decir, al igual de lo que ocurría antes de la promulgación de la nueva Constitución, la socialización del estudio de impacto ambiental se equipara a un proceso de consulta ambiental, y reemplaza a la consulta previa, libre e informada, lo cual es totalmente contrario a lo establecido en la Constitución y al Convenio 169 de la OIT.

10) El derecho a la participación a través de la consulta ambiental y de la consulta previa, libre e informada, tiene límites prácticos de carácter normativo y de carácter político, y está subordinado al modelo de desarrollo que se pretende implementar, es decir, estas expresiones de participación no orientan una noción de desarrollo, al contrario, la noción de desarrollo imperante es la que caracteriza la participación. Así, la consulta ambiental en realidad no está diseñada para garantizar la participación en la toma de decisiones en temas que puedan afectar el medio ambiente, pues está pensada únicamente para recoger opiniones siempre y cuando sean *técnicas y económicamente viables*, de esta forma si la opinión mayoritaria fuese de oposición a un proyecto minero, no va a ser acatada por el Estado, puesto que no es viable en la medida que no es compatible con un modelo de economía primario exportador. Lo mismo ocurre con la consulta previa, libre e informada a pueblos indígenas, que no solo no cuenta con una regulación, sino que además no ha sido implementada en

ningún proyecto minero, aun cuando varios de ellos se encuentran en territorios indígenas, como es el caso del proyecto Mirador. Así mismo, aunque la Corte Constitucional ha establecido varias reglas a ser aplicadas, el fin mismo de este derecho es desnaturalizado al proponer que tiene por objeto alcanzar el *consenso*, cuando la Declaración de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas, dispone que el fin de la consulta es alcanzar el *consentimiento*, criterio que ha sido ratificado por jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Por otro lado el carácter de estratégico nacionales que se les ha dado a los proyectos mineros a gran escala, y por lo tanto considerados “*decisivos para la fase de acumulación con miras a la transición y profundización de la redistribución*”,<sup>198</sup> con lo cual se evidencia que se apuntala a profundizar el modelo extractivista, lo cual constituye una restricción política y económica que no puede dejar de observarse en el análisis del derecho de participación de personas, comunidades y pueblos.

11) Debe rescatarse en la práctica y en la reflexión, los elementos que la Constitución vigente trae para debatir ampliamente los límites del modelo extractivista y un efectivo ejercicio de derechos de participación. Así la propuesta del *sumak kawsay* como una forma alternativa de relacionamiento social y económico, que recoge una filosofía indígena propone una relación armónica entre los seres humanos y la naturaleza, bajo la idea que ambos entes son parte de un todo, y por otro lado el reconocimiento de derechos a la naturaleza, son categorías que obligan a pensar en formas de desarrollo que superen el extractivismo.

---

<sup>198</sup> [http://www.secretariadepueblos.gob.ec/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1252:se-conformo-oficialmente-grupo-estrategico-provincial-de-zamora-chinchipe&catid=1:nacionales&Itemid=71&lang=kc](http://www.secretariadepueblos.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=1252:se-conformo-oficialmente-grupo-estrategico-provincial-de-zamora-chinchipe&catid=1:nacionales&Itemid=71&lang=kc).

## **BIBLIOGRAFIA**

Altimir, Oscar, “Desigualdad, empleo y pobreza en América Latina”, en Victor E. Tokman y Guillermo O’Donnell comp. *Pobreza y desigualdad en América Latina*, Buenos Aires, Editorial Paidós, p. 30, 1999.

Acosta, Alberto, *La Maldición de la Abundancia*, Abya Yala, Quito, 2009

Alayza, Alejandra, “Minería, Comunidades y Participación: Consulta y consentimiento previo, libre e informado en el Perú”, en *Extractivismo, política y sociedad*, Centro Andino de Acción Popular CAAP, Quito, 2009.

Anaya, James, *Informe preliminar del Relator de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas*, julio, 2009.

----- *Informe del Relator de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas*, septiembre, 2010.

Berraondo, Mikel, comp., *Pueblos Indígenas y Derechos Humanos*, Universidad de Deusto, Bilbao, 2006.

Bebbington, Anthony, edit., *Minería, movimientos sociales, y respuestas campesinas: Una ecología política de transformaciones territoriales*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2007.

Boron, Atilio, “Crisis de las democracias y movimientos sociales en América Latina: notas para una discusión”, en *Observatorio Social de América Latina*, mayo-agosto, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, p. 289-291, 2006.

- Báez, Sara, et al., *Una breve historia del espacio ecuatoriano*, Quito, CAMAREN, 2004.
- Bedoya Garland, Eduardo, “De la economía política a la ecología política: Balance global del ecomarxismo y la crítica al desarrollo”, en Andreu Viola, comp., *Antropología del Desarrollo*, Barcelona Editorial Paidós, p. 132-134, 1999.
- Brundtland, Gro Harlem, Informe *Nuestro futuro Común*, 1987
- Cisneros, Paúl, “El diálogo minero en el Ecuador: ¿Señales de una nueva relación entre comunidades, empresas extractivas y Estado?”, en *Documento de trabajo* No. 012, Quito, Observatorio Socio Ambiental, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, septiembre, 2008.
- De Sousa Santos, Boaventura, *Democratizar la Democracia: Los caminos de la democracia participativa*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- Escobar, Arturo, et al., *Política Cultura y Cultura Política: Una nueva mirada sobre los movimientos sociales latinoamericanos*, Bogotá, Editora Aguilar, 2001.
- “El desarrollo sostenible: diálogo de discursos”, en *revista Foro* No. 23, Bogotá, Fundación Foro Nacional por Colombia, p. 98-112, 194
- Ferraro, Emilia, comp., *Teorías del Desarrollo*, Quito, edición no comercial, 1996
- Giglio, Nicolo, “Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina, un cuarto de siglo después”, CEPAL, Mayo, 2006, p.18, citado por María Jimena Sasso Rojas, *El Proyecto Multipropósito Baba: disputas sobre desarrollo y sustentabilidad*, Quito, Abya – Yala, 2009.

Guimaraes, Roberto, “Desarrollo Sustentable en América Latina y el Caribe: Desafíos y Perspectivas a partir de Johannesburgo 2002”, en los *Tormentos de la Materia*, Buenos Aires, CLAC.SO, 2006.

Irigoyen Fagardo, Raquel, “De la tutela indígena a la libre determinación del desarrollo, la participación, la consulta y el consentimiento”, en revista *El Otro Derecho* No. 40, Bogotá, ILSA, p.12, 2009.

Juste Ruíz, José, “El Desarrollo Sostenible y los Derechos Humanos”, en Cristian Courtis, comp., *Protección Internacional de los Derechos Humanos: Nuevos desafíos*, México, Editorial Porrúa, p. 333, 2005.

Kingman, Santiago, “Tierras y territorios en la Cordillera del Cóndor”, ponencia presentada en el Primer encuentro ecuatoriano de investigación sobre la sociedad rural, FLACSO – ALASRU, Quito, 6-7,10.05, en <http://www.alasru.org/enecq/Kingman.pdf>

Leff, Enrique, “La insoportable levedad de la globalización: La capitalización de la naturaleza y las estrategias fatales de sustentabilidad”, en *Desarrollo Sustentable ¿Realidad o retórica?*, Dossier de la revista de Guadalajara No. 6, agosto- septiembre, Quito, p.23, 1999.

----- *Ecología y Capital: Racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable*, México, Siglo Veintiuno Editores, 2001.

Lusting, Nora, comp., *El Desafío de la austeridad: Pobreza y desigualdad en la América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

Morley, Samuel, “El Ajuste Estructural y los determinantes de la pobreza en América Latina”, en Nora Lustig, comp., *El Desafío de la Austeridad: Pobreza y desigualdad en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, p. 55, 1997.

Martínez, Nela, “La inconsciencia sobre el Desarrollo Humano”, en *Estado de la Población Mundial, Las nuevas generaciones: Perspectiva Ecuatoriana*, Quito, UNFPA, p. 22-23, 1999.

Ministerio de Energía y Minas, *ABC de la Minería en el Ecuador*, Quito, 2007

PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1990

----- *Informe sobre Desarrollo Humano: Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*, Madrid, Mundi Prensa, 2002.

OXFAM Américas, *Informe sobre Industrias Extractivas en el Ecuador*, Quito, 2007

Quijano, Aníbal, “El fantasma del desarrollo en América Latina”, Alberto Acosta, comp., *El Desarrollo en la globalización: Reto de América Latina*, Caracas, Editora Nueva Sociedad, p. 16, 2000.

Ruiz, Lucy, *Indígenas y colonos: la increíble y triste historia de la colonización amazónica*, en “El Ecuador de la Postguerra”, Banco Central del Ecuador, Quito, 1992.

Sachs, Wolfgang, edit., *Diccionario del Desarrollo: Una guía de conocimiento como poder*, Lima, PRATEC, 1996, en <http://www.ivanillich.org/Lidicc.htm>.

Sen, Amartya, *Desarrollo y Libertad*, Bogotá, Editorial Planeta, 2000

----- Domination and Arts of Resistance: Hidden Transcripts, New Haven, Yale University, citado por Gerardo Damonte Valencia, “Minería y Política” en *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas: Una ecología política de transformaciones territoriales*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2007.

UNICEF, Informe *Ajuste con rostro humano: protegiendo a los grupos vulnerables y promoviendo el desarrollo*, 1987.

Valier, Jacques, “Liberalismo económico, desigualdades sociales y pobreza en los países subdesarrollados”, en *Cuaderno de Economía* No. 21, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Departamento de Teoría y Política, p. 42, 1994.

Weeramantry, C.G., ed., *Technological Impacts on Human Rights: Models of Development Science and Technology and Human Rights*, p. 18, citado por Edgardo Lander, “La Colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales” UNESCO y FACES UVCIESALAC, Caracas, 2000.

### ***Normativa internacional***

Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, 1972

Declaración de Río sobre medio ambiente y desarrollo, 1992.

Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, 2007

Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos indígenas y tribales en países independientes, 1989

### ***Normativa nacional***

Constitución Política del Ecuador, 1998

Constitución de la República del Ecuador, 2008.

Mandato Constituyente No. 1

Mandato Constituyente No. 6

Ley de Minería, 1991

Ley de Minería, 2009

Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2010.

Reglamento Ambiental para Actividades Mineras, 1997

Reglamento general sustitutivo del Reglamento general de la Ley de Minería del 2001.

Reglamento General a la Ley de Minería, 2009

Asamblea Constituyente, Resolución de Amnistía No. 4, marzo 2008

### ***Jurisprudencia***

Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia caso Pueblo Saramaka vs. Surinam, de 28 de noviembre del 2007.

Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 001-10-SIN-CC, 18 de marzo de 2010.

### ***Políticas públicas y otros documentos***

Plan Nacional del Buen Vivir (versión resumida), Secretaría Nacional de Planificación, SENPLADES, Quito, 2009 – 2013.



Estudio de Impacto Ambiental Ampliatorio, Proyecto Mirador, Terrambiente Consultores, Cía. Ltda., 2007.

Memorando de Entendimiento No. ECSA.A 2009.005, suscrito entre Ecuacorriente S.A. y Federación Shuar de Zamora Chinchipe, Zamora, 2009.

### ***Sitios web***

El Hoy 1 de diciembre del 2008 “Correa ratifica impulso a la minería responsable en Ecuador”, <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/correa-ratifica-impulso-a-la-mineria-responsable-en-ecuador-321601.html>

El Mercurio, 25 de julio 2010, “Se conformó oficialmente grupo estratégico provincial de Zamora Chinchipe”, <http://www.elmercurio.com.ec/246357-se-conformo-oficialmente-grupo-estrategico-provincial-de-zamora-chinchipe.html>

Ecuador Inmediato, “La Minería se activa con tres compañías”, [http://www.ecuadorinmediato.com/Noticias/news\\_user\\_view/ecuadorinmediato\\_noticias](http://www.ecuadorinmediato.com/Noticias/news_user_view/ecuadorinmediato_noticias)

[http://www.ficsh.org.ec/index.php?option=com\\_content!&view=article&id=8&Itemid=75&75&lang=es](http://www.ficsh.org.ec/index.php?option=com_content!&view=article&id=8&Itemid=75&75&lang=es)

<http://www.federacionshuar.org>

<http://www.ilo.org/indigenous/Conventions/no169/lang--es/index.htm>

<http://www.minesandcommunities.org/article.php?a=2499&highlight=aacute>

<http://www.ecuacorriente.com/adm.Categoria.do?id=100&idmenu=105>

<http://www.accionecologica.org/index.php>.

<http://www.codenpe.gov.ec>

<http://www.southernperu.com/Portals/0/ES/Productos/Copper.pdf>.

[http://www.secretariadepueblos.gob.ec/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1252:se-conformo-oficialmente-grupo-estrategico-provincial-de-zamora-chinchipe&catid=1:nacionales&Itemid=71&lang=kc](http://www.secretariadepueblos.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=1252:se-conformo-oficialmente-grupo-estrategico-provincial-de-zamora-chinchipe&catid=1:nacionales&Itemid=71&lang=kc).

<http://www.ivanillich.org/Lidicc.htm>.

### ***Entrevistas***

Entrevista a Ian Harris, Gerente de Ecuacorriente S.A, Quito, 22 de julio del 2009

Entrevista a Ingeniera Priscila Massa, Subgerenta de Desarrollo Sustentable de Ecuacorriente S.A., Gualaquiza, 6 de agosto de 2009.

Entrevista a Lorena Lojano, Coordinadora Zonal de Ecuacorriente S.A, El Pangui, 6 de agosto del 2009

Entrevista a DE, pobladora de El Pangui, 5 de agosto del 2009.

Entrevista a AS, poblador de Machinaza, 5 de agosto del 2009.

Entrevista a Angel Awak, Federación Provincial de la Nacionalidad Shuar de Zamora Chinchipe FPNSHZP, Zamora, 3 de agosto del 2009.

Entrevista a Ing. Douglas Ochoa, técnico del Ministerio del Ambiente a cargo del proceso de socialización del estudio de impacto ambiental del proyecto Mirador, Quito, 3 de diciembre del 2010.