

**¿Cómo se construye
la sustentabilidad ambiental?
Experiencias conflictivas
de la industria minera en Ecuador**

Paúl Cisneros

**¿Cómo se construye
la sustentabilidad ambiental?
Experiencias conflictivas
de la industria minera en Ecuador**



FLACSO
ECUADOR

Cisneros, Paúl

¿Cómo se construye la sustentabilidad ambiental? : experiencias conflictivas de la industria minera en el Ecuador / Quito : FLACSO, Sede Ecuador , 2011

373 p. : mapas, gráficos – (Colección Atrio)

ISBN: 978-9978-67-309-6

POLÍTICA AMBIENTAL ; INDUSTRIA MINERA ; ESTADO ; IMPACTO AMBIENTAL ; ECUADOR

577.27 - CDD

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 323 7960
www.flacso.org.ec

ISBN: 978-9978-67-309-6
Cuidado de la edición: Verónica Vacas
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: Rsipergraf
Quito, Ecuador, 2011
1ª. edición: noviembre de 2011

Índice

Presentación	7
Agradecimientos	11
Introducción	15
I. ANALISIS DE LA CONSTRUCCION DE LA SUSTENTABILIDAD	
Capítulo I. Estudio de la sustentabilidad ambiental	39
Capítulo II. La política del reconocimiento	67
Capítulo III. Gobernanza y políticas para el medio ambiente	85
II. MINERIA Y DESARROLLO SOSTENIBLE EN ECUADOR (1990-2010)	
Capítulo IV. Impactos sociambientales y el nacimiento de la minería responsable	113
Capítulo V. Formación de organizaciones y agendas antimineras	175
Capítulo VI. Coalición antiminera y reacciones institucionales	269
Conclusiones	341
Bibliografía	347
Glosario	369
Anexos	373

Presentación

El Programa de Doctorado en Ciencias Sociales en su convocatoria 2006-2010, presenta con este volumen las tesis de su segunda cohorte con especialización en Estudios Políticos. El trabajo de Paul Cisneros reflexiona sobre el poder explicativo de la ecología política como campo de estudio de los conflictos socio-ambientales, recordando la importancia de los aportes que sobre la temática ha realizado la sociología, al menos desde la década de 1970.

A lo largo del texto, el autor construye el caso de la minería metálica en Ecuador para reflexionar sobre las interacciones que se desarrollan en la industria. Los procesos de globalización de la responsabilidad social empresarial, la descentralización de la gestión ambiental, la construcción de coaliciones nacionales y transnacionales, el reconocimiento de derechos colectivos, entre otras dinámicas, plantean vínculos entre el Estado, los agentes del mercado y la sociedad civil, que se discuten desde su posibilidad de contribuir a la democratización de las sociedades.

La pregunta: ¿cómo se construye la sustentabilidad ambiental?, se responde en el trabajo explorando las relaciones de colaboración y conflicto de varios actores cuyas visiones sobre la relación entre la sociedad y la naturaleza se representan alrededor de su incidencia en un orden político específico, que el autor caracteriza como excluyente e insensible a la política del desarrollo sostenible.

Adrián Bonilla Soria
Director FLACSO Sede Ecuador

A mi hija Isabel, para que se maraville
con parte de la complejidad del lugar
y tiempo en los que vino al mundo.

A Jamie, compañera y mejor amiga,
por enseñarme las dos cosas más importantes
para investigar y vivir: escuchar y preguntar.

Agradecimientos

El desarrollo de este proyecto de investigación fue posible gracias al apoyo de mucha gente e instituciones que compartieron información especializada sobre la situación de la actividad minera en el Ecuador y América Latina.

Quiero destacar el apoyo ofrecido por Carlos Pérez, Enrique Cárdenas, Mercedes Mancheno, Patricio Vargas y María del Carmen Alemán para conocer las organizaciones en las que trabajan y que de distintas formas construyen la industria minera en el país. El mapeo de los actores fue posible, además, por la ayuda de Patricio Cabrera, de la Fundación Futuro Latinoamericano, Renzo Paladines y Felipe Serrano, de Naturaleza y Cultura Internacional, y Arturo Jiménez, de la Fundación Arco Iris.

Agradezco sobremedida a los dirigentes, representantes y demás miembros de la Federación de Organizaciones Indígenas y Campesinas del Azuay, quienes me brindaron su tiempo e ideas para conocer sobre la minería y la gestión comunitaria del agua. De igual manera, a los dirigentes de las organizaciones shuar de Morona Santiago y Zamora Chinchipe, en especial a Pepe Lucho Acacho y Ángel Awak; esta investigación está dedicada a su incansable lucha por hacer que nuestra sociedad sea más democrática.

Además agradezco a Iván Narváez, por su perseverante disposición para discutir los temas aquí expuestos. A Jimena Sasso, Oscar Ospina y Sandro Jiménez, por las palabras y gestos de motivación que me han brindado a lo largo de estos cuatro años de aprendizaje y amistad. Y a mis

padres, por haber estado siempre dispuestos a cuidar de mi familia en los momentos de ausencia. A todas las personas que se interesaron por el tema en los foros, conferencias y congresos en que fueron presentados los avances, gracias por sus comentarios y sugerencias.

La presente investigación fue posible, también, gracias al apoyo financiero ofrecido por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), a través de su programa regional de becas CLACSO-ASDI para investigadores de América Latina y El Caribe 2006-2008; y por FLACSO-Ecuador, a través del IV Concurso de Ayudas para Tesis de Doctorado del Programa de Estudios Políticos

La alternativa, pues, es el replanteamiento del Gobierno y de la política para crear gobiernos y organizaciones abiertas, atemperadas por opiniones públicas mucho mejor informadas y por empresas con conciencia social, todos ellos enfrentados cara a cara con las consecuencias de sus acciones, de las que en el momento actual están, en buena medida, divorciados.

Ulrich Beck, *La sociedad del riesgo global*

Introducción

Objeto de estudio

La presente investigación trata sobre las condiciones estructurales e interacciones entre el Estado, la sociedad civil y los agentes del mercado que definen los contenidos de la política pública ambiental como parte de la institucionalización del desarrollo sostenible en países en desarrollo. Mostramos cómo estos actores intentan volver operativos sus intereses y creencias sobre la relación que debería existir entre la sociedad y el medio ambiente, a través de la definición de reglas que controlan el uso y acceso a ciertos recursos naturales.

El estudio de estas interacciones es de particular importancia para determinar acciones que permitan cambiar las condiciones estructurales que facilitan la producción y mantenimiento de conflictos socioambientales. Además representa una apuesta por evidenciar un intento de cierta fracción de la sociedad de romper con el manejo tradicional de los recursos naturales que se fundamenta en la expectativa del pensamiento económico-político dominante de la modernidad, que asume la posibilidad de un crecimiento económico infinito y confía en el desarrollo científico y tecnológico como el mejor medio para manejar sus efectos negativos.

No fue sino hasta la década de 1970 cuando una amplia difusión de evidencia científica de las consecuencias no intencionadas de las actividades económicas y los efectos económicos de la reparación de dichas consecuencias produjo incentivos políticos para buscar la institucionalización

de medidas que apuntaran a diseñar una nueva visión sobre los recursos naturales (Hannigan, 1995). De tal manera se dio inicio a un ciclo de conferencias auspiciadas por el Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas, del que nació el proyecto de la Conferencia sobre el Desarrollo Humano.

En la resolución sobre el tema [la conferencia] (1346-XLV) el consejo subrayó, entre otros, la urgente necesidad de intensificar acciones a nivel nacional e internacional, para limitar y, donde sea posible, eliminar la destrucción del ambiente humano. Enfatizó en que la urgente atención a los problemas del ambiente humano era esencial para el adecuado desarrollo económico y social [...] (Naciones Unidas, 1972).

La conferencia fue preparada con base en contribuciones sobre las experiencias ambientales y preocupaciones de gobiernos, el sistema de las Naciones Unidas, organizaciones intergubernamentales, organizaciones no gubernamentales y expertos a título individual, y en procesos de consulta regionales con representantes de los gobiernos. Esta metodología permitió que se firme la Declaración sobre el Ambiente Humano y se planteen 26 principios para guiar a gobiernos locales nacionales y a la cooperación internacional en la definición de políticas públicas ambientales, y en la que se intentó dar cabida a visiones contrastantes entre los países del Sur y el Norte.

La planificación racional (principio 14) es una de las herramientas esenciales establecidas para reconciliar los conflictos entre las necesidades de desarrollo y aquellas de protección y mejoramiento del ambiente. Para esto se aconseja el desarrollo de instituciones encargadas (principio 17) de la planificación del uso soberano de los recursos por parte del Estado (principio 21), de manera que se eviten los efectos adversos y se obtengan beneficios sociales, económicos y ambientales para todos (principio 15).

Sin embargo, a pesar de las coincidencias en la importancia de la acción coordinada, la Conferencia de Estocolmo se caracterizó por mostrar la división entre países desarrollados y en desarrollo al asignar responsabilidades sobre las causas de la degradación ambiental y el papel de la tecnología para manejarla. La división se centraba en el grado de protección del medio

ambiente que debería aplicarse en los países en desarrollo que aún buscan mejorar la calidad de vida de su gente aprovechando los recursos naturales de los que disponen y en el papel del consumo en los países industrializados que mueve gran parte de las economías mundiales y sostiene modelos productivos y extractivos con efectos perversos sobre la gente y el ambiente.

En 1972 se produjo, también, el informe al Club de Roma “Los límites del crecimiento”, el cual, basado en un análisis del funcionamiento del sistema mundial, diagnosticó una situación insostenible para el uso de recursos no renovables, la acumulación del capital, la producción de desechos y el crecimiento demográfico. El análisis de modelos que predicen las tendencias del crecimiento económico llevó a proponer al equipo que realizó el informe una solución basada en un freno al crecimiento exponencial de la población y del capital industrial, y la fijación de un estándar de vida que permita alargar las posibilidades de sobrevivencia de la civilización (Meadows et al., 1972).

Las críticas académicas a esta visión pesimista de la relación de las sociedades con el planeta no fueron pocas. La más destacada se produjo en 1973, y se tituló “Pensando sobre el futuro: una crítica a los límites del crecimiento”; esta intentó desmontar los supuestos y la metodología del informe de Meadows y sus colaboradores, y elevar nuevamente la confianza científica y pública sobre la ciencia y la capacidad tecnológica para enfrentar los problemas ambientales que crea el desarrollo (Dresner, 2002).

En 1974, el Consejo Mundial de las Iglesias¹, en su Conferencia sobre ciencia y tecnología para el desarrollo humano, propuso adoptar el concepto de “sociedad sostenible” como una forma de no perder de vista los problemas de justicia en la distribución y acceso a los recursos naturales. Este tipo de sociedad prioriza, como objetivos políticos, la distribución equitativa, la igualdad de oportunidades y un uso y manejo ambientales limitados por las tasas de regeneración de los ecosistemas (Dresner, 2002), e impregna el discurso de muchas organizaciones de activistas críticas de

1 Es una agrupación de iglesias cristianas que fortaleció su debate interno sobre la pobreza y el desarrollo durante la descolonización de África y el sudeste asiático en la década de 1950. Este fortalecimiento fue producto de la incorporación en el consejo de varias iglesias de las antiguas colonias europeas (Tomado de <http://www.oikoumene.org/en/who-are-we.html>. Visita 10 de diciembre de 2010).

las discusiones promovidas por las Naciones Unidas que reivindican la necesidad de un cambio profundo en las relaciones entre el norte industrializado y el sur empobrecido como principal medio para frenar la degradación ambiental y luchar contra la pobreza.

El recientemente creado Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) convocó, en 1974, al simposio de Cocoyoc, en México. En este, expertos internacionales identificaron los factores sociales y económicos causantes de la degradación ambiental. En la declaración originada en el evento se señala a la mala distribución y utilización de recursos naturales como origen de la degradación y la pobreza y se invita a circunscribir la satisfacción de necesidades a los límites físicos del planeta y a la necesidad de definir modos de vida más modestos para los países industrializados como partes de nuevas estrategias de desarrollo.

Los avances en el sistema internacional continuaron con la formulación del principio del desarrollo sostenible por la entonces Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y Recursos Naturales (UICN), en 1980, en su Estrategia Mundial para la Conservación. En esta se intentó una integración de la conservación –entendida como el manejo del uso humano de la biosfera para que rinda el mayor beneficio sostenible para hoy, manteniendo su potencial para el futuro– y el desarrollo –entendido como el cambio en la biosfera y la aplicación de recursos humanos para satisfacer las necesidades humanas y mejorar la calidad de vida (UICN, 1980)–. A partir de esta primera definición, en 1987, el informe de la Comisión Mundial sobre Desarrollo y Ambiente produjo el concepto de desarrollo sostenible que se maneja actualmente.

A través de un amplio proceso en el que se involucraron varios actores a escala mundial, el informe estableció la inseparabilidad de los conceptos de desarrollo económico y sustentabilidad. Tras la aparición del titulado “Informe sobre nuestro futuro común” (1987-1988), se difundió el objetivo del desarrollo sostenible o la satisfacción de las necesidades actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas. El documento sentó la base conceptual de la Conferencia de la Tierra de Río, de 1992, donde se desarrollaron programas de acción para el desarrollo sostenible, como la Agenda XXI, la convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático y el convenio sobre la diversidad biológica.

El concepto de desarrollo sostenible, que se extiende mucho más allá de la frase acuñada por la Comisión Mundial sobre Desarrollo y Ambiente, discute, además, sobre el papel de la pobreza como causa de la degradación ambiental por el aumento poblacional y la contaminación, y pone énfasis en destacar la necesidad de una correcta distribución de los recursos que, acompañada de crecimiento económico, brinde oportunidades a los pobres. Para esto determina un par de requisitos: que los sistemas políticos sean capaces de asegurar la efectiva participación de los pobres en los procesos de toma de decisión y que exista mayor democracia en la toma de decisiones a nivel internacional.

Consecuentemente, la Declaración de Río de 1992 trata el tema de la participación social para conseguir el desarrollo sostenible en tres aspectos. El primero (principio 10) destaca el rol central que para la participación de las personas en los procesos de adopción de decisiones tiene la información sobre actividades que encierran peligro en sus comunidades. En seguida (principio 11) habla del deber de los Estados de promulgar leyes sobre el medio ambiente que establezcan objetivos de ordenación apegadas al contexto en que se aplican. Finalmente (principio 22) destaca el papel que desempeñan las poblaciones indígenas y sus comunidades en la ordenación del medio ambiente, por lo que los Estados deberían reconocer y apoyar debidamente su identidad, cultura e intereses y hacer posible su participación efectiva en el logro del desarrollo sostenible.

Desde el lado programático, la denominada Agenda XXI dedica una de sus cuatro secciones a fijar bases para la acción, objetivos, actividades y medios de implementación para fortalecer el papel de los denominados “grupos principales” en la consecución de los principios de la Declaración de Río de Janeiro. En estos grupos son considerados los pueblos y comunidades indígenas, las organizaciones no gubernamentales y las autoridades locales. Todos, pero principalmente los indígenas, son llamados a participar en los procedimientos para evaluar los impactos ambientales y conocer y participar de la decisiones, particularmente aquellas que podrían afectar a las comunidades en las que viven y trabajan (Agenda XXI, preámbulo a Sección III, Acápito 23.2)².

2 Disponible en http://www.un.org/esa/dsd/agenda21/res_agenda21_00. Visita 5 de septiembre de 2010.

La Agenda XXI reconoce que la habilidad de los indígenas para participar enteramente en las prácticas del desarrollo sostenible en sus tierras ha tendido a estar limitada, como resultado de factores económicos, sociales e históricos, por lo que se deberían incrementar los esfuerzos para reconocer, acomodar, promover y fortalecer el rol de los pueblos indígenas y sus comunidades (Agenda XXI, Sección III, Acápites 26.1-26.6). Para esto se recomienda el establecimiento, cuando sea apropiado, de arreglos que fortalezcan la participación activa de los pueblos indígenas y sus comunidades en la formulación de políticas nacionales, leyes y programas relacionados al manejo de recursos y otros procesos de desarrollo que les puedan afectar.

Las organizaciones no gubernamentales son presentadas como facilitadoras de la participación de otros actores, especialmente organizaciones sociales. Su rol sería diseñar e implementar procesos de democracia participativa apoyados desde la sociedad, el Estado y la comunidad internacional. Los gobiernos locales, por su parte, constituyen instancias desde las que se pueden diseñar soluciones a los problemas locales, a través de la creación de políticas locales y la aplicación de las políticas nacionales (Agenda XXI, Sección III, Acápites 27.1-28.7).

A pesar de estos principios, algunos representantes de la sociedad civil³ creyeron que la Declaración de Río no satisfizo las recomendaciones de la Comisión Mundial del Ambiente y el Desarrollo, que en 1987 había indicado la necesidad de crear una declaración universal de la protección ambiental y el desarrollo sostenible que contuviera principios acordados entre los gobiernos, para guiar la transición al desarrollo sostenible. Según estos, una de las fallas de la Agenda XXI es la notoria ausencia de principios específicos sobre algunos de los puntos más controversiales de las discusiones sobre ambiente y desarrollo hasta la fecha, entre estos, la sostenibilidad de los patrones de consumo, población, deuda internacional y militarismo (Dresner, 2002).

La necesidad de una nueva visión ética sobre el desarrollo llevó a organizaciones de la sociedad civil, como Earth Council y Green Cross

3 Entendemos a la sociedad civil siguiendo a Keane (1988), como una constelación de organizaciones no mercantiles y no estatales vinculadas de maneras complejas, que forman estructuras dinámicas.

International, apoyadas técnica y financieramente por el Gobierno de los Países Bajos, a iniciar un proceso de casi una década de consultas sobre los valores que debería incorporar la Carta de la Tierra. Esta, aprobada por representantes de la sociedad civil en el año 2000, reitera la necesidad de promover la significativa participación de todos los individuos y organizaciones interesados en la toma de decisiones, como una forma de fortalecer las instituciones democráticas en todos los niveles (local, regional, global) y proveer transparencia y la rendición de cuentas en los sistemas de gobernanza.

La respuesta al llamado institucional a la participación social ha influido en la posibilidad de que varios actores sociales sean, de alguna manera, tomados en cuenta en los procesos de formulación e implementación de políticas públicas en todos los sectores de la economía como una forma de construir el desarrollo sostenible que impulsa el Estado. Parece, entonces, que más allá de los contenidos que definan precisamente la forma de evaluar los límites del crecimiento económico o la posible utilidad de la tecnología para manejar los impactos, el desarrollo sostenible se trata, sobre todo, de promover interacciones que antes de la emergencia de los problemas ambientales se consideraban innecesarias, para tomar decisiones sobre el manejo de los recursos naturales.

Problemática

El mandato de las últimas dos décadas para institucionalizar la participación social parece no haber venido acompañado por el desarrollo de visiones y prácticas convergentes entre los actores sociales sobre cómo asegurar un estado del medio físico que pueda denominarse sustentable. Es decir, parece no haber una sola forma de concebir cuáles deben ser los límites de las intervenciones humanas sobre el medio físico que les provee sustento considerando la tecnología y la organización social existentes y sus prospectos de desarrollo en el futuro. Esta ausencia se constata, sobre todo, por la recurrencia e incremento de conflictos ambientales relacionados al papel que pueden tener las organizaciones de indígenas y campesinos en cuanto al manejo de los recursos de los territorios que ocupan, y que se

encuentran impactados por procesos de privatización y de expansión de las fronteras extractivas.

La disputa sobre esta definición se convierte en la característica básica de la elaboración de políticas públicas relacionadas directamente al manejo de los recursos naturales. Considerando los componentes del llamado a la participación que hacen los instrumentos programáticos del desarrollo sostenible, los principales retos de la elaboración de la política pública deberían ser la definición de mecanismos que permitan que las poblaciones locales cuenten con y puedan aportar con información sobre el medio ambiente; además, que esta información alimente los procesos de promulgación de definición de objetivos de manejo ambiental; y, por último, que estos definan un orden en el uso de los recursos que considere, entre otros aspectos, su posible impacto sobre la democratización en el largo plazo (Agenda XXI).

Sería conveniente, entonces, conocer cuáles han sido las condiciones que han impedido la generación de mecanismos que permitan cumplir tales objetivos. El presente estudio evalúa lo que ha significado la aplicación del llamado normativo a la participación que hace el desarrollo sostenible, para la elaboración de políticas públicas ambientales y, además, para el cambio de prácticas de los actores sociales sobre el medio ambiente. Específicamente, nos preguntamos ¿cuáles han sido y cómo se han configurado los roles de las organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo de la política ambiental en Ecuador desde la década del noventa? ¿Qué podemos aprender de este período para la construcción de una mejor política minera y ambiental? ¿Qué condiciones se requieren para equilibrar las demandas sociales y las respuestas estatales en cuanto al manejo de los recursos mineros en el país?

Nos hacemos estas preguntas en un contexto en el cual una diversidad de organizaciones sociales demandan del Estado la revisión de la política minera, ante los conflictos sociales que se han producido en las últimas dos décadas de exploración de minerales metálicos (específicamente oro y cobre). Esto es relevante, además, en un ámbito global en el que América Latina se ha convertido en la región que más ha incrementado su producción minera en las últimas dos décadas, y el consumo de metales como el cobre (el principal metal de exportación de la región) puede duplicarse en las próximas dos décadas, considerando el incremento en las proyecciones

de la demanda agregada. En el plano sociopolítico, esto se vuelve relevante por la recuperación del papel planificador del Estado y por el anuncio de una mayor participación social en las decisiones públicas que algunos gobiernos de la región han hecho en los últimos años.

Hipótesis

Luego de constatar la exacerbación de los conflictos relacionados a la actividad minera y la abrumadora presencia de demandas por más y mejor participación para la definición de una nueva política pública, creemos que es conveniente intervenir en el debate sobre el aporte que puede hacer la minería a una transición al desarrollo sustentable en el Ecuador y en general en los países en desarrollo. Para esto, es necesario superar una visión estrictamente sectorial y considerar las interacciones entre actores y procesos que sienten las condiciones sobre las cuales se generan iniciativas de reforma, que desde 2007 a la fecha han probado no ser capaces de reducir la conflictividad alrededor del tema.

Nuestra hipótesis de partida es que los procesos de producción de una nueva política pública minera, que cambie las relaciones entre los actores sociales organizados, el Estado y los agentes del mercado, no han sido diseñados e implementados de tal manera que la participación social sirva para crear compromisos políticos de largo plazo sobre el manejo de los recursos minerales. Esta ha sido sistemáticamente instrumentalizada reforzándose el rechazo social a la política minera planteada desde el Estado.

Creemos que al superarse las falencias en la concepción y aplicación de mecanismos que permitan la participación social, el país estará en mejores condiciones para aprovechar los recursos naturales, especialmente aquellos renovables que, en el largo plazo, servirán para mantener el indefinido proceso de construcción nacional. La implementación de acuerdos sobre el contenido de la política que gocen de alguna legitimidad para los actores puede ayudar a disminuir la pobreza y la degradación de los recursos naturales, al mismo tiempo que legitima e institucionaliza a la autoridad y permite a los individuos y sus organizaciones ejercer los derechos que les son reconocidos constitucionalmente.

La minería metálica en Ecuador es un sector subdesarrollado en el contexto latinoamericano, y las posibilidades de que aporte a mejorar o empeorar las condiciones de vida de la población dependen, en gran medida, de la calidad de las políticas públicas que regulan el sector y, en general, el manejo del ambiente. Queda por ver si los actores comunitarios, sociales, políticos y del mercado plantean conjuntamente este problema como una cuestión pública que sobrepasa sus intereses particulares y logran identificar puntos de posible negociación y acuerdo en lugar de polarizar aun más sus posiciones.

Estado de la cuestión

La presencia de incontables conflictos mineros en la región de América Latina y el Caribe en los últimos quince años ha provocado, como es común también para otros recursos naturales, que la información que circula esté dominada por aquella producida por activistas. Esta sirve, principalmente, para crear apoyo para sus campañas de rechazo a la minería al denunciar una gran cantidad de problemas que aquejan a las democracias de la región, como la inequidad en el uso, acceso y distribución de las rentas, corrupción, abusos a los derechos humanos y debilidad institucional para el control de la contaminación y la precariedad del trabajo en las minas.

En su expresión radical, los activistas (en un plano tanto nacional como regional) tienden a generalizar el papel que los actores cumplen en los conflictos relacionados a la minería: Estado y empresas se enfrentan a comunidades y organizaciones no gubernamentales por la colonización de nuevas zonas para la extracción o por la defensa de estilos de vida locales. Sus análisis, además, suelen presentar a la prohibición total de la minería como la única alternativa posible para solucionar los conflictos en el largo plazo. Aquellas visiones más equilibradas y que toman en consideración las dinámicas sociales, políticas y económicas locales tienden a recomendar ajustes en las operaciones mineras ya en curso y en los distintos mecanismos de los que dispone el Estado para hacer que los emprendimientos mineros aporten de mejor forma al desarrollo local.

Este tipo de recomendaciones corresponde, en muchos casos, a rápidas sistematizaciones de experiencias de oposición a ciertos proyectos o de campañas de denuncia a nivel internacional relacionadas a la conservación de la biodiversidad o la defensa de los derechos humanos. Sin embargo, carecen de problematizaciones teóricas que puedan generar opciones viables para tratar los conflictos sociales considerando variables como la inserción de las sociedades en los mercados internacionales, las condiciones estructurales de las políticas nacionales y, probablemente lo más importante, las opciones que los mismos actores sociales son capaces de construir ante los problemas que enfrentan; son, ante todo, lecturas estructuralistas de la realidad minera de la región⁴.

Complementariamente, existen análisis procedentes de instituciones multilaterales de financiamiento como el Grupo del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo o la Comisión Económica para América Latina y El Caribe de las Naciones Unidas, que buscan plantear una solución óptima para los problemas que enfrenta la industria minera en la región y el mundo. Esta literatura enfatiza en la capacidad de una industria minera correctamente diseñada e implementada para aportar al desarrollo sostenible a través del incremento de los beneficios que reciben las poblaciones locales y del Estado, a manera de ingresos económicos y transferencia de conocimientos y tecnología. Con respecto a los impactos ambientales, se destaca la necesidad de utilizar tecnología que reduzca los efectos de la minería y planificar adecuadamente el desarrollo de los proyectos mineros con el fin de que se reduzcan los accidentes y se precautele la salud e integridad física de los trabajadores.

Ambos cuerpos de reflexiones sobre la situación de la industria minera en la región convergen al señalar la importancia de que los Estados fortalezcan sus instituciones fuera de un enfoque sectorial, para que los efectos de la minería sobre el manejo del agua y la disponibilidad de tierra sean tomados en cuenta adecuadamente en el control y la planificación.

En la producción académica sobre la política minera, predominan los estudios que, desde la historia, la geografía y la antropología, muestran las

⁴ Para mirar la variedad de aproximaciones de los activistas ver los sitios *web* del Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales y del observatorio de Conflictos Mineros de América Latina en: www.olca.cl, www.conflictosmineros.net, respectivamente.

transformaciones producidas por el desarrollo de proyectos mineros. Estas pueden ser las formas en que distintos actores sociales construyen material y simbólicamente un territorio, o bien aquellas formas de organización que apuntan a controlar el desarrollo de la actividad y maximizar los beneficios que reciben en términos de incrementar las oportunidades para cambiar sus condiciones de vida.

Los estudios de historia económica permiten ver las continuidades y rupturas que han caracterizado al desarrollo de la industria minera en América Latina desde la época de la Colonia. Estos ofrecen un análisis de la economía política de la instalación de minas en lugares emblemáticos de la región como el cerro Rico de Potosí (Bolivia) o la sierra central de Perú. Se muestran los cambios de las dinámicas demográficas, económicas y políticas de estos espacios, donde los actores locales fueron objeto de los poderes coloniales y no sujetos de su propia transformación (Assadourian et al., 1980; Tandeter, 1992).

Furtado (1983), por su parte, apunta que el proceso de industrialización en América Latina de inicios del siglo XX, sobre todo cuando esta se basó en la exportación de minerales empujada por la demanda mundial de materias primas, permitió una diversificación de la demanda mundial por productos manufacturados, pero la estructura de la oferta de las economías exportadoras se concentró en pocas líneas, incrementándose las importaciones como sustitución de los productores artesanales orientados al mercado interno.

En los estudios de acontecimientos recientes, el papel de las organizaciones sociales en estas transformaciones está bastante claro. Las organizaciones sociales y las ONG han colaborado para resistir y movilizarse frente a las actividades de las empresas, sean de exploración o de explotación, para que estas cambien sus prácticas sociales y ambientales y, por consiguiente, el tipo de transformación territorial que producen. Los resultados de estas prácticas varían entre rotundos fracasos y algunas victorias que tienen problemas para “consolidarse” como decisiones apoyadas a nivel nacional en el largo plazo.

En este sentido, Bebbington (2006) muestra cómo en el caso de la declaración de protección al cerro Quilish (Cajamarca) por su importancia en la generación de agua por parte del gobierno local, la judicializa-

ción del conflicto por parte de la minera Yanacocha obligó al gobierno local a permitir la presencia de esta en el cerro, en 2004. Posteriormente, las movilizaciones sociales obligaron a la empresa a no hacer uso de esta área, pero la generación de un acuerdo de mediano plazo entre los actores no fue posible por las dificultades de los actores locales al acordar una posición sobre la minería para participar de las mesas de concertación locales.

Además, la oposición social al desarrollo de ciertos proyectos mineros ha permitido que ciertas empresas en fase de exploración se retiren de zonas en las que se ha llevado a cabo un referendo –como en Tambogrande– o al cabo de enfrentamientos violentos –como en Íntag, en Ecuador (ver Walter y Martínez-Alier, 2010)–. Lo cierto es que, a pesar de su retirada, las organizaciones sociales parecen no haber sido capaces de generar cambios permanentes en las “reglas de entrada” de las mismas, por lo que, al salir una empresa, se registran la entrada de otra y el retorno de los problemas (Bebbington, 2006; Bebbington et al., 2007; Scurrah, 2008).

Los estudios que desarrollan una lectura a profundidad de las transformaciones territoriales y de los conflictos que son parte consustancial de estas muestran la forma en que los distintos actores involucrados desarrollan interpretaciones sobre las condiciones que generan los conflictos, su desarrollo y sus posibles soluciones. Estas ricas descripciones revelan cómo se configuran las transformaciones y la variedad de dimensiones (sobre todo locales) en las que se negocian los impactos sociales y ambientales de la minería, en función de proyectos particulares de desarrollo de los actores (ver Salas, 2008; Gil, 2009).

Ya que esta literatura se produce desde el estudio de casos en los cuales ya existe extracción minera (sobre todo en Perú), se encuentra girando hacia la determinación y análisis de variables que permiten cuantificar los impactos para caracterizar de mejor manera las transformaciones (ver Bury, 2004; Bebbington y Bury, 2009). De todo esto aprendemos que las transformaciones son multidimensionales y que los procesos para determinar su alcance requieren de actores dispuestos a colaborar en la producción y análisis de información, donde se reproducen las mismas asimetrías que en el campo político, por la decisión de cambiar las prácticas mineras.

Las pocas referencias a los impactos de la exploración de minerales en la región muestran las dinámicas que se desatan en los conflictos con

las empresas mineras y el Estado, y los efectos que esto tiene sobre el de-sarrollo del proyecto y la posterior conflictividad local o regional (ver De Echave et al., 2009). Por el momento no existen estudios que muestren la transformación de estas complejas dinámicas “locales” en conflictos que alcancen a desestabilizar la política pública diseñada e impulsada desde el nivel nacional. Precisamente, el estudio de la minería metálica en Ecuador nos permite abordar esta transición de la política local al nivel nacional de toma de decisiones.

Para países, o regiones dentro de estos, donde existe una disyuntiva sobre cómo vincularse al mercado internacional de los minerales metálicos, es necesario reflexionar sobre las condiciones sobre las que se pretende desarrollar la industria. Especialmente aquellas que permiten o no tomar en cuenta la oposición local a la política minera diseñada de manera centralizada por el Estado. Dado que la exploración es el primer paso para el desarrollo de la industria, investigar sobre los impactos sociales y la forma en que los distintos actores de la industria responden a estos se convierte en una tarea ineludible.

Metodología

Alain Touraine y varios colaboradores han desarrollado la intervención sociológica para analizar cómo los actores sociales significan los procesos de cambio de los que participan, y para evaluar con ellos los resultados conseguidos, tanto en términos de su influencia en la acción pública como en la formación de sus propias identidades como individuos y grupos⁵. Touraine propone que el análisis de la institucionalización de los acuerdos en los que sistemas de dominación producidos históricamente provocan una lucha por el control material y cultural de los medios que permiten influenciar sobre las relaciones de poder debe ser investigado a través de la generación de hipótesis sobre las características de acción de

5 Los primeros trabajos en los que Touraine et. al. presentan su concepción de la intervención sociológica como método de acción y de conocimiento son: *La voix et le regard* (1978); *Lutte étudiante* (1978); *La prophétie anti-nucléaire* (1980); *Le Pays contre l'État* (1981); *Solidarité* (1982). Para una discusión de la evolución del método ver McDonald (2002).

uno o varios movimientos sociales (Bobes, 2004). Así, se puede ubicar el procesamiento de los conflictos sociales como una de las características más importantes del funcionamiento de las sociedades democráticas, y se puede prestar la atención debida a los procesos que relacionan a los actores sociales, entre ellos y con el sistema institucional estatal y el mercado (Touraine, 2005).

La metodología de intervención se basa en la discusión y análisis en grupo. La formación de un grupo para la investigación, con gente de un movimiento social, sus adversarios y sus colaboradores, provee un marco desde el cual las subjetividades de los participantes pueden ser interpretadas de manera que se extraigan sus concepciones del orden social y se pueda entender por qué y qué es que los actores buscan que les sea reconocido desde el sistema.

Esta técnica consiste en formar un grupo con personas involucradas en un determinado movimiento social para discutir con ellos, sus oponentes y otros observadores las dinámicas que son de interés del investigador. Este grupo voluntario y diversificado analiza las diferencias entre sus miembros con relación a la problemática de interés. El investigador estudia su discurso y formas de interacción y además incentiva y facilita una continua discusión entre los participantes. La idea general de la intervención sociológica es reproducir las dinámicas que se dan ordinariamente fuera del grupo, en las que se reflejen las colaboraciones y enfrentamientos entre los participantes, alrededor de temas específicos. La intervención busca extraer las relaciones ocultas en las prácticas organizacionales diarias dando voz a aquellos que comúnmente son dejados de lado cuando los conflictos –y sus posibles soluciones– son discutidos públicamente (Bobes, 2004).

La dinámica se desarrolla en tres etapas: la formación del grupo, la confrontación del grupo y la conversión de grupo, dentro de las cuales se llevan a cabo al menos tres talleres. En la primera etapa, el investigador selecciona personas representativas de un movimiento social y ellos identifican a sus adversarios y colaboradores mientras describen sus experiencias de enfrentamiento y resistencia en el movimiento. En la segunda etapa, el mismo grupo es expuesto a los actores que previamente identificó con los que analizan sus posiciones contrarias. En ambas etapas se desarrolla un autoanálisis de la acción por parte de los participantes, convir-

tiéndose estos en analistas de sus propias acciones frente a las percepciones y reacciones de sus contrapartes. En la tercera etapa, el grupo se convierte en un evaluador de hipótesis desarrolladas por el investigador sobre los posibles significados de las acciones discutidas previamente, como una forma de incentivar la discusión de las orientaciones racionales que motivan la acción.

Posteriormente, la intervención misma es analizada por el investigador frente a la información histórica recopilada de otras fuentes sobre el conflicto, sobre las estrategias y mediante una confrontación de fuentes se generan respuestas a las preguntas que motivan la investigación. Estas respuestas son analizadas después con los actores del movimiento social y los actores que participan de las etapas previas, en un taller de retroalimentación sobre el análisis.

La presente reflexión sobre el significado que otorgan los actores movilizados en contra de la minería metálica a gran escala en el país a sus acciones se realizó a través de series de entrevistas en profundidad con informantes clave, en tres sitios seleccionados según el nivel mediático que han alcanzado en los últimos años. En dos de las tres organizaciones de interés (en Azuay y la cordillera del Cóndor), se entrevistó en varios momentos a dirigentes y ex dirigentes de las organizaciones sociales, a representantes de organizaciones no gubernamentales y a funcionarios públicos de los gobiernos locales y de las oficinas ministeriales.

En estas entrevistas se identificaron los adversarios y colaboradores de las organizaciones sociales que se oponen a la minería, así como los procesos en los cuales se han relacionado dentro del período analizado. A partir de la combinación y contraposición de sus relatos con la información disponible en varias fuentes —como prensa, literatura secundaria y reportes de activistas— se construyó una línea de tiempo con los procesos que configuran la incidencia de los actores sobre la política minera del país.

En un segundo proceso de entrevistas se reflexionó con los representantes de las organizaciones sobre los impactos de su relación con el Estado y el proceso de construcción de la nación, en cuanto a la forma que tiene su relación con los recursos naturales. En la tercera fase de entrevistas se reflexionó con los informantes sobre las hipótesis generadas por el investigador, y sobre las oportunidades y estrategias implementadas para

fijar reglas que mantengan o cambien estas relaciones con el objetivo de entender su interpretación de la condición de inequidad en la que se encuentran. Se trató, además, sobre las limitaciones y logros de los procesos de incidencia sobre la política pública que las organizaciones han tenido, analizando la forma en que estos se han relacionado con los gobiernos locales, organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones sociales.

El proceso de construcción de una coalición nacional antiminera fue seguido de cerca a través de la participación en eventos que apuntaban a generar acuerdos entre los actores para modificar la política minera nacional. A partir de esta se analizó la interacción entre los representantes del Estado y de las organizaciones, la forma en que conciben a sus adversarios y colaboradores, y las acciones que toman para negociar sus posiciones. Finalmente, en la cuarta ronda de entrevistas se reflexionó sobre las posibles medidas para solucionar los conflictos tomando en cuenta las posiciones de todos los actores del sector. En ningún momento fue posible, como aconseja la intervención sociológica, promover un encuentro semicontrolado de los actores para reproducir las condiciones de enfrentamiento de sus argumentos y reflexionar, en un encuentro posterior, sobre las respuestas a las preguntas de investigación generadas por el investigador.

Los factores que impidieron un acercamiento homogéneo a los casos fueron la disponibilidad de información previa sobre los conflictos y los actores, y el grado de rechazo hacia actores externos —especialmente investigadores que podían proporcionar información a las empresas en algún punto—. Las circunstancias bajo las cuales se realizó la investigación, específicamente la formación de un movimiento antiminero nacional, permitieron desarrollar una lectura profunda y documentada de sus interacciones en los procesos de elaboración de política pública.

La apertura de las autoridades locales y regionales para discutir los problemas de la industria minera varió en el proceso, a medida que se acercaban los referéndums llevados a cabo entre 2007 y 2010. La confrontación con el Ejecutivo sobre la nueva ley minera también condicionó la apertura de las empresas para proveer información, siendo los representantes de Iamgold los únicos dispuestos a brindar entrevistas e información en varias ocasiones.

Durante el proceso se intentó, además, compartir información con todos los actores, de manera que pudieran encontrar argumentos compatibles para iniciar encuentros que permitieran el intercambio de opiniones y la planificación conjunta. Probablemente por el grado de radicalización de las posturas de los actores, el impacto de la difusión de esta información sobre los efectos sociales, ambientales y económicos de la minería fue nulo, y el llamado al diálogo se postergó por la necesidad de resolver cuestiones más inmediatas.

El caso y estructura de la tesis

El desarrollo del sector minero metálico en Ecuador desde inicios de los años noventa es el caso que nos permite discutir la forma en que se ha incorporado la participación social en la institucionalización del desarrollo sostenible. Estudiamos cómo ciertas organizaciones sociales locales, regionales y nacionales han influenciado en el reciente proceso de reforma al sector iniciado en 2007, y cómo desde entonces han participado en la elaboración de la nueva ley de minería, aprobada en 2009.

Estas organizaciones proceden de tres frentes regionales en conflicto por las actividades de exploración minera (ver Mapa N.º 1). El primero, y probablemente al que se atribuye la relación de más larga data con la resistencia a la minería a gran escala, es la zona subtropical de Íntag. Esta es una de las tres zonas en las que se divide geográficamente el cantón Cotacachi, perteneciente a la provincia de Imbabura. Está compuesta por seis parroquias: Apuela, Plaza Gutiérrez, Peñaherrera, Cuellaje, García Moreno y Vacas Galindo, y comprende aproximadamente 2 000 km² habitados por 15 000 personas, agrupadas en setenta comunidades. En esta zona se ha confirmado la existencia de un yacimiento de cobre y molibdeno sobre el que se ha configurado el proyecto minero Junín-Cuellaje, que ha interesado a varias empresas a lo largo de los últimos 15 años, las cuales no han podido culminar la fase de exploración.

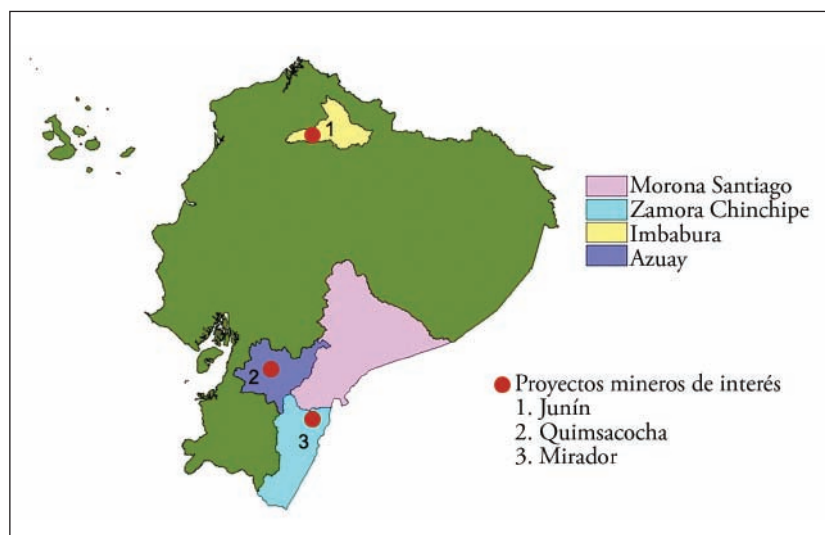
El segundo frente está localizado al sur del país, en la provincia del Azuay, específicamente en las parroquias rurales del cantón Cuenca, las cuales abarcan al 21% de la población del mismo (aproximadamente 86 000

habitantes). De estas, las más activas en la denuncia de los impactos de la exploración minera son las parroquias de Victoria del Portete y Tarqui, pobladas por aproximadamente 5 000 y 9 000 personas, cuya mayoría (52% y 32%, respectivamente) se dedica a la agricultura y ganadería y a la venta de mano de obra en la ciudad de Cuenca (13% y 24%, respectivamente)⁶. En la zona alta de la cordillera que comparten ambas parroquias nacen los ríos que proveen de agua a sus habitantes, y en parte también a los de la ciudad de Cuenca. En esta zona existen depósitos de oro que han sido distribuidos en varias concesiones mineras, la mayoría inactivas. Sin embargo, el proyecto Quimsacocha de la empresa canadiense Iamgold se encuentra ya en la fase de exploración avanzada y es considerado uno de los proyectos estratégicos de minería metálica por el Estado.

Finalmente, la cordillera del Cóndor, ubicada al sureste de Ecuador, es una cadena montañosa de 150 kilómetros de longitud que se orienta de Norte a Sur sobre la frontera con Perú. Al igual que la zona de Íntag, es considerada una de las regiones biológicamente más ricas de América del Sur y uno de los *hot spots* más importantes para la conservación. Esta zona se encuentra en las provincias amazónicas de Morona Santiago y Zamora Chinchipe. La región norte de la cordillera del Cóndor es actualmente el hogar de 1 200 familias de la nacionalidad indígena shuar (más de 8 000 personas), organizadas en más de sesenta centros y seis asociaciones. Estas últimas –Sinip, Santiak, Mayaik, Nunkui, Limón y Bomboiza– son miembros de la Federación Interprovincial de Centros Shuar (FICSH) y están localizadas en Morona Santiago, la provincia con el índice más alto de población shuar en el país (Metz, 2006). En esta zona también existen varias concesiones mineras, pero nos interesa el desarrollo del área denominada cinturón de cobre Corriente, que hasta inicios del año 2010 fue propiedad de la empresa canadiense Corriente Resources. Alrededor de este enorme depósito existen varios proyectos mineros, de los cuales el único en fase de estudio de factibilidad es el proyecto Mirador, que apunta a extraer cobre y, marginalmente, oro y plata.

6 Estos datos corresponden al último Censo de Población y Vivienda, elaborado en el año 2001, y fueron tomados de www.ajupa.gov.ec. Visita 10 de octubre de 2010.

Mapa N.º 1
Ubicación de las zonas de estudio



Fuente: Elaboración propia, con base en SIISE (2001)

El documento está dividido en dos partes, en las que se plantean y analizan las variables que componen el estudio, y una sección final, donde se presentan las conclusiones. En la primera parte se construye el marco teórico que sirve de base para el estudio, que versa sobre el rol de las organizaciones sociales en la elaboración de política ambiental y al que denominamos “el proceso de construcción de la sustentabilidad ambiental”. En la segunda parte analizamos la forma en que tres organizaciones sociales regionales han participado de este proceso para reformular la política minera de Ecuador. Cada parte está dividida en tres capítulos cuyos contenidos detallamos a continuación.

En el primer capítulo discutimos cómo la corriente denominada ecología política estudia el desarrollo sostenible desde una perspectiva crítica que denuncia la calidad del discurso hegemónico del desarrollo sostenible, y las formas a través de las cuales las prácticas tradicionales son incorporadas a una lógica compatible con la economía global de mercado. Sostenemos que la ecología política incorpora una visión teleológica del desa-

rollo, al sostener que el diálogo de saberes propio de la política de la diferencia puede asegurar la consecución de la sustentabilidad. Defendemos que una sociología constructorista cauta nos permite evitar caer en aquella visión teleológica, al brindar herramientas para estudiar los contenidos de los proyectos que tienen los actores en la disputa del significado y la aplicación de los principios del desarrollo sostenible.

En el capítulo segundo discutimos las propuestas de la teoría liberal sobre multiculturalismo y la política de la diferencia, mostrando que los derechos colectivos pueden servir tanto para brindar a los individuos de estos colectivos los medios simbólicos que les permitan desarrollar su identidad, como para convertirla en un fin en sí misma y afectar negativamente el funcionamiento social. Mostramos la necesidad de entender la construcción de agendas políticas ambientales como parte de este proceso de politización del reconocimiento de la diferencia cultural.

En el tercer capítulo tratamos sobre cómo el estudio del rol de las organizaciones sociales en la formulación de la política pública contemporánea puede ser aproximado a través del marco analítico establecido por los estudios de la gobernanza. Estos se interesan por comprender los procesos que llevan a la reubicación del poder relacionado al ejercicio del Gobierno. Parte de la reubicación se refiere a la capacidad de actores como organizaciones no gubernamentales, empresas y organizaciones sociales para elaborar política pública en ausencia o no del Estado, en varios niveles internacionales y subnacionales. La formulación de política pública se convierte, entonces, en un equilibrio transitorio de las demandas y respuestas de los actores, en este caso organizaciones sociales, del mercado y, por otro lado, el Estado.

El capítulo cuarto es una presentación de los problemas socioambientales que generaron ajustes en la industria minera a partir del último cuarto del siglo pasado, con los que se buscó integrar la participación social como elemento para institucionalizar el desarrollo sostenible. Mostramos cuáles han sido los impactos sociales, ambientales, políticos y económicos de la minería de metales en este período y cómo los ajustes se plasmaron en América Latina. Finalmente, presentamos los impactos del ajuste para la industria en Ecuador y los retos que estos han planteado en términos de política pública.

A partir de esta introducción al contexto ecuatoriano, en el capítulo quinto desarrollamos un análisis sobre lo que ha sido el proceso de constitución y elaboración de las agendas ambientales de las tres organizaciones sociales de interés. Revisamos cómo estas agendas de las organizaciones antimineras se han configurado en la búsqueda de soluciones a los problemas que identifican y cómo han cambiado por la interacción con actores como el Estado, organizaciones no gubernamentales y las mismas empresas mineras. Por último, analizamos cómo los ajustes en la industria minera para incentivar la participación en los proyectos en la década de los noventa influyeron en las relaciones entre los actores locales y las empresas, exacerbando los conflictos.

En el sexto capítulo revisamos la formación de una coalición que se opone a la política minera del Estado. Mostramos la confluencia de procesos que dieron origen a esta coalición, las tensiones internas que la han caracterizado y los resultados que ha logrado con respecto a la consecución de las agendas políticas de las organizaciones que la conforman. Finalmente, analizamos las reacciones institucionales a las propuestas de las organizaciones de la coalición antiminera y hacemos un balance de la participación de las organizaciones sociales en la definición de la política ambiental.

La sección de conclusiones aborda la importancia de la definición de una política pública de ordenamiento territorial que permita manejar varios problemas. El primero es la limitada legitimidad del Estado y las empresas en las potenciales zonas extractivas; el segundo, la inexistencia de mecanismos que permitan a las poblaciones locales ejercer adecuadamente sus derechos; y la última, un diseño institucional que permita evitar las tentaciones de un comportamiento rentista en el manejo de los recursos minerales.

Parte I

Análisis de la construcción de la sustentabilidad

Capítulo I

Estudio de la sustentabilidad ambiental

La existencia de conflictos socioambientales relacionados a la actividad minera evidencia divergencias en cuanto a la forma en que los actores sociales conciben su implementación y el manejo de sus efectos. Una primera aproximación a los conflictos, así como un análisis sobre el rol de los actores de la sociedad civil en otras industrias proponen que lo que los actores buscan en estos conflictos es incrementar los espacios de participación y conquistar nuevos derechos o profundizar la aplicación de los ya existentes (Fontaine, 2010).

En este sentido, nos interesa explicar las condiciones sobre las cuales se configuran estas divergencias, y aquellas que se producen para mejorar el nivel de institucionalización alcanzado por la participación social en la definición de políticas públicas ambientales. En el primer capítulo de la fundamentación teórica respondemos a tres preguntas para identificar conceptos y variables que permiten desarrollar el análisis sobre cuál ha sido y cuál debería ser el rol de las organizaciones sociales en la elaboración de política ambiental.

Las preguntas de las que partimos son: ¿Qué ocasiona que existan divergencias sobre la forma en que se concibe la sustentabilidad ambiental? ¿Qué características tiene teóricamente este estado de sustentabilidad? ¿Qué roles tienen las organizaciones locales en la definición de una visión de la sustentabilidad ambiental que se institucionaliza participativamente en las políticas públicas ambientales? Respondemos a estas preguntas a través de una revisión de la teoría crítica del desarrollo sostenible inspira-

da en varias vertientes de disciplinas como la economía ecológica, la antropología y la geografía, que confluyen en el campo de la ecología política.

Hacia la sección final del capítulo y a la luz del desarrollo de la sociología ambiental identificamos el primer elemento conceptual de una aproximación propia del estudio de las relaciones entre las distintas formas de plantear la sustentabilidad ambiental que condicionan los procesos de elaboración de política pública como expresión del rol que las organizaciones sociales buscan tener sobre su definición.

Economía ecológica

La economía ecológica estudia y evalúa la insostenibilidad del desarrollo infinito desde una postura crítica a la economía neoclásica que asume que la asignación de precios a los recursos naturales es el medio más eficiente para determinar la escasez de un recurso natural (Naredo, 1997). Para los economistas ecológicos, esta premisa es recogida fielmente en el discurso y práctica del desarrollo sostenible propuesta por los Estados y las empresas transnacionales que no buscan un cambio radical en las relaciones económicas que sostienen al sistema capitalista de mercado (Martínez-Alier, 1994).

Su crítica apunta a que el estudio de la asignación de precios no proporciona los medios suficientes para determinar los costos marginales o incrementales del aprovechamiento de recursos naturales, debido a que existe una tendencia hacia no incorporar las externalidades en estos (o a hacerlo con precios sustitutos o tasas de descuento inadecuadas). De tal manera, se crea una falsa idea de eficiencia en el uso de los recursos. La economía ecológica cuestiona también a la tradición marxista, por no separar analíticamente la producción y la distribución; es decir, por no tomar en cuenta los efectos de deterioro ambiental que produce el funcionamiento de la economía, por ejemplo, por la producción de desechos (Martínez-Alier, 2004).

La economía ecológica trata de dar a conocer el nexo dialéctico entre economía y medio ambiente que se conforma por la emisión de materia y energía, producto de la transformación de los recursos naturales en mer-

cancías. Destaca que el proceso entre los sectores de la producción y el consumo no es autosuficiente, como lo asume la economía convencional, sino que está abierto a la entrada de energía y materiales y a la emisión de residuos (Falconí, 2002). De tal manera, Al considerar las relaciones de la economía con el medio ambiente a través del uso de indicadores físicos y sociales, el análisis científico de la sustentabilidad se sustenta en el estudio del metabolismo social, es decir, del flujo de energía y materiales que moviliza una sociedad en su funcionamiento, y no solamente en la asignación de precios a los recursos.

A través de su crítica y propuesta para lograr la sustentabilidad, la economía ecológica genera dos definiciones de aquella. Ambas están basadas en la forma en que la economía reconoce o no una sustituibilidad entre distintas formas de capital. La economía convencional reconoce una relativamente alta tasa de sustituibilidad entre el capital natural y otros tipos de capital, y se interesa por mantener un *stock* total de capital sin disminución a través del tiempo. Por otro lado, la sustentabilidad fuerte de la economía ecológica se entiende como un estado de distribución de recursos en que el capital natural no puede declinar a través del tiempo hasta ser totalmente reemplazado o sustituido por otro tipo de capital, pues estos siempre mantendrán una relación de complementariedad más que de sustituibilidad. Las soluciones de mercado, entonces, dejan de ser la mejor forma para manejar el medio ambiente y se apuesta por un papel central de las instituciones para poder evaluar la sustituibilidad entre capitales y que se encarguen de velar por la transmisión de capitales a las futuras generaciones (Naredo, 1997).

Es importante destacar el paso que da la economía ecológica lejos de la valoración de los recursos naturales en términos exclusivamente monetarios, y que conduce hacia la discusión del papel de las subjetividades de sus agentes productores y distribuidores en el proceso de toma de decisiones sobre estos. Este paso, fuera de la racionalidad instrumental, busca salidas óptimas para el aprovechamiento de recursos escasos y propone una racionalidad procedimental que proporcione soluciones de compromiso entre los actores (Martínez-Alier, 2004). Para esto, propone una metodología interdisciplinaria que determine los mejores métodos de distribución de los recursos y de las externalidades a través del uso de un con-

junto de indicadores e índices físicos y monetarios. De esta manera, la sustentabilidad fuerte se convierte en el producto de una evaluación, desde distintos puntos de vista, sobre la capacidad de distribución de recursos que tiene una economía a través del tiempo. Esta evaluación internaliza variables sociales, políticas y económicas que determinan mejores asignaciones de precios y formas de distribución.

Según la visión de la economía ecológica, la sustentabilidad fuerte se produce a través del diseño e implementación de procesos de acuerdos sociales que emergen como nuevas instituciones y de un tipo de ciencia según el que el conocimiento de un lugar específico y los recursos de las comunidades locales complementan el conocimiento de la práctica científica tradicional. En la creación de una nueva ciencia posnormal, la razón se reconcilia con otros valores e intereses en el desvelamiento de las incertidumbres científicas, e inclusive en el reconocimiento de la ignorancia sobre la forma de manejar externalidades o el medio ambiente. Esta reconciliación permite que el objetivo social de incrementar el conocimiento sea la búsqueda de la calidad, mas no de la verdad, y se asuma a través de la evaluación de los insumos científicos en procesos complejos de toma de decisiones donde los objetivos son negociados desde perspectivas y valores en conflicto (Funtowicz y De Marchi, 2000).

La economía ecológica incorpora en su perspectiva analítica una visión teleológica de la consecución de un estado óptimo de relación entre la economía y el medio físico denominado sustentabilidad al apostar por una racionalidad procedimental ampliamente participativa. Le otorga a este procedimiento la virtud de producir una solución específica, es decir, asegurar una base de recursos naturales mínima e irremplazable que pueda soportar las necesidades de aprovechamiento de recursos. Si se reconoce que una mayor participación en la definición de los valores que tienen los recursos naturales y las consecuencias de sus usos y disposición final tiene un resultado que es abierto y dependiente de las relaciones que los actores puedan establecer al fijar compromisos, ¿por qué este proceso debería valorar como positivo el mantenimiento de una base mínima de recursos en el largo plazo? o ¿por qué deberían ser los actores capaces de determinar su cuantía y su calidad?

Es evidente que la posibilidad de cualquier procedimiento para generar compromisos entre actores que defienden distintos valores y persiguen distintos intereses estará en su capacidad de ejercer poder dentro de interacciones específicas, es decir, de guiar estas hacia, por ejemplo, la valoración monetaria como aproximación al manejo de los recursos. Precisamente, la discusión sobre los efectos de la distribución del poder sobre las acciones para manejar el ambiente se encuentran en el centro del debate que plantea la ecología política.

El campo de la ecología política

Marx analizó teóricamente la relación metabólica entre la sociedad y la naturaleza descrita por la economía ecológica mostrando la producción de una grieta en la misma provocada en el caso de la agricultura capitalista del siglo XIX debido a la no reposición de los materiales que esta actividad económica transportaba a través del comercio internacional (Bellamy, 1999). El metabolismo se agrietaba entonces porque el suelo perdía su fertilidad en el largo plazo, no siendo capaz de sustentar la agricultura sino con fertilizantes importados desde otras regiones, como ocurrió con el guano llevado a Inglaterra desde Sudamérica. Así, Marx lograba mostrar una razón más para pronosticar una crisis de subproducción capitalista que eventualmente llevaría a su colapso y, además, identificaba en el comunismo la mejor forma de lidiar con los problemas de transporte de materiales reafirmando su visión sobre el inexorable despliegue de la historia.

La ecología política sigue este mismo formato de pensamiento y, en su versión más apegada al pensamiento marxiano, se vuelve reduccionista en el análisis de los roles que juegan los actores sociales en la crítica a la relación actual de las sociedades y sobre todo de la economía con la naturaleza. Reproduce la visión teleológica del sujeto histórico de cambio que existe para aprovechar la crisis capitalista y producir un modo de ordenamiento social que funciona de manera óptima. Existen, sin embargo, diferencias en el énfasis que se hace entre estas relaciones causales.

Según Escobar (1999), la ecología política es el campo más reciente en reclamar una posición para iluminar la cuestión de la naturaleza, y sus

principales predecesores fueron una variedad de orientaciones en la ecología cultural y humana de mediados del siglo pasado, que han sido retomadas por la geografía y la economía ecológica desde la década del ochenta. En dichos campos de estudio de las representaciones y las prácticas sociales y culturales, la crítica al progreso técnico, considerado naturalmente como dotado de virtudes y como sinónimo de emancipación humana, sirvió para visualizar la complejidad del mundo vivo y la oposición entre hombre y naturaleza creada por la racionalización del mundo durante la modernidad de la Ilustración.

Existen varias corrientes complementarias que conforman el campo de la ecología política. Una de ellas se preocupa por los conflictos distributivos, es decir, por la carga desigual de los costos ecológicos y sus efectos en las variedades del ambientalismo emergente, que incluye movimientos de resistencia al neoliberalismo, de compensación por daños ecológicos y de justicia ambiental (Leff, 2006).

Esta corriente tiene uno de sus orígenes en las respuestas a la tesis del ecologismo como fenómeno típico de sociedades donde predominan los valores posmaterialistas propuesta por Ronald Inglehart (Guha, 1994). Esta tesis versa sobre la relación entre la llegada de una cierta etapa de crecimiento económico y bienestar (entendido como consumo) y la capacidad de las sociedades en un estado avanzado de industrialización para trasladar sus preocupaciones hacia el estado del medio ambiente, degradado por la previa satisfacción de necesidades materiales. Este paso se originaría como expresión de un nuevo entramado cultural, producto de un cambio generacional efectuado en la opulencia vivida desde la década de 1960.

Utilizando, en parte, datos provenientes de la encuesta mundial sobre valores, Inglehart y sus colaboradores argumentan que las sociedades que se mueven en un cierto umbral de ingresos per cápita tienden a enfatizar en temas relacionados a la calidad de vida –como la protección ambiental–, inclusive cuando esta rivaliza con el crecimiento económico. Complementariamente señalan que las sociedades que se encuentran en etapas iniciales del desarrollo tienden a buscar el desarrollo económico a cualquier costo, por tanto, aceptan más fácilmente la degradación ambiental (Inglehart, 2000).

El argumento continúa señalando que varias generaciones de Europa occidental posteriores a la segunda posguerra desarrollaron valores distintos a los de las generaciones precedentes por el contexto en que crecieron. Así, períodos prolongados de prosperidad económica permiten el desarrollo de valores posmaterialistas, de un sentido subjetivo e individual de seguridad, mientras que los problemas percibidos como carencias económicas tienden a mostrar efectos contrarios. La socialización y las instituciones del Estado de bienestar influyen, además, en el desarrollo de este sentido de seguridad en la sociedad.

El cambio de valores se efectúa a medida que las generaciones más jóvenes reemplazan a las anteriores como actores adultos de la sociedad. El paso hacia el posmaterialismo es parte de una transición desde valores modernos hacia valores posmodernos. Estos segundos dan más importancia a la autorealización y la expresión personal que a la defensa de la autoridad, y además toleran la diversidad cultural (Inglehart, 2000).

Es precisamente la constatación empírica de la emergencia de movimientos de defensa de la naturaleza en la India de finales del siglo pasado lo que lleva a Guha a discutir la tesis de Inglehart y plantear los fundamentos de la ecología política distributiva. Guha (1994) denomina a los enfrentamientos u oposiciones de intereses debido a la distribución desigual de las externalidades derivadas de actividades económicas como “conflictos ecológico-distributivos”. De acuerdo al autor, este tipo de conflicto se produce por la dificultad o imposibilidad de remediar o querer remediar los daños producidos en los recursos naturales y en aquellas características sociales y culturales que se forman por la interacción con estos. Según esta tesis, dada la presencia o acumulación de externalidades que disminuyen la base de recursos disponibles para la subsistencia, la gente se moviliza por la necesidad de proteger, con fines utilitarios, los recursos naturales, independientemente de las representaciones culturales que estos puedan tener de los mismos.

De esta manera, se argumenta que los pobres no necesariamente favorecen el crecimiento económico por sobre el cuidado de los recursos naturales como sostiene la tesis de Inglehart. Para Guha, la diferencia entre el ecologismo posmaterialista y el ecologismo de los pobres radica en que la primera lógica racional estará enfocada no solo en el recurso per se, sino

en las vidas que de él dependen. Esta lógica cuestiona las formas de producción y distribución, buscando un uso de la naturaleza que permita la justicia social. La lógica racional del enfoque posmaterialista, por su parte, estará sesgada en el recurso, tomando en cuenta ciertos valores de este que enriquecen la vida personal, pero sin incluir una crítica a las cuestiones estructurales que afectan la distribución y cuestiones de justicia social que dependen de relaciones de poder.

Los estudios de Guha sobre el ecologismo de los pobres permiten ver que la dicotomía sirve para identificar la existencia de grupos que podrían llegar a desarrollar visiones distintas sobre las estrategias para enfrentar los problemas ambientales. Sin embargo, también muestran que las estrategias de defensa de los recursos naturales implementadas por los ecologistas pobres que han sido exitosas se han desarrollado con una estrecha colaboración de ambientalistas del Norte a través de campañas de protesta, especialmente dirigidas a interpelar al Estado.

De acuerdo a Keck y Sikkink (1999), estas campañas, realizadas a través de la creación de lo que denominan redes de defensa, logran juntar activistas del Norte y del Sur gracias a la similitud de los valores que están en juego en sus luchas, especialmente la justicia social. El caso del aporte a campañas de adaptación al cambio climático desde países del Norte que se desarrollan en países del Sur, para evitar la deforestación, es un ejemplo de que el posmaterialismo no se interesa solamente por los recursos, sino que es consciente de la naturaleza global de los problemas y de la amenaza que para la vida de toda la humanidad representan los inciertos efectos del cambio climático.

Por tanto, la aparente dicotomía planteada por Inglehart y Guha debe tomarse en cuenta, sobre todo, para analizar en profundidad las relaciones de cooperación y conflicto que se pueden desarrollar entre ambos tipos de expresiones de defensa del medio ambiente. Retomaremos este tema en el capítulo tercero. Por el momento, es necesario entender que para la ecología política es importante analizar el valor que pueden adquirir las externalidades producidas por actividades económicas en función de la fuerza de los movimientos sociales que llevan demandas hacia el sistema institucional para cambiar las prácticas productivas y extractivas y defender sus derechos (Martínez-Alier, 1992).

Esta ecología política es una aproximación materialista y constructivista a los problemas de diferencias de valoraciones de las externalidades. Materialista porque estudia las relaciones entre actores con diferentes capacidades de ejercer poder e intereses distintos en un contexto ecológico particular; y constructivista, pues destaca el análisis de reinveniones de la naturaleza y de los mecanismos más apropiados para su apropiación a través de distintas actividades económicas, pero también sociales y culturales.

En el campo de la práctica política, el estudio de los conflictos ecológico distributivos, según la forma planteada por Martínez-Alier (2004), se compromete con la tarea de agudizar los conflictos para forzar procesos de integración de valores no considerados en los procesos de toma de decisión, para, de esta forma, limitar el uso exosomático de energía y materiales y adaptar las actividades económicas y de sobrevivencia a las capacidades de los ecosistemas (Martínez-Alier, 1992).

Para llegar a un estado de sustentabilidad fuerte, las valoraciones competitivas deberían alimentar procesos de evaluación multicriterial que intentan sacar los recursos naturales de la esfera económica hacia la esfera de la *oikonomía*. Con el fin de desarrollar estos análisis, Martínez-Alier (1992) propone tomar en cuenta, en primer lugar, el riesgo, el cual es normalmente minimizado a pesar de la incertidumbre del buen funcionamiento de la tecnología, y desarrollar procesos ampliamente participativos para la construcción de un consenso sobre la forma en que se pueden redistribuir las externalidades con un alcance no solo local sino también global.

La tesis de los conflictos ecológico distributivos entraña algunos problemas para entender el rol de los actores sociales en la producción de política pública. En primer lugar, tiende a reducir los conflictos sociales a una lucha de pobres contra ricos que tiene poco sustento empírico y olvida una amplia variedad de conflictos que se entablan incluso entre actores con capacidades similares para ejercer el poder (Folchi, 2001). Esto provoca que, además, se reduzca los ámbitos de acción de “los pobres” a las acciones radicales, dejando de lado la búsqueda que estos pueden hacer de una institucionalización de acuerdos con el Estado, empresas, etc. Esto como apuesta para afirmar su crítica al capitalismo neoliberal (Fontaine, 2006).

La visión de Martínez-Alier sobre la sustentabilidad fuerte es, en cierto sentido, esencialista, pues incorpora una visión de la naturaleza como

una entidad que puede existir por fuera de la cultura en un estado de funcionamiento óptimo discernible por los humanos. Para Escobar, esto no es más que una muestra de que la noción de la “naturaleza como un dominio independiente, con valor intrínseco, verdad y autenticidad”¹ (Soper, 1996: 22, citado en Escobar, 1999: 1) aún está presente en el análisis de la relación entre naturaleza y cultura.

Para distanciarse de la vía sin salida que implica tratar de definir si el uso de un recurso es sustentable o no, pues en último término el estado de la naturaleza es solamente aproximable a través de las herramientas desarrolladas para tal fin, Escobar se interesa por el rol del lenguaje en la construcción de la realidad social, al tratar al lenguaje, no como reflejo de la “realidad”, sino como constitutivo de esta (Escobar, 1996). Esta aproximación posestructuralista se plantea la tarea de mostrar los lenguajes de autoafirmación que los sujetos dominados crean para reapropiarse de la naturaleza de forma que puedan escapar a la construcción unidireccional que lleva a cabo el capital a través de la imposición de definiciones sobre las condiciones de producción (naturaleza, cuerpo, etc.).

La ecología política posestructuralista de Escobar (1996) aboga por evidenciar dos cambios relativamente recientes en el capitalismo y construir posibles respuestas a estos. En primer lugar, el desarrollo de una forma “ecológica del capital”, que se expresa en la segunda contradicción del capitalismo, entendida como el fenómeno que conduce a una crisis de la oferta por un incremento en la producción que, en el largo plazo, causa una crisis de subproducción por la degradación del medio ambiente (O’Connor, 1994). Esta se complementa con la incorporación discursiva de la naturaleza como capital. En este segundo proceso, las apelaciones a una naturaleza como entidad exterior a la sociedad son reemplazadas discursivamente por un ambiente que puede ser manejado de manera óptima o sustentable gracias a los avances de la ciencia y al apoyo –accesorio– de ciertos conocimientos tradicionales, y a través de su indefectible incorporación al mercado (O’Connor, 1993).

El nuevo campo de intervención y control que se crea por la conjunción de crecimiento y ambiente, las políticas del desarrollo sostenible, crea

1 Traducción libre.

la impresión de que solamente son necesarios ajustes menores –al proceso de desarrollo y al sistema de mercado– para manejar los efectos del crecimiento económico sobre la degradación ambiental. El resultado es una defensa de la naturaleza que se expresa únicamente en términos económicos, y que permite una renovación del contrato entre el Estado-nación y la ciencia moderna para el manejo sustentable de los recursos naturales (Escobar, 1996).

La doble “capitalización de la naturaleza” provoca que los contenidos culturales de los mundos de vida de las personas y, sobre todo, de las comunidades rurales en cuyos territorios reside una de las fuentes más grandes de explotación para el capital –la biodiversidad– sean apropiados por el conocimiento científico y convertidos en un nuevo objeto del manejo experto y del mercado (Escobar, 1996).

Escobar (1999) plantea que la ecología política debería convertirse en el estudio de las articulaciones entre historia y biología, para escapar de una visión esencialista de la naturaleza y poder entender de mejor manera cómo las culturas y las sociedades producen sus propias diferenciaciones entre naturaleza y cultura. El autor identifica tres regímenes de articulación entre biología y cultura, desde los que pretende entender tales diferenciaciones: el orgánico, el capitalista y el tecno-natural. Cada uno de estos incorpora una visión del mundo natural desde las posiciones de los actores que los conforman, que se diferencian por el grado en que entienden la naturaleza como algo autónomo de la cultura y transformable a través del conocimiento humano².

El concepto de naturaleza híbrida, es decir la resultante de las articulaciones entre los regímenes o tipos ideales de formas de articulación de lo social, lo biológico y lo cultural, enfoca a la ecología política en el estudio de las estrategias que los actores despliegan en negociaciones simbólicas

2 La naturaleza orgánica sería aquella que se construye como un continuo de la vida social, evidencia un particular acercamiento al territorio concebido como una entidad multidimensional que resulta de muchas prácticas y relaciones, y se puede aprehender a través de la antropología de los conocimientos locales. La naturaleza en el régimen capitalista apunta a la transformación de la naturaleza en mercancía a través del reverdecimiento del capitalismo. Finalmente, la tecno-naturaleza se conforma por aquellos arreglos culturales ligados al desarrollo de la manipulación de la naturaleza a nivel molecular y que vuelven casi indiscernibles las diferencias entre naturaleza y cultura.

cas con fuerzas translocales para mantener una autonomía política relativa y lograr cierta cohesión cultural mientras definen y negocian una visión de sustentabilidad propia (Escobar, 1999).

Leff (2006) argumenta que la redefinición de las valorizaciones dadas a las externalidades y la producción de regímenes de naturaleza híbridos no pueden controlar eficazmente el efecto de la modernidad sobre el medio ambiente. Para el autor, ambas estrategias están limitadas por el problema de la inconmensurabilidad de valores que se oculta en las construcciones producidas por la ontología occidental, que tienden a negar la capacidad del otro —el indígena, por ejemplo— para autodefinirse a través del poder que ejercen el Estado y los agentes del mercado que dirigen la globalización.

Discutiremos el tema de la inconmensurabilidad desde el punto de vista de la necesidad de desarrollar horizontes comunes entre distintas culturas y subjetividades para fundamentar acuerdos y procedimientos de políticas públicas en el segundo capítulo. Por el momento, es menester señalar que la ecología política, según Leff, requiere dejar atrás el principio de universalidad de la ciencia moderna y el esencialismo de la ontología occidental.

Con ello, demanda abandonar las construcciones hegemónicas de universales a priori, como el hombre genérico que se convirtió en el principio de discriminación de los hombres diferentes. Por eso, la ecología política como pensamiento debe encarar un trabajo de deconstrucción de todos los conceptos universales y genéricos: el hombre, la naturaleza, la cultura, etc., pero no para pluralizarlos, sino para construir los conceptos de su diferencia. Esto permitiría un nuevo tipo de acción política que se manifiesta en la “[...] [re]construcción de identidades culturales en torno a la defensa de las naturalezas culturalmente significadas [...] a través de luchas de resistencia, afirmación y reconstrucción identitaria frente a procesos de apropiación” (Leff, 2006: 26 y ss).

Leff sostiene que los principios de la sustentabilidad se están arraigando en el ámbito local a través de la construcción de nuevas racionalidades productivas, sustentadas en valores y significados culturales, en las potencialidades ecológicas de la naturaleza, y en la apropiación social de la tecnología. El autor defiende la sustentabilidad de las prácticas de ciertas cul-

turas, a las que se refiere genéricamente como indígenas, como un hecho verificable, del que, sin embargo, no deriva ninguna forma o principio director claro acerca de cómo utilizarlo para generar indicadores de sustentabilidad para otros contextos.

Leff (2001) desarrolla varias caracterizaciones de la sustentabilidad, a la vez como un futuro estado posible que se origina como parte de una utopía a finales del siglo XX, y entendida como una característica de las formas de relación con la naturaleza premodernas, sobre todo prehispánicas, que están siendo rescatadas, reapropiadas y resignificadas a luz del desarrollo sustentable. Sin embargo, es poco claro cómo los actores sociales desarrollan estas estrategias concretas en las que se ven forzados a debatir en los términos que impone el desarrollo sostenible y cómo la disputa de significados en la interacción cambia su cultura en el corto y mediano plazo.

Para Leff, la sustentabilidad es producto de la acción de la ecología política (entendida como práctica política) y se puede definir como un estado que requiere respeto de las leyes de la termodinámica y la deconstrucción del orden económico mundial para su construcción. Además, requiere del desarrollo de una racionalidad que denomina ambiental y que implica la apertura de uno mismo hacia el otro. La racionalidad ambiental trata de deconstruir los conceptos que sustentan la apropiación de la naturaleza, que es insustentable, y de construir una realidad alternativa. En el campo de la práctica política, el saber ambiental reconstituye identidades y desata movimientos sociales para la reapropiación de la naturaleza en una visión alternativa al discurso y políticas del desarrollo sostenible (Leff, 2004).

Leff (2005a) plantea este saber como enunciados valorativos, explicativos y prescriptivos que causan conflicto con los conceptos predominantes, y dice que representa fundamentalmente una conexión con la subjetividad que está en cada forma particular de ser. La desnaturalización de la naturaleza, que es la base de la deconstrucción del pensamiento moderno que propone Leff, constituye la forma de operación de la ecología política como exploración de las relaciones de poder establecidas en el conocimiento entrelazado entre el mundo global y los mundos de la vida de las personas, y como espacio epistémico para la crítica a la metafísica que separa el ente del ser.

Las razones que se identifican en estas corrientes de la ecología política para que existan y se mantengan las divergencias sobre la forma en que se plantea la consecución de la sustentabilidad ambiental adquieren dos grados de sofisticación. El primero se fija en la capacidad de ejercer el poder que les permite distribuir costos –de manera geográfica o temporal– creando externalidades, y en las formas en que conciben sustituible el capital natural. Este se traduce en una crítica al capitalismo neoliberal.

El segundo se refiere a la posición de los actores con respecto a la definición de vías de modernización. Así, los actores sociales participan de forma protagónica del consenso hegemónico sobre la reproducción del capital y de la generación de herramientas (materiales y simbólicas) para incrementar el control humano sobre la naturaleza; o bien participan como subalternos, sufriendo directamente los efectos de los procesos de modernización sobre su integridad física e identidad, pero a la vez son poseedores de un conocimiento privilegiado que les permite hacer aportes a la construcción de la sustentabilidad.

Con respecto a las características que tiene teóricamente este estado de sustentabilidad encontramos también dos opciones. Un determinismo cientificista que se alinea con las leyes de la termodinámica como criterio máximo de ordenamiento del crecimiento económico, y desde ahí de la organización social. Y, además, un construccionismo agnóstico que rechaza la posibilidad de descubrir un principio ordenador que produzca una opción óptima de apropiación de la naturaleza. De esta se desprende que lo que tenemos como problema de investigación es una constante negociación de construcciones que implican complejas interacciones atravesadas por relaciones de poder.

Esto no elimina las necesidades de apuntar a un mejoramiento continuo del funcionamiento de la sociedad y de mantener viva la utopía del cambio social radical, pero de una manera crítica con respecto a la existencia de una esencia que permita hacerlo. En cuanto a los roles que tienen las organizaciones locales en la definición de una visión de sustentabilidad ambiental, estos se refieren a la búsqueda de nuevas distribuciones de las externalidades por medios políticos, y a ofrecer interpretaciones alternativas a aquellas científico-técnicas en cuyo desarrollo se hibridan distintos regímenes de naturaleza.

Es claro que las características de la sustentabilidad ambiental que se definen en el amplio campo de la ecología política proceden de la posición que el investigador adopta dentro del debate de la relación entre sociedad y naturaleza con respecto a las posibilidades del positivismo científico para permitir conocer esta última, y de los actores políticos para manejarla sin recrear inequidades. La variedad refleja las orientaciones disciplinares desde las que se ha desarrollado el campo, y el grado de influencia del posestructuralismo sobre los principales teóricos de la ecología política.

Así, nos encontramos con una posición algo conciliadora en la propuesta del ecologismo de los pobres, donde la legitimidad del conocimiento científico ha sido, de alguna manera, desestabilizada, pero sigue siendo un insumo válido para generar acuerdos. Además, tenemos la visión culturalista de la antropología de Escobar, que ve como un reto el control social del conocimiento científico y técnico-económico para poder lidiar con las consecuencias de los cambios que provocan. Finalmente, se propone una visión que intenta poner en las manos de los actores más marginalizados de la sociedad las herramientas para aportar a la construcción de sociedades sustentables a costa de la negación de los aportes que la modernidad de la Ilustración ha hecho a la vida en sociedad.

En suma, la extensión hasta la cual los ecólogos políticos privilegian el estudio de realidad física de la naturaleza dentro del análisis de construcciones sociales sobre esta determina su compromiso normativo con una forma de organización social específica que pueda desarrollar un manejo óptimo o sustentable del medio ambiente. De igual manera influye su inclinación para identificar sujetos históricos de cambio social que puedan aportar a los procesos de toma de decisiones por la naturaleza de su relación con el medio físico en que reproducen su cultura.

Una limitación de este campo de estudio es que tiende a homogeneizar a los actores/organizaciones locales, idealizando su capacidad de proponer y hacer efectivas las alternativas (Fontaine, 2010) y, por tanto, los presenta como aquellos actores sociales que no necesitan ajustar su visión del otro para poder aportar a la sustentabilidad. El peligro subyacente es la proyección de una imagen esencializada o estática de la cultura de estos grupos.

Además, las corrientes revisadas de la ecología política se preocupan más por criticar las múltiples fallas de las políticas ambientales, que por encontrar alguna opción de cambio que, al menos en algún sentido, dé paso a que los actores construyan una alternativa a aquello propuesto desde el Estado, las empresas y las organizaciones no gubernamentales (Walker, 2006). Fontaine añade que el campo de la ecología política impide llegar a conclusiones definitivas sobre las relaciones de los actores que componen el ecologismo –comunidades, organizaciones sociales, organizaciones no gubernamentales– y entre el ecologismo y los actores económicos y políticos, por lo que su aporte para explicar cómo otros procesos de conflicto y colaboración coadyuvan a la redefinición de políticas públicas es muy limitado (2007).

Sin embargo, existen propuestas de ecología política, en las que la transformación de la realidad adquiere una aproximación más pragmática, que busca la influencia en las políticas públicas y prácticas relacionadas con el medio ambiente, a través de la construcción de puentes entre el lenguaje de los movimientos sociales y el de quienes hacen la política pública (Bebbington, 1996). Desde esta perspectiva, desarrollada desde la geografía, tiene más relevancia saber qué es lo que las organizaciones locales proponen como mecanismos específicos para controlar los procesos de modernización para incrementar el control que pueden tener sobre las prácticas de mercantilización y resignificación de la naturaleza que se dan en sus localidades, y cómo estos se negocian en procesos frente a otros actores en el espacio público.

Así, la denominada ecología política de las transformaciones territoriales analiza la competencia de varios proyectos de apropiación del territorio y sus recursos. Esta competencia está en la base de los conflictos ambientales en los que participan actores que son, a la vez, locales y globales, y que, por tanto, producen territorios híbridos *glocales* (Bebbington, 2007). Esta reflexión enfoca a la ecología política en las formas en que los distintos actores que producen el territorio definen nuevas formas de gobernanza de los mismos, es decir, regulaciones sobre el acceso y uso de los recursos naturales.

Esta ecología política, desarrollada específicamente para la investigación de las transformaciones territoriales producidas por la expansión de la

industria minera en América Latina, articula el estudio del cambio en las estrategias de subsistencia –a través del análisis etnográfico– y la formación de resistencia local –a través de distintas expresiones de movilización social–, con el análisis de procesos de desarrollo rural. Este es entendido como producto de la colonización del mundo de la vida de los actores locales por la economía política del capitalismo tardío, y de las interacciones que producen nuevas formas de gobernanza de los recursos naturales.

Más allá de las dificultades metodológicas que implica un análisis de tal número de variables y relaciones causales, el problema de esta aproximación es que la relevancia de la movilización social para la producción de política pública queda relegada a un segundo plano a pesar de la mención a la gobernanza. Si bien el análisis de las transformaciones territoriales destaca la negociación entre actores, esta se reduce a las relaciones directas entre empresas y comunidades, cuyos efectos perversos sobre las segundas sugieren que tienen poca o ninguna relevancia para la modificación de la política pública en el mediano plazo³.

Desde el punto de vista normativo, esta ecología política no aboga por ninguna relación específica entre sociedad y naturaleza que derive en un estado de sustentabilidad. Lo que propone es que las interacciones entre los actores sociales deberían derivar en la producción e institucionalización de zonificaciones territoriales como formas de llegar a acuerdos luego de los conflictos (Bebbington, 2007), interesándose así más por el posible aporte a la democratización de la sociedad como medición –aunque indirecta– de un adecuado manejo de los recursos naturales. Una apuesta compatible ha sido avanzada desde la sociología de la acción, a partir de investigaciones sobre el papel del ecologismo en los conflictos socioambientales relacionados a la actividad hidrocarburífera en la región Andina (ver Fontaine, 2006; 2007).

Ambos enfoques recomiendan que los actores que conforman el ecologismo –sobre todo las organizaciones no gubernamentales– avancen en propuestas que permitan un ordenamiento del uso del suelo y de los recursos, y que apunten a rediseñar las reglas de acceso que generan conflictos. Estos “ordenamientos territoriales” se pueden entender como

3 Ver las investigaciones compiladas en Bebbington, 2007.

reglas que gobiernan una zonificación, pero cuyo propósito principal es constituirse en la expresión de acuerdos entre los actores luego del conflicto. Los ordenamientos podrían ayudar a cumplir una doble función. En primer lugar, el proceso de su construcción se convertiría en un mecanismo para que las poblaciones locales –sobre todo indígenas– pudieran ejercer sus derechos con respecto a la participación en la construcción de políticas públicas que mejoren su calidad de vida y protejan el medio ambiente. Además, como base de una propuesta política desde todos los sectores del ecologismo, permitiría a las organizaciones que componen este último convertirse en sujetos de su propia historicidad y superar la fase de volver públicos los problemas ambientales⁴ (Fontaine, 2007).

En la siguiente sección proponemos retomar una perspectiva sociológica interpretativa que interroga sobre las formas en que los actores sociales disputan el contenido de sus significaciones de lo social desde contextos históricamente producidos y que apuntan a generar un ordenamiento social que les permita ser sujetos de su propia historicidad. En los dos capítulos posteriores mostramos cómo una lectura sociológica de la definición de las políticas ambientales permite ordenar las múltiples variables de análisis identificadas hasta ahora, con la intención de no reproducir las falencias apuntadas. Específicamente, las variables que serán relacionadas son: la politización de temas en el espacio público, el papel de la identidad en esta politización, las respuestas institucionales y el ordenamiento territorial como proceso integrador de ciudadanía.

La sociología y el estudio de la sustentabilidad

A partir de la década de los setenta, la sociología ha desarrollado un interés sobre la conceptualización de las relaciones entre el entorno natural y la sociedad que ya autores como Marx, Weber y Durkheim adelantaron al problematizar con diferente intensidad las bases materiales del progreso (Bellamy, 1999). Una vez superadas, aunque solo en parte, la ciega

⁴ La historicidad se entiende como la capacidad de la sociedad en su conjunto de reproducirse, transformarse e incrementar su acción y participación (Fontaine, 2005).

confianza en el desarrollo científico y la creencia en el progreso lineal de las sociedades, la sociología apuntó a las construcciones sociales y políticas que diferencian lo social de lo natural (Redclift y Woodgate, 2002).

Los inicios de la denominada sociología ambiental en Estados Unidos, en la década de 1970, estuvieron marcados por el estudio del movimiento medioambiental, las actitudes públicas hacia las cuestiones medioambientales, el diseño de políticas públicas y la calidad ambiental como problema social, todos con un enfoque positivista. Posteriormente se problematizaron los efectos de la modernidad sobre el entorno físico, los efectos sociales de la polución, sobre todo de su distribución, y la escasez de los recursos ahondada por la crisis energética de 1973-1974, cuyo estudio, paradójicamente, dio poca importancia a la problematización de las fuerzas sociales que influyen sobre el uso de la energía (Dunlap, 1997).

La era de política de economía de la oferta de Reagan (1981-1989) marcó un desinterés por el tema de los límites del crecimiento difundidos por el informe Brundtland en la academia y sociedad del país, lo cual permitió el retorno de lo que Dunlap y Catton denominan la “tesis del excensionalismo humano”. Esta fue desarrollada para denotar el enfoque clásico de la sociología que tiende a eximir a los humanos de las constricciones de los ecosistemas en los cuales crean sus relaciones sociales, y a fijarse más en la capacidad de producir un asilamiento de la naturaleza a través de la urbanización (Dunlap, 1997).

Con su propuesta, Catton y Dunlap abogaron por una sociología capaz de estudiar las interacciones entre la sociedad y el medio ambiente por fuera del *dictum* de Durkheim de explicar los fenómenos sociales únicamente desde los hechos sociales. Para los autores, lo importante era el desarrollo de un análisis de las interacciones entre la sociedad y el medio ambiente que, por ejemplo, explique las consecuencias del uso de energía en la escasez del recurso y viceversa. Apuntaban entonces a incidir en el debate sobre cómo deben utilizarse los recursos de mejor manera, al relacionar la ciencia social con las ciencias naturales, tal como lo hizo Marx al tomar posición sobre cómo solucionar la crisis de la agricultura moderna de su tiempo desde el razonamiento del científico alemán Liebig, que abogó por una agricultura constreñida por los límites naturales del medio en el que se desarrolla (Bellamy, 1999).

Según Hannigan (1995), el resurgimiento de las lecturas funcionalistas, inspiradas en los trabajos de sociología urbana de la escuela de Chicago de los años veinte, fue atenuado solamente por la difusión masiva que alcanzaron en las sociedades norteamericanas los accidentes de Love Canal, Three Mile Island, Bopal y Chernobyl (Redclift y Woodgate, 2002)⁵. Estos mostraron los devastadores efectos que las actividades humanas pueden tener sobre la naturaleza y las sociedades, especialmente sobre los más pobres.

Los reparos con el estudio de variables biofísicas terminaron favoreciendo una postura interdisciplinar menos dura y la explicación de las interacciones ha vuelto a ubicarse dentro del ámbito de lo social, pero esta vez sin negar la importancia de las disputas sobre los posibles límites del crecimiento y las conceptualizaciones de la dependencia de la naturaleza:

[...] si bien la pretensión de incorporar variables biofísicas como factores causales tiene sentido intuitivo en un nivel metateórico, ha sido mucho más difícil llevar esta propuesta hasta el nivel más sencillo de las proposiciones y la teoría. Probablemente, la mayoría de los sociólogos del medio ambiente de hoy en día valora más el análisis de los factores biofísicos explicativos, pero no necesariamente cree que la investigación que privilegia las variables explicativas biofísicas represente una forma superior o más auténtica de sociología del medio ambiente (Buttel, 1992: 29).

El estudio del riesgo y de las desigualdades en la exposición al mismo, entendidas como condiciones creadas por los humanos, permitió a la sociología dar un paso fuera de las preocupaciones originales sobre temas como la escasez, y enfocarse mayoritariamente en las respuestas a condiciones ambienta-

5 El descubrimiento en 1978 de desechos tóxicos enterrados en un área urbana desató una emergencia de salud pública y conmoción sobre la planificación urbana en Norteamérica, pues el área estaba siendo desarrollada para la construcción de viviendas y escuelas. La liberación de gases radioactivos en el generador nuclear de electricidad de Three Mile Island, en Estados Unidos, en 1979, es considerado el accidente más significativo de la historia de la industria nuclear del país. Bhopal, la capital del estado de Madhya Pradesh, en la India, vio morir a miles debido a una fuga de gases tóxicos de una planta de producción de pesticidas. Cerca de la ciudad ucraniana de Chernobyl, uno de los reactores nucleares de una planta de generación eléctrica explotó en 1986, provocando la mayor contaminación radioactiva de la historia de Europa oriental y los países escandinavos.

les socialmente construidas. Esto permitió tratar la medición de la influencia física sobre el medio ambiente como una función del grado de politización que alcanzan los problemas ambientales en los espacios públicos.

El construccionismo fenomenológico (Demeritt, 2002) se fija en el papel de la intersubjetividad a través de la elaboración de demandas para definir y elaborar propuestas para la institucionalización de la sustentabilidad y se compromete teóricamente a entender cómo los distintos actores sociales intervienen en la creación de asuntos públicos desde sus formas de socialización y mediaciones simbólicas (Beck, 2002). Lo hace sin hipotecar su visión crítica del tratamiento de los problemas ambientales por comprometerse con una fórmula óptima de relación entre sociedad y naturaleza y sin pensar que, tal como advierten la sociología de la ciencia y el análisis del discurso impulsados por el posmodernismo, la naturaleza carece de importancia como un objeto externo a la experiencia humana (Dunlap, 1997).

Además, trata de explicar las razones por las que los actores sociales dan prioridad a ciertos temas sobre los problemas ambientales, en relación a lo que, podría pensarse, son sus necesidades, evidenciando la naturaleza política de la definición de sus agendas, y finalmente cómo estos se transforman en instituciones (Yearley, 2005). La sociología abre, de esta manera, una puerta para discutir el papel de las organizaciones de la sociedad al institucionalizar acuerdos sobre la sustentabilidad ambiental como dinámica central de la definición de lo social y lo natural. Pero, fundamentalmente, se preocupa por la capacidad de estas instituciones para manejar la acción subpolítica o la política de subsistemas que, según Beck (2002), caracterizan la transición hacia una era de modernización reflexiva.

Esta acción subpolítica son todas aquellas formas de movilización colectiva que disputan los fundamentos del consenso hegemónico industrial dominado por el manejo técnico-científico del proceso de modernización. La política de subsistemas se crea por la vivencia de la primera modernidad, una modernidad lineal, ciega de los efectos de su aparente dominio sobre la naturaleza. Una vez iniciada la globalización de la información, más los desastres ambientales de la década de 1970 y el potencial destructor del desarrollo tecnológico, se desestabiliza la legitimidad del consenso que se mantuvo gracias a la construida superioridad del conocimiento técnico-científico y se evidencia la dificultad de las instituciones

de la democracia industrial para hacer frente a los problemas y cumplir sus objetivos de pleno empleo, crecimiento económico, seguridad social y alternancia del poder.

Los campos de acción de la subpolítica muestran que las antiguas instituciones de la sociedad industrial no bastan para manejar la incertidumbre y las ambivalencias que se combinan con la amenaza constante de desastres de una nueva magnitud, como la amenaza nuclear. Por tanto, esta puede aportar a la invención de nuevas formas de ejercer política en lugares considerados tradicionalmente apolíticos y, a su vez, permite contrarrestar la imagen de autoreferencialidad de los sistemas socialmente creados para resolver problemas y que devienen tales por la acción del poder.

Esto provoca una transición hacia la modernización reflexiva como producto de un choque con los efectos nocivos de la primera modernidad, en la que se reconoce la necesidad de una constante reflexión sobre las consecuencias de la modernización. En esta nueva época se hace evidente la necesidad de ampliar los criterios que las instituciones utilizan para tomar decisiones sobre lo público, a través de la participación en procesos de toma de decisiones de quienes buscan definir los problemas ambientales y sus soluciones en arenas públicas.

La desestabilización del consenso provoca que se vuelva necesaria una constante legitimación de las instituciones creadas por la primera modernidad. El Estado se ve obligado a realizar negociaciones constantes con la sociedad civil para impulsar actividades que buscan el crecimiento económico y mantener la legitimidad y eficacia del sistema democrático. Sin embargo, Beck destaca que la acción de la subpolítica per se no mejora el desempeño de las instituciones en cuanto al manejo de la incertidumbre y el riesgo.

Es solamente a través de la modificación de las normas y límites de lo político-formal que la subpolítica produce la desestabilización del consenso dominante⁶ y que se puede llegar a potenciar la reflexividad y cambiar las instituciones. Esto requiere que la sociedad pierda la indiferencia hacia la autoreferencialidad de los sistemas a través de un cambio en los valores reinantes en esta que, en definitiva, sostienen el consenso industrial:

6 El dominio técnico-industrial de la naturaleza enfocado hacia el progreso y caracterizado por la abstracción de los efectos y peligros ecológicos.

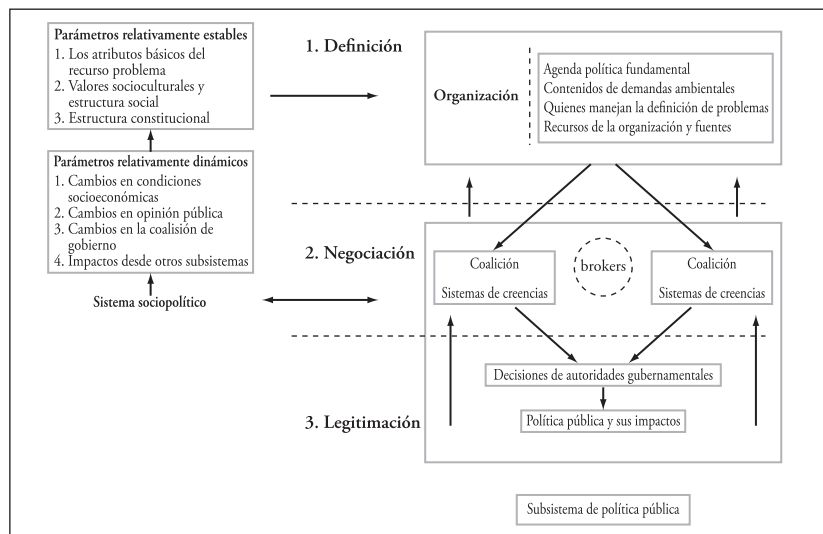
La conversión de los efectos colaterales invisibles de la producción industrial en conflictos ecológicos globales críticos no es, en sentido estricto, un problema del mundo que nos rodea —no es lo que se denomina un problema medioambiental— es, antes bien, una profunda crisis institucional de la primera fase (nacional) de la modernidad industrial (*modernidad reflexiva*) (Beck, 2002: 51).

La creación de nuevas instituciones capaces de reconocer, manejar y sobre todo evitar la creación de riesgos requiere que se verifique un paso desde el moralismo ecológico a la política ecológica. Es decir, que los actores de la subpolítica o política directa superen la denuncia de los problemas ambientales y, a través de alianzas ecológicas, elaboren opciones que puedan ser, entonces, apropiadas en la competencia de los actores políticos por definir la política pública y controlar las fortalezas empresariales que defienden la modernización ecológica.

Las organizaciones que forman la subpolítica problematizan las bases del consenso industrial, al ofrecer interpretaciones de los problemas y formas de remediarlos a través de la formación de coaliciones de discursos transnacionales que plantean en el espacio público las cuestiones de una agenda medioambiental global (Beck, 2002). Estas coaliciones están basadas en creencias compartidas que les permiten asociarse de manera competitiva para incidir en los procesos de elaboración de políticas públicas (Sabatier, 1988). Para comprender cómo las organizaciones que componen la subpolítica politizan sus demandas es necesario, en primer lugar, entender sus agendas políticas fundamentales, determinar en qué contexto incorporan definiciones sobre lo social y lo natural, cuáles son los contenidos de las demandas, quiénes las manejan, y qué tipo de recursos traen estos individuos al proceso de su formulación (Hannigan, 1995).

7 Énfasis en el original.

Diagrama N.º 1
Esquema del proceso de construcción de sustentabilidad ambiental



Fuente: Adaptación de Sabatier (1988) y Sabatier y Weible (2007)

El contenido de las demandas ambientales puede ser analizado diferenciando los sustentos, advertencias y conclusiones o acciones de reparación que las componen y que, agrupados, definen un sistema de creencias sobre un problema ambiental específico. Sabatier y Weible (2007) sostienen que los sistemas de creencias que integran las agendas incorporan dos parejas de elementos, centrales y periféricos o secundarios. Estos son: i) creencias centrales profundas y ii) creencias centrales de la política; iii) preferencias sobre las políticas y vi) creencias secundarias necesarias para la implementación de las mismas.

Las creencias centrales son proposiciones normativas generales y supuestos ontológicos sobre la naturaleza humana, la prioridad relativa de valores como la libertad y la equidad, el rol apropiado del Estado frente al mercado, y posiciones sobre quiénes deberían participar en la toma de decisiones. Las creencias centrales de la política son aplicaciones de las creencias centrales que abarcan todo el subsistema de política. Las preferencias sobre las políticas son creencias que no abarcan a todo el subsiste-

ma de política, pero se destacan por provocar escisiones por un largo tiempo. Las creencias secundarias tienen un alcance menor al del subsistema y definen especificidades regionales, directrices de aplicación de la política, etc. (Sabatier y Weible, 2007).

Estas agendas son, a su vez, elaboradas y presentadas en varias arenas políticas, que Sabatier y Jenkins-Smith denominan coaliciones y subsistemas de política pública. Los actores en la coalición son personas que proceden de una variedad de posiciones (funcionarios públicos, líderes de grupos de interés, investigadores) que comparten un particular sistema de creencias (un grupo de valores básicos, percepciones sobre problemas, relaciones causales) y que muestran un grado no trivial de actividad organizada a través del tiempo (Sabatier, 1988). Comparten normas y creencias sobre causalidades, y desarrollan estrategias sobre innovaciones institucionales que creen que pueden hacer avanzar sus objetivos de políticas.

Las coaliciones son, por su parte, intermediadas por *brokers*, que pueden formar parte de las coaliciones o no, dependiendo de las características de los procesos de legitimación de los sistemas de creencias, quienes se interesan en reducir los conflictos y llegar a un compromiso. Uno de los objetivos centrales de la colaboración, tanto dentro de las coaliciones como con los intermediarios, es concretar esfuerzos para desarrollar medios para manejar problemas con mejor información.

El efecto agregado de la influencia de estas coaliciones en la política ambiental puede llegar a formar un nuevo programa de gobierno, cuyos efectos netos pueden hacer que las coaliciones posicionen efectivamente sus sistemas de creencias o, a su vez, busquen soluciones fuera del subsistema político, a nivel de cambios sistémicos que puedan reorientar las tendencias de las políticas en el largo plazo.

Las dinámicas de negociación de los contenidos dependen de la capacidad para generar o aprovechar espacios para el análisis de los aspectos semicentrales de sus sistemas de creencias, especialmente a través de información sobre los efectos de la política pública que les permiten lograr un grado relativamente alto de interacción con las instituciones públicas y sus expertos, y alejar sus apreciaciones sobre los problemas de su propia subjetividad a través de intentos de cuantificación. Estos procesos son altamente dependientes de la especialización y, por ende, de la generación de

información y de la existencia de espacios para que la información sobre los efectos de la política sea analizada por expertos.

De tal manera, el rol de la información científico-técnica es fundamental para que estas coaliciones operen, pues permite ampliar la base de legitimidad de su mensaje frente a comunidades de tomadores de decisiones y potenciales aliados (Yearley, 1994). Por tanto, se vuelve necesario examinar cómo se determina la compatibilidad de las propuestas negociadas en los subsistemas de políticas y las expectativas administrativas y económicas de los legisladores como una forma de incidir en el debate institucionalizado del desarrollo sostenible.

La relación competitiva entre varias coaliciones se manifiesta en la formación de subsistemas de políticas públicas o grupos de organizaciones e individuos relacionados por su interés en un tema de la política pública en períodos de más de diez años. En este período se observa una tendencia a estabilizar alianzas y oposiciones entre coaliciones y es posible determinar las características de la legitimación de las agendas ambientales, es decir, la forma en que la agenda presentada se defiende ante las reacciones institucionales. En segundo lugar, se puede hacer evidente cómo se manejan los contenidos del sistema de creencias que se defiende frente a la apropiación que puede sufrir por parte de otras coaliciones.

Los procesos de formación de subsistemas de política están condicionados por dos tipos de parámetros o factores, que se diferencian por su grado relativo de estabilidad. Los parámetros relativamente dinámicos son las condiciones socioeconómicas, la opinión pública, la coalición de gobierno y los impactos generados desde las decisiones tomadas en otros subsistemas; los parámetros relativamente más estables se refieren a los atributos del recurso sobre el cual se formula un problema, por ejemplo, la distribución natural de un recurso como los minerales; además de los valores socioculturales predominantes y el tipo de estructura social y constitucional.

El *Action coalition framework* (ACF) desarrollado por Sabatier y Jenkins-Smith determina algunas hipótesis que orientan los análisis de políticas públicas que elaboran los actores en los subsistemas, dentro de procesos de elaboración de política pública⁸. Así, sobre las coaliciones

argumentan que (i) la disputa de creencias centrales provoca una tendencia hacia alineamientos estables en largos períodos de tiempo.

Sobre los sistemas de creencia sostienen que (ii) los actores involucrados en una coalición tienden a acordar más sobre los aspectos centrales que sobre los periféricos, (iii) los cuales se pueden desechar antes de asumir debilidades en los aspectos centrales. A su vez, sobre el cambio de política dentro de un subsistema plantean que (iv) el centro de una política no se revisa si la coalición dominante que la posicionó en el poder se mantiene en él, y (v) que el centro del sistema de creencias cambia por factores externos relativamente dinámicos.

Con respecto al aprendizaje orientado a la política entre sistemas de creencias, (vi) para que exista aprendizaje entre estos, ambos deben tener recursos para criticar las posiciones contrarias, y el conflicto no debe establecerse entre las partes centrales de los sistemas. (vii) El aprendizaje sucede en un foro donde participan profesionales con reglas profesionales. (viii) Las evaluaciones cuantitativas conducen a un aprendizaje orientado a la política más que las cualitativas. (ix) Los problemas generados solo como sociales no conducen al aprendizaje, porque las variables (actores) pueden usar estrategias para posicionar sus creencias y modificar los diagnósticos y medidas correctivas. Aun cuando (x) la acumulación de información técnica no cambia la visión de la coalición opositora, puede tener importantes efectos sobre la política, al menos en el corto plazo, al alterar las visiones de los intermediarios.

Tomando en cuenta estos elementos, podemos condensar nuestros intereses sobre el estudio del rol de los actores sociales desde la sociología en: i) la definición de agendas ambientales a nivel de organizaciones, ii) los procesos de negociación de las agendas ambientales que forman subsistemas de política, y iii) los procesos de legitimación de propuestas de política ambiental. El primero nos refiere a la deconstrucción y construcción competitiva de problemas ambientales y de las soluciones en las

8 Los autores han desarrollado varias revisiones sobre su ACF desde finales de la década de 1980. Sabatier y Weible (2007) señalan que las revisiones más importantes posteriores al original de 1988 se dieron en 1993, 1998 y 2005. Aquí hemos incluido algunos de los cambios que, consideramos, incrementan el poder heurístico del ACF, manteniendo la coherencia que los autores proponen en la versión más reciente.

organizaciones que elaboran demandas en el espacio público; el segundo se relaciona con las interacciones que permiten posicionar las agendas en el espacio público; y el tercero habla de la traducción de estas agendas en influencia sobre quienes poseen el poder para reconocer las definiciones de los problemas, implementar cambios y aceptar responsabilidades por las soluciones. Ambos constituyen el proceso de *construcción de la sustentabilidad ambiental* que desarrollaremos aun más en los dos capítulos siguientes.

Ahora bien, es necesario retomar la discusión de Beck sobre la desestabilización del consenso hegemónico de las sociedades industriales. El autor apunta que, además de haberle restado legitimidad al conocimiento técnico-científico, la acción de la subpolítica ha logrado restar legitimidad a la construcción de una nación homogénea, al relato de la igualdad ciudadana, como otro requisito de la modernización occidental. Como hemos mostrado, en la lectura de la ecología política la politización de las identidades se convierte en un elemento central dentro de las formas en las cuales los temas ambientales pueden volverse políticos, es decir, disputables y disputados en el espacio público. Esta politización se expresa en la construcción de nuevas subjetividades colectivas, que pueden o no ser étnicas, identidades positivas que problematizan los efectos que sobre el uso de recursos naturales provoca la construcción de lo nacional (Gros, 2000).

Al reconocer el papel de la politización de la identidad en la disputa de sentidos que representa la elaboración y negociación de agendas, ubicamos las demandas planteadas acerca de los problemas ambientales en una dinámica mayor de cambio de la sociedad. Esta exige problematizar las reacciones que las politizaciones de la identidad generan en términos de producción de un nuevo orden normativo, en el que se reconozca la diversidad cultural que compone a todas las sociedades. Para esto, en el próximo capítulo, a través de una revisión crítica de la literatura sobre las políticas de reconocimiento de la diferencia (o multiculturales), identificamos las bases para la incorporación del estudio de la generación de las políticas de reconocimiento o multiculturales en el análisis que planteamos previamente.

Capítulo II

La política del reconocimiento

La ecología política enfatiza en la resignificación y reapropiación del desarrollo sostenible dentro del juego democrático en el que los derechos cumplen un papel esencial para la afirmación de la identidad y en la legitimación de significados (Leff, 2006). Sin embargo, si aceptamos sin crítica que la cultura de los grupos que se reapropian de la naturaleza les permite hacer un aporte sustancial sobre la sustentabilidad por contener algún elemento esencial, contradecemos los intentos construccionistas por mostrar una cultura fluida y controvertible. Este camino es poco útil para mostrar la complejidad de las definiciones de los contenidos de las demandas por políticas públicas cuando una problematización de la cultura es parte central de las reivindicaciones que buscan respuestas del sistema institucional. En este capítulo desarrollamos una alternativa que trata de considerar una visión fluida de la cultura para el estudio de los procesos descritos previamente, a la que denominamos *análisis de las dinámicas multiculturales*.

¿Cómo estudiar las demandas y la política del reconocimiento?

Hasta hace al menos cuatro décadas existió una expectativa ampliamente difundida de que grupos tanto de inmigrantes como de pueblos indígenas deberían ser asimilados por las culturas mayoritarias dentro de los Estado-nación. El modelo de democracia liberal, al enfatizar el reconoci-

miento de derechos individuales, fracturó y amenazó la existencia misma de identidades que se alimentan de manifestaciones culturales diferentes a las nacionales. Con el tiempo, al reemplazarse paulatinamente el control de la ley por la racionalidad instrumental económica, la diversidad cultural se convirtió en un problema por resolver a través de la integración y la asimilación o el exterminio (Touraine, 2006a). Desde entonces la diversidad cultural se trató como un problema y no como un elemento condicionante de los procesos sociales que debía reflejarse en la política pública (Gutiérrez, 2006).

La expectativa de la asimilación se originó desde el modelo europeo de la democracia liberal, y sobre todo de un Estado liberal laico que promecía pluralismo (entendido como la funcionalización de la diversidad cultural en la construcción de un universal neutro) y tolerancia ante la diferencia, lo que estuvo influenciado por la visión de un Estado garante de la recuperación y proyección de comunidades de origen y destino. Así, la construcción de una cultura común se realizó con base en la negación de la capacidad de ciertos grupos para aportar, con su interpretación del mundo, a la definición del conjunto de valores nacionales; la comunidad cívica se igualó a la comunidad cultural (Kymlicka, 2003). Los efectos de las prácticas que apuntaban a la definición y aplicación de un sistema de valores comunes atentaron sobre la capacidad de ciertos grupos para disfrutar de los mismos privilegios que la mayoría cultural hegemónica, fueran estos acceso a oportunidades para educación o trabajo, o medidas de redistribución de la riqueza.

Como consecuencia, a finales de los años sesenta el modelo político liberal vigente se puso a prueba en varios lugares del mundo, cuando varios grupos culturales demandaron derechos, participación y leyes que les permitieran mantener una forma de vida diferente a la planteada para la sociedad nacional. Así, lo nacional pasó a ser un motivo de conflicto social y, con esto, se logró reconocer socialmente la necesidad de una forma distinta de plantear el manejo de la pluralidad de valores que la sociedad escondía (Wieviorka, 2006).

Para el caso específico de América Latina, el reconocimiento de la diversidad, a nivel constitucional y en la consiguiente elaboración de políticas públicas, tuvo lugar durante la década de 1990, como producto de

constantes y multitudinarias movilizaciones indígenas. Estas se suscitaron durante los momentos más álgidos de la aplicación del paquete de reformas neoliberales del Estado (Hale, 2002). El contexto en que se produjeron estas reformas, junto con sus limitados resultados para revertir las desigualdades han llevado a que varios análisis producidos en la región se fijen casi exclusivamente en los efectos negativos de la política pública que trata de manejar la diversidad cultural.

Varios autores se han centrado en tratar de demostrar una causalidad directa entre la agenda neoliberal (política, económica y cultural) y los efectos negativos (exotización de su cultura, creación de guetos, desmovilización política) de las políticas públicas generadas a partir de las discusiones en el espacio público por la expansión de derechos¹⁴. Como consecuencia, encontramos recurrentemente diversas explicaciones sobre el funcionamiento perverso de estas políticas o su separación de las verdaderas demandas sociales (en especial indígenas. Ver, por ejemplo, Martínez-Novo, 2009), pero son evidentes, sobre todo, la poca atención prestada a las diferencias de las demandas entre grupos culturales, y la poca teorización sobre las posibilidades de algún tipo de reconocimiento que pueda superar las externalidades o amenazas que crea el multiculturalismo existente.

La mencionada tendencia es impulsada por el énfasis que se pone en el estudio de la gubernamentalidad definida por Foucault. Esto provoca que se rastreen las implicaciones del multiculturalismo propuesto por el Estado en la formación de sujetos y en la dominación a través de tecnologías de gobierno, como los mismos derechos colectivos. De tal forma, se crea un vínculo directo entre lo que las instituciones quieren y lo que obtienen, negando, casi, la posibilidad de maniobra de los sujetos (Hale, 2002). Este tipo de lectura ha limitado, en gran medida, el análisis de las demandas y respuestas de un reconocimiento institucionalizado que cuestiona, pero al mismo tiempo proponga, un ajuste de la lógica y práctica del multiculturalismo, y, sobre todo, que tome en cuenta las condiciones reales de la relación de los pueblos indígenas y los Estados-nación liberales (Martínez-Novo, 2009).

1 Ver, por ejemplo, Hale, 2002; Arteaga, 2006; Assies, 2010.

Parte de este difuso cuerpo de reflexiones en torno a la cultura y la política que se produce en América Latina², e inclusive aquellos críticos de la moda postcolonial (ver, por ejemplo, Lins Ribeiro, 2005) asumen sin mucha problematización que los estudios realizados en “el centro” son poco o nada críticos de las consecuencias de la modernidad, de los valores políticos liberales y de las externalidades de la política del multiculturalismo aplicada en aquellos contextos.

Creemos que esta simplificación se produce por una confusión de dos cosas que son diametralmente distintas. Aquello que denominan “ideología multicultural”, o la práctica de incentivar y promover la diversidad cultural y la importancia de la cultura por sobre otras reivindicaciones, y el estudio y la teorización sobre las implicaciones del reconocimiento de derechos para el funcionamiento del Estado políticamente liberal, la construcción de la nación y la transformación de las condiciones materiales y simbólicas que motivan la politización de la identidad cultural³.

De esta forma se crea una distancia artificial con las reflexiones que se producen en las denominadas sociedades de migrantes como Estados Unidos y Canadá, y en Europa. Esta distancia está marcada por la influencia de la teoría poscolonial y algunas lecturas posmodernas del posestructuralismo que intentan demarcar un territorio de reflexión propio para América Latina, sin necesariamente provocar un diálogo crítico sobre las consecuencias de la modernidad y sus formas de estudio. Nuestra intención es dialogar con esa teorización, que se intenta deslegitimar en América Latina, con el objetivo de no perder de vista la variedad de aproximaciones con las que estas teorías discuten, y que son producidas desde

2 Para un ejemplo de la variedad, y al mismo tiempo de la tendencia, que proponemos, ver la compilación que coordina Daniel Mato en 2001 como parte del grupo de trabajo de CLACSO sobre cultura, política y sociedad, titulado *Estudios latinoamericanos sobre cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización*. Además, la antología publicada también por CLACSO y compilada por Mato en 2005, denominada *Cultura, política y sociedad: perspectivas latinoamericanas*.

3 Si bien esta práctica de promover la diversidad puede colegirse (no sin problemas) de algunas reflexiones posmodernas en las que la preocupación central es el tema del sentido —la cuestión de las relaciones lingüísticas en la definición de la identidad (Arteaga, 2006)— es común que la referencia a la ideología multicultural se haga a través de una crítica a las prácticas económicas neoliberales, a la corrección política y a la acción afirmativa como forma de exclusión, mas no necesariamente a la teoría producida en Estados Unidos o Canadá sobre estas.

o en contextos que evidencian problemas semejantes a los que encontramos en la región a pesar de su especificidad histórica, como es la situación de los pueblos indígenas de Canadá, Nueva Zelanda o Australia.

Planteamos alejarnos de una visión del multiculturalismo como parte de la aplicación de la ideología neoliberal de diferenciación y desmovilización basada en una gobernanza que permite reformas cosméticas que bloquean demandas por reformas más profundas (Hale, 2002). Proponemos entenderlo como expresión de un cuestionamiento de la neutralidad ética del ordenamiento jurídico y de la política; y a las políticas multiculturales, como respuesta a la necesidad de construir una sociedad en que la diferencia cultural sea manejada de una forma que permita la relación entre varios grupos que tienen prácticas sociales distintas en espacios políticos antes inexistentes (Habermas, 1996).

La teoría política liberal y el reconocimiento de la diferencia

Es posible identificar tres facetas de la discusión de cómo la teoría política liberal ha pensado el reconocimiento de derechos a ciertos grupos, a saber: la denominada perspectiva comunitarista, el debate interno en el marco liberal, y los derechos de las minorías y la construcción nacional (Kymlicka, 2003). Estas tres fases del debate se han sucedido en Europa, Estados Unidos y Canadá como producto del fallido brote de la democracia liberal en el este europeo, a causa de los nacionalismos, por el surgimiento del separatismo nacionalista en varios países occidentales, la reacción a la inmigración y la emergencia de los movimientos indigenistas.

El debate comunitarista se establece alrededor de la definición filosófica de si la libertad individual o la colectiva tienen prioridad una sobre la otra para la definición de la vida buena. La posición denominada comunitarista sostiene la primacía de la comunidad, en cuanto los individuos están siempre incrustados en relaciones sociales de las que heredan un concepto de vida buena (Kymlicka, 2003).

El enfrentamiento entre estas dos corrientes representa, nada más, un ciclo natural del liberalismo, que se reitera constantemente y se fundamenta en una crítica dirigida a la práctica y a la teoría liberal con dos argu-

mentos (Walzer, 1996). El primero sostiene que la teoría política liberal representa fielmente la práctica social liberal, que a su vez produce una fragmentación de la sociedad y para la que la comunidad es un opuesto exacto. Walzer sostiene que esta crítica es inadmisibile, pues:

el liberalismo acierta en su descripción de la sociedad asocial que los liberales crean, y no *ex nihilo*, como su teoría [la de los comunitaristas] sugiere, sino en una intensa lucha contra tradiciones, comunidades y autoridades que son olvidadas apenas desaparecen, de modo que las prácticas liberales parecerían no tener historia (Walzer, 1996: 48).

La segunda crítica sostiene que la teoría liberal se equivoca radicalmente al representar la vida real, pues la distorsiona, al privar el acceso a la propia experiencia de arraigo comunal. El error está en pensar que la teoría liberal pretende privar a la gente de sus lazos comunitarios, y no reconocer que se trata de evitar que la vinculación a un grupo signifique la vinculación a un sentido específico e incontrovertible. Lo que la teoría liberal pretende es “que los individuos, al hallarse insertos en patrones de relación, redes de poder y comunidades de sentido, puedan reflexionar acerca de lo que ya son y actúen de formas más o menos distintivas dentro de los patrones, redes y comunidades que son, quiéranlo o no, suyos” (Walzer, 1996: 48-51).

Touraine sostiene que: “La ideología del comunitarismo reclama la correspondencia completa, en un territorio dado, de una organización social, orientaciones y prácticas culturales y un poder político; quiere crear una sociedad total” (2001: 170). Por lo tanto, apoyar la primacía de la comunidad como una forma de ofensiva contra la dominación cultural puede hacer perder de vista el punto más importante, que toda forma de vida comunitaria como forma de organización política impone conductas sobre los individuos y puede, en nombre de su defensa, adquirir un carácter expansionista para eliminar al otro, una comunitarización.

La tradición liberal le otorga primacía a la autonomía individual y parte de ella sostiene que el liberalismo no necesita ser reformado para acomodar las demandas por mantener un estilo de vida distinto al reconocido como nacional, sino que estas deben aplicarse de forma correcta, sin dis-

criminales a los individuos, y que estos se agruparán de serles beneficioso. Otro grupo de teóricos liberales reconocen la necesidad de reforma del liberalismo para asegurar la autonomía del individuo, pero difieren en la forma que debe tomar esta reforma (Ivison, Patton y Sanders, 2000).

Kymlicka sostiene que el liberalismo cultural se convirtió, en la década de los noventa, en la posición dominante en la literatura, por méritos propios, pero además por la inexistencia de posiciones alternativas claras⁴.

El multiculturalismo liberal rechaza la ceguera ante la diferencia, inclusive por la conveniencia que esto brinda para el mantenimiento de la estabilidad. Se opone a que el liberalismo trate de sentar bases para todos pretendiendo que son el producto de un acuerdo neutral en el cual ningún trasfondo cultural es dominante y presuponiendo que esto no será perjudicial en el futuro para un grupo que no es parte de la mayoría cultural. El reconocimiento propuesto por Taylor, por otro lado, se basa en la tesis de que la identidad se moldea, en parte, por el reconocimiento o por la falta de este, y que un falso reconocimiento, entendido como la construcción intencional de una imagen deformada del otro, puede ser una forma de opresión en un modo de ser falso, deformado y reducido⁵, por lo que evitarlo se convierte en una necesidad humana vital (Taylor, 2001).

Para asegurar un reconocimiento que se enfoque mejor en la supervivencia de las culturas y en el reconocimiento de su valor, Taylor (2001) propone una transformación mutua, entre culturas, de los valores que permiten dar un criterio sobre estas, sin caer nuevamente en la trampa que cuestiona la validez de los juicios de valor. La creación de este nuevo horizonte más vasto actúa mediante el desarrollo de nuevos vocabularios de comparación. Esto produce un entendimiento común de lo que constituye un valor a través de la transformación de las normas, al reconocer aquellas características que hacen diferentes a los grupos.

4 Se refiere al posmodernismo, al que entiende como la promoción de una pluralización radical de la ciudadanía a través de una política de la diferencia que no trata de contener las diferencias mediante las restricciones de la justicia liberal, y que rechaza los principios liberales de libertad individual, igualdad social y democracia política (Kymlicka, 2003)

5 Con esta caracterización, Taylor hace referencia, inspirado en Franz Fanon, a un modo de ser según el que el individuo se autodeprecia, y esta forma de vivir su identidad se convierte en uno de los instrumentos más poderosos para mantener su opresión.

La construcción de un nuevo horizonte común, como forma de manejar la necesidad de reconocimiento, implica reconocer ciertas demandas por la sobrevivencia de una cultura, según las cuales es necesaria, en primer lugar, una reparación de las injusticias creadas por la construcción nacional, las cuales pueden implicar, inclusive, un cambio en la forma del Estado. Taylor asume que los individuos de un grupo afectado por la construcción nacional se encuentran en posición de iniciar una negociación para la construcción de este horizonte, inclusive yendo en contra de sus señalamientos sobre los efectos de la ausencia de reconocimiento. Pero más importante, en esta propuesta, Taylor proyecta, todavía, una imagen monolítica de la cultura, carente de diversidad y conflictos internos. Es, precisamente, el manejo de la diversidad interna, lo que Kymlicka trata de resolver en su visión del multiculturalismo.

Kymlicka (2003; 1996) propone que para reconocer de mejor forma la diversidad, se debe sustituir la tradicional idea de que el Estado debe ser etno-culturalmente neutral, por la idea de una construcción nacional que separe la nación cívica de la nación étnica, según la que el Estado sea capaz de promocionar varias culturas societales. Esta construcción nacional se fundamenta en la construcción de solidaridad –entre grupos con culturas distintas– y la apertura del acceso a oportunidades para todos, pero reconociendo cierto grado de autonomía que exige cambios en la distribución del poder y los recursos. La promoción de varias culturas societales implica su introducción en constituciones, políticas públicas e instituciones que permitan un nivel inicial de protección a quienes demandan reconocimientos, como forma de permitir la existencia de contextos de elección que permitan acceso a una serie de opciones significativas desde las cuales puedan definir un estilo de vida.

La protección de varias culturas societales, dice Kymlicka, debe ir acompañada de un límite, para que los grupos no puedan restringir, de ninguna manera, la opción de salida de los individuos que los componen. Es decir, la sociedad debe crear las condiciones para que un individuo pueda ejercer la capacidad de reflexionar y cuestionar la cultura propia en el espacio público, sin sufrir represalias que atenten contra sus derechos como persona. Este límite no debería entenderse como una nueva forma de homogeneización o de imposición de principios liberales –como la au-

tonomía individual– sobre, por ejemplo, los pueblos indígenas que defienden el mantenimiento de ciertos lazos comunitarios, pues el disenso sobre la interpretación y aplicación de estos principios no debe confundirse con el cuestionamiento a la validez de tales principios en la demanda de mejores formas de integración y lucha contra las injusticias (Kymlicka, 2003).

La creación de condiciones que permitan aplicar restricciones internas requiere de un Estado protagonista de la promoción de las culturas societales, pero no de una promoción como forma de apoyo a un grupo por su naturaleza o esencia, sino como un mecanismo para asegurar que los individuos –y a través de estos, los grupos– puedan elegir vivir de diversas formas (Kymlicka, 2003). La aplicación de protecciones contra la sociedad mayor para un grupo que desea diferenciarse –o protecciones externas– exige la identificación particular de las situaciones de los grupos y de sus demandas, de manera que se puedan diseñar respuestas apropiadas que no creen y mantengan grupos desde la visión del Estado de lo que debe ser la cultura del otro (Kymlicka, 2001).

La institucionalización del manejo de los multiculturalismos a través del debate y el conflicto en la esfera pública debería, además, incrementar la capacidad de la sociedad de cuestionar sus propios valores comunes, para que las políticas multiculturales sean más que respuestas ad hoc definidas principalmente desde el Estado por cuestiones de estabilidad política (Kymlicka, 2003). El objetivo es que la sociedad nacional, a través de estas políticas, pueda cumplir con el objetivo de valorar la existencia de la diversidad como algo positivo para su misma existencia, sobrepasando las actitudes reactivas (Sartori, 2001). Esto podría dar paso a sociedades plurales que, al dar respuesta a la demandas por revisión de los valores nacionales, también eviten el encerramiento en la comunidad de quienes tienen menos oportunidades de beneficiarse de la modernidad (Touraine, 2006a).

Si bien esta esperanza podría confundirse con una ciega confianza renovada con ciertos ideales de la modernidad ilustrada, tal apreciación no hace más que omitir la existencia de demandas para la protección, a través de normas comunes, de los choques que provocan las diferencias culturales. En este punto, precisamente, es que valorar los principios liberales como la autonomía individual merece ser retomado en la dimensión

adecuada. Las restricciones internas a los grupos que pueden ser aseguradas por el Estado luego de su discusión en el espacio público se convierten en la expresión de la existencia de unos derechos universales o fundamentales que no pueden ser contradichos por los derechos de grupo para poder manejar las formas en que al interior de estos se reproducen, por ejemplo, ciertas diferencias de género (Moller-Okin, 1999).

Si bien el solo reconocimiento de la diferencia y la creación de restricciones no elimina del todo el control que existe sobre los individuos, este constituye un avance, en cuanto permite reconocer la capacidad individual de salida y que cualquier tema puede ser politizado dentro de una esfera pública en constante cambio, como un tema de derecho fundamental relacionado a la autonomía individual. Este “multiculturalismo sin cultura” se fundamenta en los reparos de algunas feministas a la definición de la mujer como un grupo, sin entender la concepción del mismo como un acto de poder que borra otras formas de diferencia entre las mismas mujeres, y que esencializa, en lugar de volver estratégica, la definición del grupo. Como consecuencia, la cultura se convierte en un atributo individual, como una forma de reconocer que es el individuo, no el grupo, el que determina su propia cultura, basado, sí, en referentes definidos en dinámicas colectivas, pero sin ninguna superioridad moral que pueda justificar la imposición de una forma de la vida buena o limitar la autonomía individual (Phillips, 2007).

La negación de la reificación de la cultura compromete a la sociedad y a sus grupos a una constante evaluación pública de la política del reconocimiento para saber cuándo su injerencia se convierte en una forma de neutralizar las demandas de las culturas para exigir cambios en la sociedad mayor, o cuándo su apoyo a la formación o mantenimiento de grupos se convierte en una amenaza para los individuos. El complejo equilibrio que este requiere entre protecciones externas y restricciones internas depende, en su totalidad, de la capacidad de los grupos para crear interés en el espacio público.

La comunicación intercultural

La comunicación intercultural opera como el reconocimiento de la capacidad del *otro* de actuar como sujeto alejado de los determinantes de una típica organización social y conducente a la construcción colectiva de formas generales de vida social y cultural. Este sujeto es capaz de analizar su pasado, determinado por la cultura, al que añade su cuota de personalidad, combinando la cultura con la racionalidad instrumental en una construcción de su individualidad con proyección al futuro. La autodeterminación individual y la construcción de uno mismo como actor a través de la individuación permiten vincular la racionalidad económica y la cultura como orientaciones de los comportamientos personales antes que como sistemas u órdenes (Touraine, 2001).

El multiculturalismo, entendido desde esta perspectiva, exige entender a la modernidad no como un paso lineal fuera de las tradiciones, como es típico del modelo de modernización europea, sino en la diversidad, la multiplicidad de elecciones y la capacidad de asociar pasado (tradiciones) y futuro (el universal propuesto desde la experiencia personal y negociado con otras culturas a nivel individual) (Touraine, 2006a).

Sin duda, la apuesta por la autonomía individual en el panorama del reconocimiento de la diversidad y de la politización de las identidades exige sobrepasar la crítica al requisito de la autonomía individual como una imposición liberal sobre otras culturas. Si bien la idea de la autonomía puede no formularse como tal en las demandas de ciertos grupos, como los indígenas, es muy sencillo asumir que se oponen a ella, más no estratégicamente adecuado o en su defecto, teóricamente consistente con la visión de una cultura fluida, conflictiva y situada que ya discutimos.

Es así que el posmodernismo, al estar comprometido –en diferentes grados– con la muerte del sujeto autónomo, autoreflexivo, capaz de actuar por principios, con la quiebra del interés epistémico por la historia de los grupos en la lucha de construir sus relatos pasados, y con la imposibilidad de criticar o legitimar instituciones, prácticas y tradiciones de otro modo que a través de la apelación inmanente a la autoregulación de pequeños relatos, puede conducir a la renuncia de la utopía, y por ende de la transformación radical (Benhabib, 1991).

Las críticas a la posibilidad de un reconocimiento como el de la diferencia, que se basen en argumentos más fuertes o más débiles del posmodernismo, están desvirtuando el punto central de la discusión. Pues, “la sanción constitucional de los derechos individuales es en sí misma [...] no tanto el reconocimiento de lo que los individuos son o tienen por naturaleza, cuanto expresión de deseos acerca de lo que serán y harán” (Walzer, 1996: 61). Es importante notar aquí que, más allá de las procedencias de las justificaciones o de los mecanismos que se utilicen para el reconocimiento de derechos (que siempre pueden esconder una forma de quién le va a poder seguir haciendo qué a quién), lo que interesa es analizar las perspectivas de lo que se podrá hacer en el futuro, luego de su reconocimiento y de la constante necesidad de ajuste de las políticas para poder manejar los cambios por los que atraviesan los grupos y la sociedad en general. El punto deja de ser, entonces, el de una crítica a los metarrelatos a manera de bloqueo a los cambios de las relaciones políticas concretas a través de los caminos que escogen los actores, sino que se refiere a observar los efectos de la creación de nuevos metarrelatos sobre la diversidad, tal como propone el liberalismo culturalista.

La misma posición se podría mantener contra el argumento deconstruccionista con respecto de las normas compartidas. Esta posición es reduccionista en cuanto asume que tales normas son producto único de la voluntad de poder político de los grupos dominantes y hegemónicos. Niega la posibilidad de que una norma pueda ser derivada de un razonamiento de cuestiones que son consideradas por varios grupos como fundamentales; y, más grave aun, niega la utilidad que dicho procedimiento puede tener para resolver, ya en el plano de la praxis, aunque sea parcialmente, las injusticias (Gutmann, 2001).

Lo que debe quedar de las observaciones posestructuralistas es un compromiso con la reflexividad, que puede ser expresada en la atención a los subtextos que pueden generar, o más correctamente, mantener y profundizar, estereotipos sobre la diferencia en las nuevas normas y políticas que intentan; combatir las desigualdades que enfrentan ciertos grupos; y cambiar el sentido de su relación con las mayorías y el Estado. En este punto, vale la pena regresar sobre la ecología política para retomar el tema del diálogo y la disputa de la legitimidad en la sustentabilidad:

No es solo la reivindicación de los derechos culturales que incluyen la preservación de los usos y costumbres de sus lenguas autóctonas y sus prácticas tradicionales, sino una política cultural para la reconstrucción de identidades y significados existenciales, para proyectar sus seres colectivos trascendiendo un futuro prefijado y excluyente; es resistencia a la hegemonía homogeneizante y afirmación de la diversificación creativa de la vida, construida desde la heterogénesis cultural-ecológica (Leff, 2001: 38).

Esta afirmación, que parece coincidir con la lectura proporcionada desde los análisis liberales, encierra un problema. El momento en que la resistencia a la homogenización es equiparada con la producción de sustentabilidad, no solamente se introduce un esencialismo en la visión de los actores u organizaciones locales, sino que, además, el diálogo de saberes, “entendido como construcción de un mundo sustentable fundado en la diversidad cultural [...] que habrá de resultar del enlace de los sentidos diferenciados de seres diversos” (Leff, 2004: 245), se hace impracticable si no se aclara el tema de la proyección del ser colectivo.

Para Leff, este diálogo de saberes implica una deconstrucción total de la epistemología que han fundado la modernidad y la racionalidad económica, y además requiere de su abandono⁶, pues esta, según él, no puede ser readaptada a los imperativos ecológicos y las condiciones de la sustentabilidad determinadas por la ley de la entropía (Leff, 2005a). La consecuencia de dicho abandono es que el denominado diálogo estaría basado en el encierro cultural que viene acompañado de “la reafirmación de identidad como la manifestación de lo real y lo verdadero frente a la racionalidad económica [...]”⁷ (Leff, 2001: 37); es decir, en una negación del otro, hegemónico, el cual es reducido a la experiencia de las prerrogativas modernas totalizantes y la incapacidad de su saber/ciencia/valores para aportar a la construcción de un futuro sustentable.

6 Lo hace explícito en su crítica a Habermas y al concepto de racionalidad comunicativa (Leff, 2006).

7 Vale la pena aclarar que con lo real y verdadero Leff se refiere, desde su lectura de Heidegger a través de Lévinas en *Totalidad e infinito* (1977), en primer lugar, al ser que se manifiesta y por tanto existe (el sustrato material que permite la vida social) fuera de todo sistema ontológico, y, en segundo lugar, al sujeto que se define sin las presiones homogeneizantes de la modernidad y la racionalidad instrumental.

Por otro lado, de entenderse la deconstrucción como parte constitutiva del diálogo en tanto reflexión sobre el papel de la racionalidad instrumental en la definición del otro, postular la innecesaria creación de algún tipo de universal o lenguaje común unificado contradice el sentido y el objetivo del diálogo, tanto de “[...] la introyección de la otredad, la alteridad, la diferencia, la diversidad, en el vínculo entre naturaleza y cultura, a través de un diálogo de saberes”, como del sentido del juego dialógico: “la apertura a la complejización de uno mismo en el encuentro con los otros que lleva a comprender la identidad como conservación de lo uno y lo mismo en la incorporación de lo otro en un proceso de complejización en el que las identidades sedentarias se vuelven trans-humanas, híbridas, virtuales” (Leff, 2006: 251 y 252).

El mestizaje, de por sí, implica lo que Taylor denomina un nuevo horizonte de valores, un acuerdo, un universal, que no es igual a ninguno de sus predecesores, y que tampoco implica una homogeneidad total, sino, más bien, la presencia de una diferencia en la que ninguna ontología reclame supremacía interpretativa y niegue al otro.

Así, la diferencia pensada como lo que se está por ser, que reclama Leff, puede asegurarse siendo consistentes con una visión antiesencialista de la cultura y permaneciendo conscientes de que, indefectiblemente, un diálogo de saberes conducido con la perspectiva de la introyección mutua llevará a un mestizaje o a la creación de un nuevo horizonte de valores. Esto, sin embargo, no encuentra empate con la producción “automática” de sustentabilidad que pronostica Leff, más que en el afán de justificar la necesidad de recuperar prácticas ancestrales o locales y de destacar el importante papel de la resistencia a la globalización en su forma actual y a la producción de nuevos sentidos civilizatorios. Lo que queda por responder, entonces, es: ¿qué condiciones deben existir para que el diálogo potencie la construcción de un sistema de valores que se traduzca en políticas públicas que viabilicen el ejercicio de derechos colectivos?

La revisión de las discusiones sobre el multiculturalismo o las políticas de reconocimiento nos llaman a considerar las dinámicas de politización de las identidades como elemento central de construcción de agendas sobre las políticas ambientales para la definición de la sustentabilidad dentro de un estudio de la dialéctica de la construcción nacional y los

derechos colectivos. Hablamos de dinámicas, en lugar, simplemente, de politización y reconocimiento, pues consideramos que mucha de la literatura referida pretende separar muy fuertemente algunas de las reacciones típicas a los efectos perversos de la modernidad. De tal forma que, el encierro en lo comunitario se contraponen al diálogo de culturas o a la diferenciación interna de los grupos, sin tomar en cuenta que todos estos elementos podrían formar parte de varios procesos simultáneos de politización de las identidades que responden a los distintos contextos en que los actores construyen y despliegan sus agendas políticas.

Creemos que una mejor forma de tomar en cuenta las manifestaciones de la política de la diferencia y de lo apropiado de las respuestas que se reciben desde el sistema institucional estatal debería analizar las inevitables relaciones que existen entre, al menos, tres momentos que deben ser claramente caracterizados:

- i) La exigencia de un reconocimiento formal de algún tipo de diferencia, procedente de la reivindicación de derechos a través de la politización de temas, y de la apertura de la del sistema sociopolítico a una readecuación progresiva ante la constatación de la caducidad de la forma en la que se ha vivido la modernidad (esta debe ser diferenciada del ejercicio que se trata en el siguiente punto).
- ii) El ejercicio de una forma de autonomía garantizada en los derechos, luego de su reconocimiento formal para poder experimentar la diferencia. La autonomía puede significar en algún grado un repliegue hacia la comunidad, pero que no debe ser planteado o entendido como un fin en sí mismo, sino como un medio por el que el actor evalúa el aumento en su capacidad para manejar el ritmo del cambio cultural. Es importante considerar la autonomía como consecuencia inevitable de las demandas, porque el cambio en el lenguaje que se da luego del reconocimiento, o inclusive las políticas de acción afirmativa, no dan cabida al ejercicio de la diferencia, en el que los sujetos internalicen el reconocimiento (de manera inversa a lo que Taylor llama la “autodiscriminación”). Esto exige del Estado ciertas concesiones en cuanto a la autonomía con la que toma decisiones en nombre de la sociedad, para que se pueda experimentar una ruptura de la hegemonía interpretativa.

- iii) El planteamiento de un diálogo intercultural para la construcción de un horizonte común debe evaluarse en función de si la autonomía permite, a la vez, la reconstitución identitaria reclamada y la politización interna de esta identidad, dando libertad a los individuos y los mecanismos a través de los cuales se coartan las libertades de estos últimos en defensa de la diferencia colectiva.

Con esta separación, intentamos reorganizar los momentos analíticos que considera la teoría del multiculturalismo en cuanto a la politización de la identidad y las políticas de reconocimiento. La finalidad es mostrar y discutir las orientaciones que tienen los actores sociales en situaciones concretas de disputa por el contenido de las regulaciones ambientales. Así, al analizar la definición de las agendas ambientales y los procesos de elaboración de política pública, lo que nos interesa es valorar el punto de vista del actor sobre la capacidad de crear su propia existencia, mientras se disciernen las apelaciones a lo social y lo natural, evidenciando la conflictividad interna y externa que estos enfrentan.

Los elementos identificados sobre la problematización de la cultura nos exigen orientar la discusión sobre las dinámicas internas de los grupos hacia la conceptualización que desarrollan sobre su condición de grupo y sobre sus relaciones con otros en la dialéctica de la construcción de la nación, pero no solamente desde el punto de vista de las condiciones de la justicia social. Partimos desde los conflictos que implican el reconocimiento de derechos culturales como expresión de las coacciones del sistema y la unificación, y la individualización de la persona que se afirma como objetivo de su lucha y origen de su fuerza, es decir, en su lucha por ser reconocido como sujeto en su participación dentro de un movimiento cultural (Touraine, 2006b).

De esta forma, la comunicación intercultural opera en el reconocimiento del otro de la construcción como sujeto, de creación de uno mismo por uno mismo como valor universal a partir de la experiencia particular. Como generadores de esta, se encuentran los nuevos movimientos sociales, expresión de la defensa contra la lógica impersonal del beneficio y la competencia, contra las convenciones, pues, consciente del conflicto y a la vez de la voluntad de controlar la utilización que hace la sociedad de sus recursos materiales y culturales (Touraine, 2006b).

Tanto en términos materiales como culturales, la aplicación de una comunicación intercultural efectiva dependerá de la disminución de las barreras legales e institucionales creadas para la construcción de la nación y que se interponen al reconocimiento de la diferencia. Es así que vale profundizar lo ya avanzado en el primer capítulo sobre el papel de la producción de ordenamientos territoriales como acuerdos entre los distintos actores.

La construcción de una comunidad cívica donde haya promoción de distintas culturas politizadas en el espacio público se fundamenta, en gran medida, en la definición de reglas de acceso y uso de recursos naturales que cumplen una función también simbólica. Su contenido se compone, en primer lugar, por la forma en que los actores proponen la apropiación de la naturaleza, como posibles contextos de elección de política y, en segundo lugar, por las acciones que toman para politizar temas en la esfera pública, con el objetivo de manejar más eficazmente los efectos de tales apropiaciones.

Las condiciones para la producción de dicho orden requieren del desarrollo de una capacidad de crítica de la forma en que la sociedad permite una cierta primacía de las normas del mercado sobre la voluntad de las personas. Requiere que esta sea capaz de imaginar, con la participación de un mayor número de subjetividades, una vinculación especial a la globalización, y que diseñe para esto los instrumentos necesarios que le permitan evaluar constantemente los efectos producidos de las decisiones tomadas.

En el siguiente capítulo mostramos un nivel más de complejidad de la definición de las reglas a través de las cuales la sociedad hace uso de su entorno. Este se refiere a las características dinámicas de los tradicionales roles de los actores, especialmente del Estado, frente al nuevo panorama de institucionalización de la participación para el desarrollo sostenible. Mostramos la necesidad de diferenciar analíticamente los diferentes actores y niveles de la participación, y especialmente de discutir las vinculaciones que entre ellos se desarrollan, para comprender mejor las limitantes de la institucionalización de la participación y sus posibles efectos positivos para el funcionamiento de la sociedad.

Capítulo III

Gobernanza y políticas para el medio ambiente

Como discutimos en el capítulo anterior, las políticas multiculturales pueden ser vistas como generadoras de una forma específica de ejercer el gobierno, una gobernanza, que desactiva las posibilidades de intervención estatal y que propone una reactivación de la iniciativa individual, la responsabilidad y la rectitud ética que toma forma a través de fortalecer los lazos con actores no estatales, organizaciones cívicas, de voluntarios, iglesias y organizaciones no gubernamentales (Hale, 2002). Una visión similar de las políticas diseñadas para operativizar el desarrollo sostenible enfatiza en que estas únicamente exacerban la mercantilización de la naturaleza como única forma válida de relacionar a la sociedad con su entorno (Leff, 2005b).

Coincidimos con Fontaine (2010) en que las críticas estructuralistas a los estudios de la gobernanza¹ mezclan la crítica a la tarea de la ciencia política de explicar los cambios contemporáneos en el ejercicio del gobierno, con la crítica a los recursos discursivos y programas políticos de diversos actores, sobre todo aquellos de las instituciones multilaterales como el Banco Mundial. Estos incluyen una diversidad de visiones normativas sobre lo que es una buena gobernanza, es decir, una relación entre los actores del mercado, de la sociedad y las instituciones estatales, a la que

1 Por estos entendemos las reflexiones que, desde la perspectiva epistemológica, teórica y/o metodológica, intentan dar un sentido menos programático –de crítica al capitalismo neoliberal– al análisis de las reformas al Estado de finales del siglo XX, o el estudio de la totalidad de concepciones teóricas de gobierno (Kooiman, 2003).

consideran extensible a cualquier sistema sociopolítico, y además evaluable a través del análisis de ciertos indicadores.

Aquí estudiamos a las políticas multiculturales y del desarrollo sostenible como parte de un amplio proceso de reformas al Estado y de la relación de este con la sociedad. Además, con el objetivo de analizar el papel de la sociedad civil en la definición de políticas ambientales, es más productivo si aquella gobernanza que se crea durante la confluencia del reconocimiento de derechos y la emergencia del desarrollo sostenible se entiende como la expresión de una nueva geografía del poder producida por una multiplicidad de factores sociopolíticos que se manifiestan en distintas escalas y con distintas intensidades de un sistema político a otro (Sassen, 2007).

Los estudios de la gobernanza se preocupan por: i) el nuevo papel que desempeña el Estado ante la presencia de otros actores en la definición y manejo de las agendas y políticas públicas, y ii) la influencia que estos actores ejercen para configurar nuevos roles del Estado (Peters, 2004), y nos proyectan hacia el análisis de flujos de interacciones entre el Estado, la economía y la sociedad civil. De esta forma se reemplaza el enfoque de la producción inequívoca de sujetos por el análisis de las condiciones —endógenas y exógenas— que permiten oportunidades para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la definición de leyes y políticas públicas ambientales y los impactos de la misma en términos de gobernabilidad democrática (Fontaine, 2010).

Entonces, nos referimos a la gobernanza en el sentido propuesto por Fontaine (2005) como un sistema o estructura que enmarca la acción de los actores y la acción de gobernar, que incluye la política, las políticas públicas y la administración pública, y complementariamente, a la gobernabilidad como un conjunto de procesos que hace referencia a la calidad de las cambiantes relaciones que se establecen entre el sistema y los actores que este regula.

Para complementar la discusión sobre las interacciones que producen una política pública ambiental desde el papel de la sociedad civil, en las siguientes secciones partimos de una discusión de los cambios de roles del Estado con respecto del ejercicio del gobierno producidos por déficit en su desempeño para tratar varios problemas sociales y por la globalización.

Mostramos que, más allá de avanzar en señalar que el papel del Estado sigue siendo central para el ejercicio del gobierno y de hacer énfasis en la importancia en el estudio de las interacciones sociales, ciertos estudios de gobernanza pueden hacer una apuesta Estado-céntrica que explica poco sobre la influencia de la sociedad civil en la elaboración de políticas públicas.

Tomando en cuenta estos elementos, en la segunda sección presentamos y discutimos una aproximación sociológica al estudio del papel de las organizaciones de la sociedad civil dentro del análisis de las nuevas interacciones con el Estado y el mercado. Mostramos el papel de las organizaciones de la sociedad civil en la producción de políticas ambientales y cómo este se ha configurado por la globalización, el carácter que adquieren dentro del Estado nacional, y hasta dónde ha avanzado la institucionalización de las demandas. En la tercera sección mostramos la necesidad de dar mayor énfasis al estudio de las relaciones entre las organizaciones de la sociedad civil y la discusión de las escalas en las cuales se desenvuelve la acción del Estado y a las que apunta la acción de la sociedad civil organizada.

Esta discusión puede aportar al debate sobre el papel de las instituciones en la construcción de una sociedad sustentable, en el sentido de aclarar los peligros de apostar ciegamente por la democracia participativa en desmedro de otros mecanismos formales, en cómo hacer posible diferenciar claramente los intereses entre los actores del mercado y el Estado, y, por ende, poder diseñar mecanismos de rendición de cuentas y evitar una excesiva centralización de la toma de decisiones.

El Estado y “sus socios”: el gobierno y la gobernanza

El Estado que gobierna autónomamente

Las descripciones del Estado posterior a la Segunda Guerra Mundial han enfatizado en varias características con respecto a su peso en la regulación de la sociedad. Dentro de estas encontramos el carácter territorial del control, la capacidad privativa para producir normas y manipular el control de la violencia, y la capacidad de redistribución, estabilización y regulación de mercados. El estudio de algunas de estas atribuciones ha sobredi-

mencionado la relativa autonomía en la que el Estado ha cumplido algunas de sus tareas.

Así, el Estado queda en el centro del análisis de las funciones de regulación de la sociedad y se deja de lado las formas en que el intercambio entre la sociedad y el Estado impactan el ejercicio del gobierno. La visión “convencional” es, entonces, Estado-céntrica, cree en instituciones aisladas y homogéneas, no cuestiona la soberanía y superioridad del Estado, y se enfoca en lo que el Estado hace desde los arreglos constitucionales. Sin embargo, desde hace tres décadas, esto parece haber cambiado —al menos en parte— gracias al desarrollo de los estudios de gobernanza, pues se ha pasado a concebir al Estado como un actor *primus inter pares*, con capacidades contingentes que dependen de su habilidad para relacionarse con otros actores (Pierre y Peters, 2000).

Los estudios de la gobernanza aparecen como producto del análisis de las reformas liberales y liberalizadoras de mediados de los ochenta y la década de los noventa, donde el Estado decidió intensificar el grado de apertura de su campo de acción a la intervención de otros actores, tanto de la sociedad civil como del mercado. De tal forma, el cumplimiento de las tradicionales tareas de dirección y control pasó a pensarse a la luz de la disminución de los roles del Estado y la desregulación de las actividades de todos los actores para permitir y alentar un funcionamiento más cercano al *laissez faire* en la producción de servicios y bienes públicos.

De acuerdo a Rhodes (1996), como producto de estas reformas, algunos analistas empezaron a ver un Estado mínimo o vaciado, casi carente de responsabilidades, en el nuevo panorama de desregulación. Sin embargo, tal panorama con el Estado en retirada es, en realidad, más complejo. En primer lugar, los actores de la sociedad civil y del mercado han tenido siempre relaciones directas con el ejercicio del gobierno, y, en segundo lugar, detrás de la difundida figura de la desregulación, se esconde un Estado que cumple con importantes funciones regulatorias pero de maneras más indirectas. En vez de existir una regulación directa, amarrada a una provisión pública de servicios como acciones características del Estado, la regulación, en muchos casos, está desvinculada de las actividades de ejecución o provisión directa, y sin embargo mantiene un poder final de decisión restringido para otros actores.

En este sentido, la capacidad del Estado para gobernar, entendida como una capacidad de actuar para dar dirección al paso de un sistema sociopolítico desde un estado hasta otro, no ha dejado de existir o de ser demandada por los actores sociales. Lo que ha ocurrido es una constatación de los límites de la acción de gobernar que se expresan en la búsqueda de soluciones en distintos ámbitos del sistema sociopolítico. Entre estos están los problemas experimentados en cuanto a la implementación de decisiones y de cumplimiento de la ley por los sujetos a los que esta regula, los efectos no deseados de las políticas públicas, el déficit de conocimiento e información de los Estados sobre los problemas, o simplemente la imposibilidad de intervenir en ciertos sectores, y, en general, las limitantes presentes para la creación de consensos y los problemas de gobernabilidad (Mayntz, 1993).

En las respuestas que se forjaron ante estos problemas se incluyó: asegurar una mayor autonomía a instituciones públicas para adaptarlas a su entorno, y el desarrollo de instrumentos legales que permitan a los actores resolver problemas “independiente y reflexivamente”, con una dosis de cooperación horizontal y una “mínima” presencia del Estado. Sin embargo, debido a la acción de varios actores políticos, algunos de los instrumentos para tratar los problemas se convirtieron en fines en sí mismos y ocasionaron distorsiones que impiden que estos arreglos puedan manejar las limitantes que han tenido las autoridades públicas centrales para resolver problemas (Mayntz, 1993).

Ya que permitir que sus interrelaciones con otros actores se incrementen es facultad del Estado, así como también lo es la creación de capacidades para mantener cierta dirección sobre la sociedad, lo que denominamos estudios de la gobernanza adoptan una perspectiva intertemporal comparada, en lo que se refiere al estudio del Estado y sus acciones para coordinar los arreglos dinámicos en los que participa y que utiliza². Para entender de mejor manera esta perspectiva y no reducirla a una justificación sobre el funcionamiento de la agenda neoliberal, es necesario aclarar que, si bien las presiones de los organismos multilaterales por reformas estruc-

2 Entendemos por arreglos dinámicos las distintas combinaciones de relación entre el Estado, la sociedad civil y los agentes del mercado, para ejercer control y ejecutar acciones sobre otros actores.

turales se experimentaron en forma de condicionalidades para el acceso a crédito, sobre todo en épocas de dificultades financieras para los Estados, ciertos fenómenos, como la descentralización y la privatización, que caracterizan el período de reformas, tienen también orígenes endógenos.

Las condicionalidades de las instituciones financieras que exigían una liberalización de la economía pudieron calar en los distintos escenarios nacionales gracias a una amplia percepción de las constantes fallas en los roles del Estado benefactor en la provisión de servicios básicos y el manejo macroeconómico. En las décadas precedentes, a pesar de la bonanza de recursos, muchos países extractores de recursos naturales no lograron crear las condiciones internas adecuadas para que la mayoría de la población se beneficiara de la riqueza percibida por los Estados en forma de renta; bien por no haber sido capaces de asegurar condiciones favorables en sus relaciones con empresas extranjeras, o por la facilidad con que cayeron en la espiral descendiente del rentismo y permitieron la generalización de la corrupción. Así, los Estados rentistas mermaron la legitimidad de su rol regulador frente a la sociedad y se abrieron oportunidades para pensar e intervenir su relación con esta a través de la intensificación de medios que ya estaban a su disposición.

Es así que la privatización o las alianzas con los actores del mercado tuvieron un lugar para ampliarse dentro de las actividades de provisión de servicios públicos, y posicionarse como “la mejor forma para hacer las cosas”, pero siempre atadas, con mayor o menor fuerza, a las condiciones —más o menos exigentes— puestas y modificadas por el Estado. En el mismo sentido, varios procesos de descentralización que anteceden a las reformas liberales ayudaron a direccionar la relación entre el gobierno central y los gobiernos locales. En estos procesos, producto de relaciones históricas de apertura del Estado central a los gobiernos regionales y locales, se estimó que estos últimos podían tener las capacidades para ser proveedores legítimos de servicios y para ser más eficaces en la definición de regulaciones y políticas locales, por su cercanía con las necesidades de la sociedad.

El advenimiento de una reducción en el tamaño del Estado y su relación con la descentralización evidencian una confianza en que el Estado puede proveer ciertos servicios en escalas o niveles en que, por distintas razones, se había limitado la transferencia de poder político y recursos

económicos. Esto muestra, además, confianza en la capacidad del Estado central para generar mecanismos de control que permitan maximizar los efectos positivos de las reformas. Sin embargo, se tiende a confundir estas constataciones empíricas con un apoyo a una agenda política donde la privatización y la descentralización se convierten en fines y dejan de ser instrumentos disponibles para mejorar la eficacia de la acción pública.

La gobernanza presentada como “tecnología de gobierno”, que crea sujetos dóciles a través de estas nuevas prácticas de relación de actores, no explica cómo los actores sociales permiten al sistema funcionar dentro de esta nueva lógica ni cómo intervienen para alterarla. Tampoco dice mucho sobre la forma en que los actores son parte de la reproducción de algunas de las fallas que este nuevo arreglo para el ejercicio de gobierno puede tener. En la perspectiva de entender el rol de las organizaciones de la sociedad civil en la definición de leyes y políticas públicas, la visión de la tecnología de gobierno nos deja sin elementos para analizar las diferentes formas en que los actores pueden buscar incidir en un sistema al que aparentemente tienen mayor apertura y sobre el que podrían tener un mayor control.

El Estado como “facilitador-mediador”

A pesar de las reformas neoliberales, es claro que el Estado sigue sentando las bases sobre qué es lo que los otros actores hacen, evalúa y escoge abrir sus actividades a la intervención de otros actores, mientras continúa controlando, directa o indirectamente, muchos de los espacios donde estos actúan a través del control que ejerce sobre los recursos públicos (Kooiman, 2003). Por tanto, la relación con estos actores, sobre todo cuando colaboran en redes para tomar decisiones que hacen parte del ejercicio del gobierno, está atravesada por asimetrías, en las que el Estado mantiene una posición privilegiada (Rhodes, 1996).

El descentramiento del rol del Estado no implica un juego de suma cero en el que la autonomía de ciertas agencias, los acuerdos con “socios privados” o los gobiernos subnacionales hayan dejado al Estado subsumido a sus decisiones. La intensificación de la influencia de estos actores oca-

siona que el control sobre la política pública se convierta en una capacidad contextual que depende de los recursos movilizados por todos los actores en sus interrelaciones y, por tanto, es relativa a cada sector. Es necesario, sí, tomar en cuenta que la apertura a la negociación para la definición de leyes y políticas puede hacer perder una lógica integral de gobierno, al llevar el juego de las negociaciones a varios niveles y no solamente al sectorial con los grupos de interés o el legislativo (Peters, 2004). Se debe tomar en consideración, sobre todo, que la apertura a la definición de instrumentos de políticas y legislación puede, además, provocar desplazamientos desde los niveles tradicionales de debate (por ejemplo, el Congreso) hacia otras esferas de legitimación, no relacionadas con las instancias tradicionales de toma de decisiones.

Dada la variabilidad sectorial y de posibilidades para intervención de los actores sociales, el control centralizado puede adquirir características diferenciadas pero difícilmente se sostiene la tesis cibernética de que estos subsistemas pueden y, de hecho, funcionan mejor sin control. El grado de autonomía o de control que puedan adquirir los subsistemas sociales semiautónomos depende de varios factores que son tanto internos como externos a estos; entre ellos, las propias capacidades de gobierno que pueden desarrollar, las competencias administrativas que los intervienen y gobiernan, y, sobre todo, su capacidad interna de autorganización, que, a la vez, puede, en algunos casos, resistir controles externos –desempeñándose como actores con poder de veto–, dificultando la gobernabilidad, o, por el contrario, pueden facilitar al sistema la creación de soluciones para reaccionar a los problemas existentes, fortaleciendo así la gobernabilidad (Mayntz, 1993).

Estas observaciones permiten proyectar la posibilidad de problemas de gobernabilidad causados, a su vez, por los sistemas de gobernanza, que, se entiende, se configuran para tratarlos. Las dinámicas de deslegitimación del Estado como regulador omnipresente dan paso a la emergencia de roles políticos cada vez más importantes para otros actores; sin embargo, esto no debe equipararse con una mejora de la gobernabilidad cuando se piensa en responder a las demandas sociales en el contexto más amplio. Las mismas complejidad y diversidad que caracterizan la política contemporánea ocasionan que no se trate solamente de un problema de capaci-

dad de respuesta del Estado o de los arreglos de gobernanza que se forman, sino que, además, los contextos en los que las políticas son preparadas sean menos controlables racionalmente. También, se debe tomar en cuenta que la voluntad de participación de los actores no puede solamente equipararse a una búsqueda de un mejor funcionamiento democrático o a una mejora en los distintos sistemas de rendición de cuentas, sino que también se pueden crear incentivos para que la participación se convierta en una forma de institucionalizar medidas que respondan a estrategias del tipo NIMBY –*not in my backyard*– (Kooiman, 2003), o que simplemente permitan la captura de las estructuras creadas para el ejercicio del gobierno por ciertos grupos de interés (Peters, 2004).

El Estado nuevamente en el centro

A pesar de la apertura a la colaboración con otros actores, las formas jerárquicas para ejercer el gobierno no han sido eliminadas con la emergencia de los nuevos sistemas de gobernanza. El Estado es aún, en gran medida, el responsable de dirigir los procesos para la identificación de objetivos sociales y de ejercer controles administrativos sobre sí mismo y sobre los otros actores (Kooiman 2003).

La ineficacia en el desarrollo de controles sobre los actores privados o de las redes altamente volátiles en las que participa la sociedad civil, así como la limitada capacidad de control sobre la implementación de las decisiones tomadas, dieron paso a una imposibilidad de conocer con certeza los mecanismos y los agentes de rendición de cuentas (Rhodes, 1996). La constatación de estos problemas marca el inicio de una recuperación o reconstrucción del rol protagónico del Estado, cedido en ciertos ámbitos, por ejemplo, a través de la reversión de las medidas que permitieron introducir ciertos elementos típicos de la gestión de empresas privadas en el sector público, como la competencia entre distintas agencias estatales (Peters, 2004).

Sin embargo, el refuerzo de las tareas tradicionales para promover la estabilidad política y la cohesión social puede ser la característica más sobresaliente de una revalorización del papel del Estado. Aplicando su

poder fiscal y financiero y sus capacidades redistributivas, y buscando alianzas con otros estados o bloques para enfrentar los retos de la globalización, el Estado toma posición en lo que Kooiman (2003) denomina una “metagobernanza”; es decir, la organización y dirección de los arreglos en los que colaboran los actores para la regulación de la sociedad.

A pesar de la intensificación en las interrelaciones entre Estado, mercado y sociedad civil que se verifica en los estudios de gobernanza desde la ciencia política, estos mantienen todavía una visión Estado-céntrica del ejercicio del gobierno. Encontramos tres razones para esto. En primer lugar, como ya hemos mencionado, poner al Estado en el centro representa una lucha contra un sentido común poco informado sobre las actividades que siguen perteneciendo a la esfera exclusiva de decisión de este y en la que otros actores poseen influencia pero no capacidad de decisión privativa o final. Es una apuesta para refutar las tesis de la operación cibernética de los subsistemas sociales, que pretenden justificar la construcción de una ausencia de control centralizado.

En segundo lugar, esta lectura, que se puede denominar institucionalista, se preocupa por responder implícitamente a la pregunta: ¿qué efectos tienen estos sistemas/estructuras de gobernanza al provocar un ejercicio del gobierno productivo en el sentido de que responda de mejor manera a las necesidades sociales? La búsqueda de una respuesta a esta pregunta hace que se comparen constantemente los esquemas de gobernanza actuales, vistos como lo que queda del Estado, con un pasado en el que el Estado tenía un rol más central, aparentemente más protagónico y autónomo. De esta forma, la evaluación del aporte de los sistemas de gobernanza actuales se hace en función de su capacidad de producir resultados parecidos a aquellos que se esperaban del Estado, en función de nuevos criterios desarrollados por la necesidad de manejar la diversidad, el dinamismo y la complejidad social contemporánea.

Finalmente, tomar como eje de la discusión de los estudios de gobernanza al Estado puede ayudar a evitar una pérdida de perspectiva, que, basada en una lectura más politizada de la realidad, pretende promover, a toda costa, la democracia participativa por sobre la democracia representativa. Esta visión incorpora una evaluación negativa de un ejercicio del gobierno jerárquico y representativo, y convierte a la participación en un

fin en sí mismo, más que en un medio para lograr ciertos beneficios de la regulación de las actividades y relaciones sociales.

¿Cómo enfocar, entonces, a la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la gobernanza para escapar de la visión exclusivamente Estado-céntrica del institucionalismo? La sociología puede aportar con una visión en la que el conjunto de las interacciones se leen desde el punto de vista de la influencia por parte de la sociedad civil en el campo de acción tradicional y contemporánea del Estado.

La sociedad civil en la producción de políticas públicas ambientales

La institucionalización de la participación

La participación ciudadana en la nueva gobernanza puede verse como un cambio dinámico entre distintos roles e interacciones con otros actores, que permiten a organizaciones de la sociedad civil influenciar y a veces inclusive diseñar e implementar actividades que antes se consideraban de exclusiva competencia del Estado, haciendo que las fronteras entre lo público y lo privado se vuelvan confusas, y se conviertan en objeto de interacción basadas en el reconocimiento de las interdependencias (Kooiman, 2004).

Particularmente en América Latina, las dificultades del desempeño de la democracia representativa han provocado que la construcción de legitimidad democrática busque, en la introducción de mecanismos institucionalizados para la participación cívica, un complemento para manejar los déficit institucionales de los arreglos representativos existentes (Peruzzotti y Selee, 2004). Los cambios incrementales en la participación de la sociedad civil se pueden caracterizar en tres momentos: la política de la subsidiaridad social, la política de la influencia y la política del cogobierno. Dentro de estos, las organizaciones de la sociedad civil tienen distintos roles, que van desde una participación instrumental para el mejoramiento de los bienes públicos y su provisión, pasando por un papel protagónico en la construcción del interés público en la esfera pública, hasta llegar a una forma de autonomía relativa que permite plantear las relaciones

entre el Estado y la sociedad a través de la complementariedad y la corresponsabilidad (Montúfar, 2007).

Esto no significa que la participación fluye unívocamente hacia una forma de gobernanza compartida o cogobernanza, sino que distintos arreglos coexisten en un mismo sistema sociopolítico, dependiendo de las relaciones dinámicas que se establecen entre los distintos actores, de acuerdo a la capacidad de aquellos para cumplir con los objetivos para los que son diseñados. De aquí se desprende, además, que la participación en la definición de políticas públicas puede ser muy variable, limitándose al simple nivel de definición de programas o proyectos con políticas que vienen diseñadas “desde arriba”, que en ocasiones excluyen a la sociedad política y que apuntan a acercar el nivel de toma de decisiones a “la gente”, a través de procesos de descentralización.

Puede tratarse, también, de una participación que provoca la creación de nuevos espacios en distintas escalas y sectores del gobierno, como el acuerdo sobre presupuestos participativos, en los que las organizaciones definen, junto con el Estado, los objetivos de la política pública, y en ocasiones se convierten en evaluadores directos de la misma. En última instancia, en un modelo de cogobierno, la participación con respecto a las políticas públicas se puede presentar como una influencia directa pero no reactiva, sino a través de la creación de nuevos espacios que se relacionan en diversos términos con los espacios y procesos formales de la democracia.

Múltiples experimentos han surgido tanto como iniciativa del Estado como en forma de respuestas de este, incluidos aquí los gobiernos locales, a las demandas de los movimientos sociales, y más ampliamente, de la sociedad civil. La sociología política muestra que estos experimentos de participación en varios niveles han tenido resultados dependientes de las condiciones locales en las que se desarrollan, y que no se puede generalizar su aporte a la democracia. Entre estos experimentos encontramos la apertura de procesos como el diseño de presupuestos participativos en ciertas ciudades, el nacimiento de coaliciones entre el sector público y privado para la definición de política pública ambiental a nivel local y nacional, la implementación local de la política ambiental desarrollada participativamente, entre otros.

Los impactos extremadamente variables de estos experimentos se ubican en ciertos aspectos como la rendición de cuentas, la transparencia en la gestión y el empoderamiento de la sociedad civil con respecto de los asuntos públicos. En general, se ha constatado cierta mejora en la eficacia de la implementación de la política pública ambiental (Irvin y Stansbury, 2004) y un desarrollo de capital social entre los actores públicos y privados que ha afectado positivamente la gobernanza por el incremento en la transferencia de conocimiento e información entre distintos actores. Además, han influido sobre las respuestas que dan los Estados y, en general, la política local a la aplicación de la estrategia bumerán por parte de la misma sociedad civil y sobre los efectos de largo plazo de la institucionalización de acuerdos (Hochstetler, 2002).

Específicamente, la participación del ecologismo en los procesos de toma de decisión y el cambio en la importancia relativa de las políticas ambientales se ha manifestado en la ampliación de la influencia de la sociedad civil (Ames y Keck, 1998). En la década de los setenta, el ecologismo se movía en los márgenes de la intervención en las medidas higiénico-sanitarias impulsadas por el Estado desarrollista en su afán de controlar los efectos imprevisibles de las actividades de producción. Posteriormente, fue involucrado por el Estado en la construcción de respuestas sectoriales y se le reconoció legitimidad como actor con capacidad de aportar con soluciones al manejo de las externalidades de los procesos productivos en instancias institucionalizadas, aunque en general marginales al aparato estatal y con pesos variables entre los sectores y el tema en disputa.

Finalmente, gracias al advenimiento del discurso del desarrollo sostenible inició una etapa en que la participación institucionalizada del ecologismo adoptó la forma de interacciones entre Estado y sociedad civil para la definición de respuestas más integrales a los efectos ambientales negativos del desarrollo económico, que puede incluir la descentralización y la integración de intereses económicos y sociales en los mismos espacios. En esta fase, la participación se convirtió en un objetivo de la política ambiental –y de la democracia–, y no solamente en un medio para mejorar la eficacia de la política pública (Jiménez, 2002).

Las interacciones que dan forma al ecologismo

Con respecto a la interpelación que hace la sociedad civil al Estado, interesa considerar los conflictos ambientales como manifestaciones de esta en relación a los impactos ambientales y a las promesas no cumplidas por el Estado y las empresas con respecto al desarrollo basado en la extracción de recursos, lo que limita su capacidad para el control de la historicidad (Fontaine, 2005).

Más allá de tomar en cuenta solamente la parte radical de la interpelación al Estado, una lectura sociológica de la acción de la sociedad civil se enfoca en las interacciones que se establecen entre los actores durante y después de un conflicto. Esta opción permite ver una multiplicidad de preocupaciones políticas de la sociedad civil, como forzar negociaciones con otros actores con diferentes fines (redistribución, consolidación de normativa, etc.); muestra, además, las tensiones internas de sus organizaciones, la composición de los movimientos sociales, la penetración que el ecologismo logra en el sistema institucional y los efectos sobre su capacidad de acción, las condiciones políticas que permiten su variedad de intereses y sus dimensiones transnacionales, siempre en función de un contexto y social y político que permite un cierto tipo de resultado de su acción (Fontaine, 2010).

Además, permite ver a la sociedad civil de una manera crítica, que evidencia que solamente idealizándola se le puede atribuir una esencia democrática y democratizadora, o la búsqueda de la armonía social. No es este el caso, pues la sociedad civil no siempre puede escapar de las lógicas corporativistas, de la manipulación de actores hegemónicos y tampoco de sus conflictos internos por legitimidad y representatividad.

El estudio del ecologismo en América Latina muestra que en la región se ha reflexionado principalmente sobre las formas y efectos de la institucionalización de la participación de las organizaciones no gubernamentales, como parte de la sociedad civil, en la definición y ejecución de políticas públicas. Su institucionalización se ha registrado a manera de incorporación de demandas y de su participación en varios espacios formales, por ejemplo, la redacción de nuevas constituciones en Colombia en 1991, en Venezuela en 1999, y en Ecuador en 1998 (ver Fontaine, 2007; García-Guadilla, 2001).

En estos análisis se toma en cuenta, sobre todo, la participación directa de organizaciones no gubernamentales y ciertos representantes políticos de organizaciones sociales, como altos dirigentes indígenas. En general, los efectos producidos por la participación institucionalizada sobre las organizaciones no gubernamentales se han visto como pérdidas en cuanto a influencia y capacidad de movilización, sobre todo cuando estas se debaten entre la institucionalización y el activismo (ver Fontaine, 2007).

Además, se ha mostrado cómo las organizaciones no gubernamentales y los grupos de expertos provocan e influyen las negociaciones entre actores que intentan articular espacios locales y globales de manera que se pueda ejercer el derecho de la gente a decidir cómo deberán desarrollarse los espacios en que habitan (Sabatini, 1997). En la dimensión transnacional de los conflictos, en la que el ecologismo es una manifestación de redes de defensa o estructuras comunicativas que tratan de ejercer influencia en la política al articular actividades a nivel internacional para luego volver al ámbito nacional y forzar al Estado a modificar su política, es central, en el análisis del rol que juegan las organizaciones no gubernamentales en la introducción de ideas, la difusión de información y el cabildeo para la modificación de políticas públicas (Keck y Sikkink, 1999).

En general, se ha visto que con una limitada base social, en los últimos treinta años, se estructuraron movimientos en los que son protagonistas las organizaciones no gubernamentales, que penetraron las estructuras del poder estatal gracias a la capacidad de consolidar propuestas ante el Estado (Tobasura Acuña, 2003) y de solventar, en parte, las carencias de este para funcionar (ver Fontaine, 2006; 2007). Además, colaboran activamente conectando varios niveles de gobierno, supliendo necesidades de capacidades e información (Sabatini, 1997), o reemplazando del todo la implementación de actividades que las agencias estatales no estaban en capacidad de asumir, como en el caso de la gestión de áreas protegidas (Cisneros, 2008).

Implícitamente o explícitamente, el rol de las organizaciones sociales³ en estos procesos se reduce a instrumentalizar la ecología para plantear rei-

3 Estas son organizaciones reconocidas por el Estado o no, que adoptan la representación de otras organizaciones –de base– que se agrupan regionalmente y que representan diversos intereses comunitarios, gremios y otros grupos de interés.

vindicaciones étnicas en su relación con las organizaciones no gubernamentales (Fontaine, 2007). Además, se reduce a la recepción de mediaciones, de asistencia técnica en la búsqueda de equidad, del desarrollo de capacidades ciudadanas, o, en el mejor de los casos, a tener un papel protagónico en la dimensión de la protesta de un conflicto ambiental o en la legitimación de las decisiones tomadas sobre las políticas públicas.

A pesar de la diferencia de roles anotada, la literatura sobre el ecologismo destaca como uno de los orígenes de las tensiones entre organizaciones no gubernamentales y organizaciones sociales, de las diferencias socioeconómicas que se traducen en divergencias por la defensa de valores posmaterialistas y de ecologismo de los pobres, y que se evidencian como producto de la institucionalización de las primeras al colaborar con el Estado (Fontaine, 2007), o por la profesionalización que requieren las campañas en las que colaboran (Yearley, 1994).

Para entender las dinámicas internas que condicionan los roles que adquiere la sociedad civil en la definición de políticas públicas se deberían tomar en cuenta los procesos de construcción de legitimidad entre las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones sociales. Esta construcción está condicionada por varios factores: la compatibilidad de las agendas que pueden construir de manera independiente, la eficacia de la acción conjunta, y las relaciones que se desarrollan con otros actores.

Ya que las muchas organizaciones no gubernamentales de los países en desarrollo reciben recursos de países desarrollados —sea a través de otras organizaciones no gubernamentales o de la cooperación internacional—, sus agendas quedan, en parte, condicionadas a los términos en los que se politizan los problemas ambientales, o a la política pública de los países de origen de los recursos (Chapin, 2004). Esta dependencia puede ser un factor más determinante que las condiciones socioeconómicas de quienes trabajan para las organizaciones no gubernamentales locales en la capacidad de manejar la compatibilidad de sus agendas con aquellas de organizaciones sociales.

Como las organizaciones sociales y las organizaciones no gubernamentales siguen una lógica racional de movilización que organiza sus acciones en función de objetivos o fines políticos (Fontaine, 2010), es de esperar que los resultados de los procesos de colaboración en los que se embarcan

condicionen sus relaciones en el mediano y largo plazo, y que los resultados sean evaluados para cada tipo de organización de manera distinta.

En tercer lugar, ya que las organizaciones no gubernamentales tienden a penetrar en el aparato institucional del Estado con mayor o menor fuerza, esta relación puede ocasionar cuestionamientos a la legitimidad de las colaboraciones, sobre todo por la tendencia a la profesionalización y el elitismo, que es de especial relevancia cuando trabajan con grupos históricamente excluidos (Beyer, 2007).

Al formar parte de comunidades epistémicas⁴ que pretenden cambiar la forma en que se ven las cosas, una de las labores fundamentales de las organizaciones no gubernamentales es contribuir a llamar la atención sobre aspectos fundamentales de la política pública (Beyer, 2007), de tal forma que se ven obligadas a ganar legitimidad activamente creando interacciones con audiencias externas. Los tipos de legitimidad que se pueden manejar con respecto a sus audiencias pueden depender del uso de elementos materiales, cognitivos o morales. La búsqueda por legitimidad en alguno de estos niveles implica una estrategia orientada a construir una imagen sobre la capacidad de proveer un tipo de bien o un tipo de beneficio que puede ser, respectivamente, pragmático, orientado por valores o dirigido cognitivamente⁵.

La primera estrategia está orientada a promover su presencia en la toma de decisiones del Estado por las ventajas que pueden proveer al funcionamiento del sistema. La segunda estrategia se orienta a encajar sus

4 Beyer retoma la definición de Haas sobre las comunidades epistémicas, “entendidas como un conjunto de profesionales (usualmente provenientes de varias disciplinas) que comparten un modelo causal aplicable a un conjunto común de valores políticos. Están unidos por una creencia en la verdad de su modelo y por un compromiso para traducirlo en política pública, con la convicción de que el bienestar humano será mejorado como resultado” (Beyer, 2007: 515).

5 Esta tipología ha sido extrapolada a la relación entre organizaciones no gubernamentales y organizaciones sociales que nos interesa, desde el trabajo sobre el desarrollo de sistemas de gobernanza direccionados al mercado y no controlados por el Estado desarrollado por Cashore (2002). Creemos que la operación de las organizaciones no gubernamentales en un cuasi-mercado como el de financiamiento-ejecución de proyectos de conservación y desarrollo que apunta a ejercer una cierta influencia política sobre un modelo de desarrollo controlado por el Estado, origina la problemática analizada por Cashore en la que ciertos sistemas de gobernanza controlados por organizaciones no gubernamentales influyen política y también económicamente las cadenas de producción y consumo de ciertos mercados pero difieren en el grado en el cual participa de ellos el Estado.

prácticas con los valores morales de un grupo social, por ejemplo, el cuidado del medio ambiente o de la cultura. La última se orienta a la creación de nuevos mitos sobre cómo hacer las cosas y en demostrar por qué no pueden ser diferentes, como, por ejemplo, en la extensión de buenas prácticas productivas o de comercialización de productos locales.

El desarrollo e implementación de estas estrategias varía, en parte, en función de las características de los procesos a los cuales las organizaciones no gubernamentales se vinculan, pero, sobre todo, en función del alcance de la relación que desean establecer con otros actores. Las estrategias basadas en la consecución de una legitimidad pragmática pueden tender a ser menos durables que aquellas que se fundamentan en una estrategia moral o cognitiva, de las cuales la más durable puede ser la última y, por ende, puede tener impactos de más largo plazo para la gobernanza ambiental, al definir los límites dentro de los cuales los problemas ambientales pueden ser pensados: “Si las alternativas se vuelven impensables, los retos se vuelven [virtualmente] imposibles, y la entidad legitimada se vuelve incuestionable por construcción”⁶ (Suchman, 1995: 583, citado en Cashore, 2002: 521).

Importancia de las escalas

La nueva geografía del poder que muestra la gobernanza se manifiesta, también, en la forma en que cada una de las escalas de gobierno que tradicionalmente se han considerado como anidadas enfrentan las fuerzas de la globalización (Sassen, 2007), tanto en el plano subjetivo, del flujo de ideas, como en el objetivo, de incremento de los intercambios y las interacciones entre actores (Yearley, 1996).

A pesar de que los constantes cambios que se pueden verificar en estas escalas responden a una multiplicidad de factores, es menester mostrar lo que significan para la acción de las organizaciones de la sociedad civil en cuanto a la institucionalización de sus agendas ambientales en la política pública.

6 Traducción del autor.

Globalización y política ambiental

El Estado nacional, que permitía una integración basada en la modernización y que en sus inicios representaba un nuevo modo de integración en la pluralidad, está perdiendo, como consecuencia de las fuerzas globalizadoras, su capacidad de movilización política de ciudadanos, cambiando la forma en que, como actor legítimo en ejercicio del gobierno, toma decisiones que permiten mantener el interés por el entramado social que se regula a través de él. Este Estado nacional se encuentra, así, menos capacitado para pensar e intervenir de manera aislada sobre los problemas actuales a los que la gente está expuesta (Habermas, 1996).

Por tanto, una de las formas en que los Estados buscan aumentar sus capacidades ha sido llevando las actividades de regulación hacia el plano internacional. Este intento de ejercer el gobierno creando regímenes políticos por fuera de las limitaciones de las fronteras nacionales, y desarrollando normas que luego se adoptan e implementan a nivel de los Estados, incluye no solamente a estos, sino a organizaciones interestatales semiindependientes, a organizaciones no gubernamentales y a conglomerados de empresas. La coordinación internacional ha sido funcional para cumplir con ciertas metas de desregulación y de desarrollo, permitir la globalización del capital privado, y, hasta cierto punto, basar el desarrollo de políticas públicas en el aprendizaje cruzado por la similitud de problemas (Pierre y Peters, 2000).

La coordinación de las políticas ambientales a través de la suscripción de acuerdos y la influencia de los requerimientos de las instituciones financieras internacionales, tanto para empresas como para el Estado, ha dado paso a una forma de convergencia de políticas públicas que, según algunos, impulsa la competencia entre países hacia una mayor desregulación, como forma de fomentar la competitividad en el mercado internacional (ver Campbell, 2009). La comparación de casos entre países y dentro de estados federados muestra que la competencia hacia el fondo no tiene sustento empírico, sino que esta depende de las capacidades locales para hacer cumplir las regulaciones y la presión de la sociedad civil o grupos de interés (Tews, Busch y Jörgens, 2003).

Además, se ha observado que las regulaciones ambientales desarrolladas en las últimas décadas no siempre reducen indefectiblemente la capa-

cidad de negociación del Estado frente a los poderes transnacionales, como se ha pretendido mostrar, sobre todo, desde la economía política internacional (Haslam, 2007). La convergencia no se debe tomar literalmente como un hecho, pero sí permite tomar en cuenta una tendencia que tiene que ver con una dispersión de ideas que sirven para el planteamiento de los problemas y las soluciones, y con la necesidad de regular prácticas –también homogéneas– de los actores del mercado, con la globalización de las regulaciones voluntarias de las empresas y con las demandas de la sociedad civil.

Fuera del ámbito de las iniciativas estatales, pero como respuesta a las campañas de denuncia de la sociedad civil sobre los problemas ambientales, se han desarrollado normativas dispersas y privadas de cumplimiento voluntario, siendo estas, según algunos, nada más que una violación de los principios del libre mercado, o un mecanismo para la obtención de algún tipo de licencia social para operar en el mercado o disminuir los costos transaccionales, tanto sociales como políticos (Cheney, Roper y May, 2007).

A pesar de que estos mecanismos se puedan pensar como una forma de limitar la capacidad de la sociedad civil para interpelar al Estado y a las empresas (Hilson, 2007) y un reducto más de influencia de las políticas neoliberales, no se puede olvidar que estos interactúan con las regulaciones producidas local o internacionalmente por el Estado y se convierten en otra arena de lucha para la exigencia de derechos por parte de las organizaciones de la sociedad civil y las redes y coaliciones de las que participan (O’Faircheallaigh, 2008).

Para salir de esta dicotomía, es necesario ubicar las actividades de responsabilidad social empresarial en el marco de la deslegitimación del consenso industrial de la que forman parte integral. Ante un Estado, y específicamente los administradores del mismo, presionados por los ciudadanos y la opinión pública para controlar las fortalezas empresariales que les permiten mantener sus prácticas propias de la modernización lineal, estas recurren a la estrategias para legitimarse en el juego político de la asignación de los riesgos de sus actividades (Beck, 2002). Aquí, los análisis científicos, la publicidad y las negociaciones juegan un papel crucial, pues se pueden entablar cara a cara, aprovechando su poder económico.

Es así que, en la perspectiva de analizar el papel de la sociedad civil en el contexto de intensificación de las interconexiones, lo que interesa es determinar las formas en que las mediaciones institucionales locales dan forma a las políticas ambientales que se generan en otros ámbitos, sean privados o interestatales, para dar cuenta de la capacidad de lidiar con lo global que tiene el Estado, considerado tanto dentro como fuera de una forma anidada de escalas de toma de decisión y control (Sassen, 2007).

La descentralización, ¿acerca las decisiones a los actores locales?

Las diversas escalas y significados de lo nacional que producen y, a la vez, se producen por la globalización representan una ampliación de las posibilidades de los actores sociales para influenciar la manera en que se definen las políticas públicas. Con la desestabilización de la concepción de escalas de toma de decisión anidadas, producto de la globalización de la economía, se ha evidenciado la necesidad de tomar en cuenta las interrelaciones entre las escalas de lo nacional y su capacidad para lidiar tanto con la sociedad civil, a veces transnacional, como con los intereses de los actores del mercado que participan de esta economía global (Sassen, 2007).

Lo subnacional se convierte en un elemento de los procesos globales, tanto de aquellos ofensivos, que tienen un papel preponderante en la creación de problemas ambientales, cuanto de aquellos defensivos, que los denuncian o buscan maneras de intervenir sobre los primeros. En conjunto, estos procesos de localización de lo global generan una variedad de negociaciones entre las escalas de lo nacional que tienen diferentes grados de responsabilidad y de capacidades para responder a las demandas de la sociedad civil.

La producción de “legalidad”, junto con el reposicionamiento de la autoridad central y subnacional, se convierten en los ámbitos más importantes de la globalización y relacionan a las diversas escalas del Estado, principalmente con los agentes del mercado (Sassen, 2007) y las prácticas que estos traen a lo nacional y que corresponden al desarrollo de sus órdenes institucionales privados. Estas incluyen regulaciones voluntarias con

respecto a sus intervenciones sobre el medio ambiente, las poblaciones de sus zonas de influencia y los gobiernos locales.

Las distintas escalas de lo subnacional adquieren relevancia, principalmente, a través de los procesos de descentralización y del ejercicio de una política descentralizada. Durante las décadas de 1980 y 1990, el descontento social causado por el manejo estatal de la crisis económica dio paso a una multitud de movimientos cívicos en América Latina, que reclamaban mejoras en los sistemas democráticos, a través, del reconocimiento de derechos indígenas y mejoras en la redistribución económica. La descentralización se convirtió en un medio para manejar las presiones fiscales directas y redirigir los reclamos a arenas políticas locales (Selee, 2004). La descentralización ha sido motivada, además, por el rápido crecimiento de las ciudades y su acumulación de experiencia en la provisión de ciertos servicios públicos (Pierre y Peters, 2000).

Con estos cambios, los gobiernos subnacionales se convirtieron en actores importantes sobre los términos en los que seguiría avanzando la descentralización, sobre todo por el incremento de las elecciones de gobernantes locales, apoyadas por reformas constitucionales y legales que incentivaron a los actores políticos locales a competir. El reconocimiento de competencias a través de las modificaciones legales, junto con la transferencia de recursos y el desarrollo endógeno de capacidades que se crearon en estas décadas, permitieron a los gobiernos, sobre todo municipales, adquirir una autonomía considerable en la prestación de servicios como el desarrollo de infraestructura, la recolección de desechos y la planificación.

Las reformas en el campo de la descentralización administrativa han ayudado a delinear las responsabilidades, los derechos y las funciones de los gobiernos locales y regionales con más claridad, mientras que también les han asignado más funciones y responsabilidades. Estas nuevas funciones, sin embargo, han llegado con algunas restricciones (Finot, 2001). Se ha presentado a la descentralización como una forma más eficiente de gasto e inversión, pues los gobiernos locales pueden tener una mejor percepción de las preferencias de los ciudadanos; sin embargo, la mayor parte del gasto sigue siendo financiado por transferencias del gobierno central. Este mecanismo no desarrolla la iniciativa impositiva local, y debilita el esfuerzo fiscal local, aun cuando las fórmulas de transferencias intenten

motivar el mismo mediante condiciones en los criterios de distribución (Arze y Martínez-Vásquez, 2003).

Se ha argumentado que los gobiernos subnacionales tienden a ser más responsables ante los ciudadanos, ya que son más capaces de ejercer un control directo a través de la creación de arenas participativas locales donde se pueden superar los límites de la rendición de cuentas retrospectiva que se vive a nivel nacional. Estos espacios abrirían la oportunidad a grupos tradicionalmente excluidos de los procesos de toma de decisiones –como las mujeres y los indígenas– y permitirían a las autoridades trabajar de manera más cercana con los poderes políticos y económicos, por la existencia de incentivos –políticos y de respuesta a las demandas– para ambos. Sin embargo, los hallazgos en América Latina muestran una variabilidad enorme, en cuanto a su aporte a mejorar los problemas por los cuales fueron creados, a la difusión que han alcanzado en los países, y respecto a su sostenibilidad (Selee, 2004).

La descentralización de la gestión ambiental en la región ha permitido a los gobiernos locales coordinar o poner en marcha políticas, planes y programas, expedir regulaciones para la protección y mejoramiento ambiental, otorgar licencias ambientales y permisos de uso de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, y ejercer su control y fiscalización. En la medida en que se ha avanzado en la formulación de políticas nacionales y en el proceso de descentralización, las políticas ambientales regionales, sobre todo a nivel municipal, se han formalizado cada vez más, siendo su proceso de definición normalmente liderado por la agencia ambiental principal del nivel territorial correspondiente (Rodríguez-Becerra y Espinoza, 2002).

Según los autores, la gestión ambiental municipal ha adquirido formas diversas en los países de la región. En algunos países se ha optado por realizar y adoptar planes de acción ambiental dentro de las administraciones municipales. En gran parte de los países, la dimensión ambiental ha ido adquiriendo importancia en los procesos generales de formulación de políticas a nivel local, en particular en los planes de desarrollo, planes reguladores y presupuestos municipales, y planes de ordenamiento del territorio. En esos procesos de planificación, las administraciones municipales con frecuencia tienen la obligación de garantizar a la población local su derecho a participar en las decisiones que afectan al medio ambiente, y

promover su involucramiento en programas comunitarios dirigidos a la solución de problemas concretos.

El ejercicio de este tipo de competencias se presta, muchas veces, a conflictos de interés, toda vez que, dependiendo de la organización que se dé para ejercerlas, las administraciones municipales pueden verse enfrentadas a actuar como reguladores y regulados, con referencia a aquellas actividades del municipio que impactan los recursos naturales renovables y el medio ambiente, reproduciendo dinámicas que se observan también a nivel del Estado central.

Sin embargo, la consecuencia más importante de la descentralización ha sido facilitar nuevas formas locales de gobernanza, pues existen más incentivos para que los actores locales se relacionen con el gobierno relativamente más próximo. Estos se vuelven, a su vez, socios en el desarrollo de proyectos locales y objetivos de presiones por parte de la sociedad civil y los grupos de interés (Pierre y Peters, 2000). De tal forma, las relaciones subnacionales se caracterizan, además, por la creciente presencia de redes de actores, tanto estatales como no estatales en los procesos de toma de decisiones. Se ha pensado que estas redes, dependiendo de su composición (y por tanto de los intereses que las controlan), pueden tener varios roles: limitan la participación, definen los roles de los actores, establecen las agendas, definen las reglas y comportamientos de los actores, privilegian intereses, y sustituyen la rendición de cuentas públicas por un tipo de gobierno privado (Rhodes, 1996).

La participación en redes o fuera de ellas también involucra a organizaciones no gubernamentales y esquemas de corporatización y privatización como estructuras que operan a una distancia relativamente mayor de la elite política. Las actividades que se realizan a través de estas organizaciones van desde la exportación de actividades relacionadas a las políticas públicas y la creación de agencias especializadas, a la privatización completa. La corporatización se refiere a la creación de empresas privadas que reciben sus fondos de autoridades locales. Las alianzas público-privadas, sobre todo en las ciudades, han permitido, en parte, llenar los vacíos presupuestales y mejorar la eficacia en la provisión de servicios apuntando a dejar de lado las trabas que pueden crear algunas de las instituciones del sector público, sobre todo en la implementación (Pierre y Peters, 2000).

Si bien la descentralización parece haber acercado ciertos procesos de toma de decisión a los actores locales, todavía existe un aspecto de esta fragmentación que requiere una mayor discusión. Si entendemos a la descentralización como un intento de revertir cierta legitimidad al Estado y mejorar su eficacia, ¿la toma de decisiones a nivel local está afectando de manera positiva la lógica de gobierno a nivel nacional?

Si bien la acción de las organizaciones de la sociedad civil parece abrir oportunidades para que las distintas escalas de gobierno se relacionen entre sí, a través de las alianzas público-privadas locales o la aplicación de la estrategia bumerán, es menester discutir el efecto de largo plazo de estas relaciones en función de la producción de un nuevo orden normativo, que sea capaz de acomodar tales iniciativas locales con un alto grado de eficacia y legitimidad, de manera que se puedan resolver los problemas que la descentralización buscaba enfrentar.

Un modelo para estudiar la construcción de la sustentabilidad ambiental

Hasta aquí, hemos visto que la institucionalización del desarrollo sostenible debe ser considerada como la expresión de nuevas relaciones sociales que intentan resolver los problemas de la vivencia de la modernidad. El estudio del rol de las organizaciones sociales en esta institucionalización nos exige analizar tres niveles paralelos de transformaciones sociales: la construcción y politización de agendas ambientales, el cuestionamiento al proceso de construcción nacional y la interconexión de escalas de participación y toma de decisiones.

Creemos que la primera transformación sirve para cuestionar la forma en que la construcción de lo nacional permite o no mantener diversas relaciones entre los grupos de la sociedad y el entorno, y generar condiciones sobre las cuales se traten las inevitables divergencias entre ellos. La segunda transformación permite conocer, a nivel del sistema sociopolítico, los progresivos requisitos de cambio que debe atravesar la sociedad para manejar democráticamente la diferencia de valores que la caracteriza. La tercera determina una variabilidad de roles para el Estado, la sociedad civil y los agentes del mercado.

Como conjunto, estas transformaciones permiten a los actores sociales incidir sobre el manejo de los problemas de legitimidad y eficacia en el funcionamiento del Estado como conductor de la construcción de la nación, a través de interacciones dinámicas y complejas para la búsqueda de acuerdos de largo plazo institucionalizados.

La conexión entre estas tres transformaciones permite que iniciativas muy localizadas, que aprovechan las apuestas de descentralización del Estado y de reconocimiento de derechos colectivos o de participación, generen la necesidad de que el Estado central legitime aquellas y las ordene de manera que el proyecto de construcción nacional permita valorar los aportes materiales y simbólicos que los distintos grupos que conforman la sociedad pueden realizar.

En la próxima parte de la investigación vamos a aplicar este modelo a la expansión de la industria minera metálica en Ecuador desde inicios de la década del noventa, y discutiremos (i) los avances que ha logrado el sistema sociopolítico ecuatoriano en la aplicación de políticas multiculturales que apuntan a institucionalizar la participación de ciertos actores sociales en la toma de decisiones sobre los recursos minerales y (ii) el grado de reconocimiento que las relaciones locales con el medio ambiente han adquirido en el plano nacional.

Iniciamos este recorrido, en el siguiente capítulo, con una revisión de los factores que han provocado que la industria minera dé un giro hacia la internalización de los principios del desarrollo sostenible. Mostramos, en primer lugar, las determinantes económico-políticas, sociales y ambientales que han impulsado el giro, y en seguida, cómo este ha afectado específicamente a América Latina y al desarrollo de la industria minera en Ecuador desde la década de 1990

Parte II

Minería y desarrollo sostenible en Ecuador (1990-2010)

Capítulo IV

Impactos socioambientales y el nacimiento de la minería responsable

Más allá de la propia diversidad que presenta la actividad minera a gran escala, existen características de la industria y su relación con la sociedad y el medio ambiente que han producido impactos bastante específicos y relativamente bien documentados¹. Estos impactos han producido una serie de reacciones por parte de los actores que componen la industria, para intentar resolver los problemas, por ejemplo, de contaminación de los ecosistemas, los enfrentamientos violentos entre quienes apoyan y rechaza a determinados proyectos o las menos extremas pero crónicas tensiones entre las comunidades locales y las empresas.

Los ajustes implementados en los últimos veinte años se manifiestan en tres niveles. En primer lugar, se inscriben en la tendencia general de liberalización de la economía y cambio del papel del Estado: de ejecutor de proyectos mineros a facilitador del desarrollo de la industria. Para esto se han creado y aplicado fórmulas institucionales que mejoren el desempeño del sector minero en relación al desarrollo económico.

1 Si bien la minería a gran escala carece de definiciones certeras, los elementos que la caracterizan se refieren al relativo tamaño de las inversiones y de la infraestructura (tanto directa como conexa), la cantidad de material removido, procesado o desechado, el tipo de tecnologías y procesos que utiliza, la cantidad de insumos y mano de obra que requiere, y el tipo de productos que obtiene. Se debe tomar en consideración, además, que las condiciones ambientales de los lugares de extracción y los diferentes tipos de mineralización existentes (las combinaciones en las que se encuentran los metales en el subsuelo) hacen que las operaciones de minería a gran escala, inclusive cuando se busca extraer el mismo metal, puedan variar grandemente con respecto a los impactos producidos, por lo que resulta complejo listarlos, inclusive de manera general.

Estas se complementaron con las reglas y normas desarrolladas, tanto por conglomerados de empresas, como por instituciones financieras internacionales y los Estados, para mejorar el desempeño ambiental de las operaciones mineras, y mejorar las relaciones entre las comunidades locales y las empresas. En este capítulo discutimos, en primer lugar, la naturaleza de los problemas que aquejaron a la industria minera y que promovieron estos ajustes. Las dos primeras secciones del capítulo están dedicadas a discutir la problemática del aporte de la minería al desarrollo económico y los impactos socioambientales de la minería metálica a gran escala de oro y cobre. En la tercera sección mostramos cómo estos ajustes se han manifestado en la región de América Latina y, especialmente, la forma que han adquirido en Ecuador.

Minería y desarrollo

En muchos lugares del mundo, comunidades locales, organizaciones no gubernamentales y gobiernos locales rechazan la presencia de operaciones mineras a gran escala, no solamente en función de la dimensión de los cambios ambientales y sociales que estas producen inevitablemente, sino por la incapacidad que ha mostrado la industria para influenciar de manera efectiva y duradera en el desarrollo económico local.

Los niveles de desarrollo económico y humano relativo de algunos países se han beneficiado de la minería, mientras que esta ha tenido un impacto menor o inclusive ha sido contraproducente para crear condiciones de desarrollo de largo plazo en otros países. Las explicaciones construidas sobre este fenómeno hacen énfasis en distintos aspectos del fenómeno, los cuales pueden ser calificados como “economicistas”, elección racional y de gobernabilidad.

A continuación revisamos cada una de estas aproximaciones frente a ejemplos del desarrollo de la industria minera de metales en los últimos cincuenta años, a través del mundo, y ofrecemos un enfoque sobre la relación de los principales elementos para entender el posible lugar de la minería en el desarrollo sostenible.

La minería no aporta al desarrollo por errores en las políticas públicas

Los argumentos “economicistas” que evalúan el aporte de la minería al desarrollo estudian sus impactos en función de la sostenibilidad de la política presupuestaria (Robinson, Torvik y Verdier, 2006). La dinámica opera al producirse una bonanza por la explotación de un mineral debido a un nuevo descubrimiento o una valoración positiva en el mercado –provocada por el aumento de la demanda o la mejora en la tecnología disponible para la extracción que reduce los costos– lo que exige ajustar la política pública para aprovechar las oportunidades que crea la bonanza para el crecimiento de la economía. Cuando estas condiciones no son aprovechadas en función de disminuir las brechas entre riqueza y pobreza o extender prestaciones sociales, se considera que se debe a una falla o error en la definición de las políticas públicas, configurando desde ahí lo que se conoce como la maldición de los recursos naturales o la paradoja de la abundancia.

La definición formal de la tesis de la maldición de recursos naturales fue desarrollada por Auty (1993) al discutir, tal como lo pronosticaba la visión convencional sobre el desarrollo, que el rol de los recursos naturales es más importante en sus etapas iniciales. Según la evidencia recopilada y analizada por Auty, los países con dotaciones de recursos favorables no solamente fallan en beneficiarse de estos, sino que su desempeño es peor que aquel de los países con menores dotaciones de recursos.

Según esta visión alternativa a la neoclásica², las políticas públicas que regulan la explotación de las reservas de minerales y sus ingresos son la causa de que ciertos países, como India, México y Brasil, no hayan percibido los beneficios de esta en la misma escala en que lo hicieran países con menores cantidades de recursos y condiciones menos favorables para el funcionamiento de un mercado (como el tamaño de la población), como Taiwán y Corea. Así, pues, la menor disponibilidad de recursos de estos últimos les obligó a abandonar un modelo autárquico de desarrollo del mercado interno mediante la industrialización por sustitución de impor-

2 Davis y Tilton (2005) sostienen que la visión neoclásica o convencional afirma que al poseer una dotación de recursos, como minerales, un país puede transformarlos en producción que puede bien consumirse o bien transformarse en otros recursos que, a su vez, mejoran el conocimiento y hacen más eficiente el uso de los mismos.

taciones, debido al creciente déficit en su balanza comercial. Cuando, en la década de 1970, México y Brasil empezaron a enfrentar el mismo problema, y trataron de producir una diversificación de la producción, el abandono del proteccionismo a la industria local fue muy difícil de implementar, por el poder de los intereses directamente beneficiados por las rentas (Auty, 1993).

Los motivos de que las economías basadas en los minerales³ tengan un menor desempeño que en otros países en un nivel similar de desarrollo, pero con menores recursos, yacen en tres factores: la función de producción del sector minero (el ratio entre el capital y el trabajo), los vínculos internos para la producción, y la asignación de las rentas minerales⁴ (Auty, 1985, citado en Auty, 1993). Las dos primeras son condiciones para que existan tendencias hacia el desarrollo de economías de enclave en las que los ingresos por las exportaciones salen del mercado nacional (porque se compran insumos y se contrata personal por fuera de la economía y se deja de generar valor agregado, como lo hicieron Taiwán y Corea), convirtiendo los impuestos en la única forma de contribución de la actividad a la economía (Hirschman, 1977, citado en Auty, 1993). En estas, además, los costos ambientales y sociales de la actividad económica son trasladados, en mayor medida, a las poblaciones locales (Bunker, 1988; Davis y Tilton, 2005).

La distribución de la renta opera de una manera más compleja. La dependencia en los impuestos como forma de captación de renta ocasiona que disminuya la competitividad de los sectores agrícola y manufacturero, como consecuencia de la apreciación del tipo de cambio real ante la rápida captación de la renta minera en la economía doméstica, como en la bonanza petrolera de 1979-1981 en México y Venezuela. Así, se confi-

3 Aquellos países en desarrollo que generan al menos el 8% del producto interno bruto (PIB) y el 40% de sus ingresos por la exportación del sector mineral, sea este de hidrocarburos o minerales duros como el cobre y el estaño. Es importante tener en cuenta que Auty se refiere a un cierto tipo de dependencia de la economía de la explotación de minerales, y no al hecho de poseer una cierta dotación de capital natural para el que algunos modelos no encuentran un impacto estadísticamente significativo en el crecimiento. Ver, por ejemplo, Ding y Field, 2005.

4 Las rentas minerales son los retornos en exceso con respecto a los beneficios normales; estos, a su vez, son los que se expresan en la renta ricardiana como diferencia entre los precios de mercado y los costos de producción (Polo, 2005).

guran la enfermedad holandesa o (i) el encogimiento prematuro del sector agrícola, comparado con aquel de las economías no minerales a un nivel similar de desarrollo, y (ii) el subdesarrollo o extrema protección del sector manufacturero (Auty, 1993).

El efecto de mediano plazo de la enfermedad holandesa es que, dada la necesidad de evitar la competencia en el mercado internacional vía subsidios, debido a la apreciación del tipo de cambio que vuelve más baratos los productos importados, se vuelve muy complicado seguir percibiendo la misma cantidad de renta desde impuestos o comercio exterior para sustituir a la renta minera en las épocas con precios desfavorables. La bonanza puede, además, incrementar las inequidades económicas, si el sector de los recursos naturales en crecimiento redistribuye menos equitativamente los recursos (Humphreys, Sachs y Stiglitz, 2007).

Los efectos de la enfermedad holandesa, además, pueden ser potenciados por la asignación de recursos, tanto de capital como de mano de obra, a los sectores de la construcción y de servicios, provocando que el sector no competitivo (agricultura o manufactura) pueda llegar a crecer en un porcentaje menor, o inclusive a contraerse sostenidamente (Auty, 1993). La amplificación de las condiciones creadas por la bonanza se produce debido al efecto demostrativo de esta en el nivel de salarios. La limitada mano de obra bien remunerada de la industria minera provoca una demanda general por un aumento de los salarios en los sectores menos competitivos, hacia donde se derivan los ingresos de la minería pero sin una base de incremento de la productividad, lo cual instaura un régimen perverso de redistribución no sostenible basado en subsidios.

Dada la alta volatilidad en los precios de los minerales y, en sí misma, la del ingreso que producen en el mediano plazo, es necesario un ajuste para balancear la política fiscal. Según Davis y Tilton (2005), la volatilidad es alta porque la demanda fluctúa, en gran medida, a través de los ciclos económicos. Es decir, que una limitada demanda por la caída de la producción hace que los precios de los minerales bajen. Además, la elasticidad de la demanda y de la oferta es baja en el corto plazo, sobre todo cuando la producción alcanza la capacidad existente. Según Humphreys, Sachs y Stiglitz (2007), la volatilidad del ingreso producido tiene tres posibles orígenes: la variación de las tasas de extracción, la variabilidad en el

tiempo de pago de las corporaciones a los Estados y las fluctuaciones en el valor del recurso natural producido. El balance requiere de (i) un incremento de la competitividad de los sectores agrícola y manufacturero, los cuales son relativamente más lentos para reaccionar a las demandas del mercado, y se retrasan frente a la tasa de declinación de los ingresos generados por los minerales. Se requiere, además, (ii) la eliminación de los oligopolios protegidos para actuar en función del incremento de la competitividad.

Los ciclos de bonanza y caída que afectan la cantidad de ingreso disponible para el fisco afectan también a la inversión pública, pues existe una tendencia hacia una menor inversión en desarrollo cuando la generación de renta depende del cobro de impuestos, y pueden ser altamente variables. La educación ha sido uno de los sectores más afectados por los ciclos, pues la inversión en capital humano no es un requisito para mantener la extracción de las materias primas, si no se apunta a la innovación tecnológica, a pesar de que tenga un rol primordial cuando la economía deba diversificarse en el futuro ante su agotamiento. Además, estos ciclos tienden a generar un mayor endeudamiento externo, fruto de la facilidad con que el dinero es prestado, sobre todo si la justificación es invertir en facilidades para aprovechar futuras bonanzas, con lo que el futuro ingreso tiende a quedar hipotecado.

El endeudamiento frente a los posibles ingresos futuros producidos por la extracción de minerales incrementa las dificultades para el balance fiscal, en una situación de baja en los precios o las cantidades del producto extraído (Humphreys, Sachs y Stiglitz, 2007) y limita aun más las inversiones en capital humano (hospitales, prevención de enfermedades, etc.), profundizando un ciclo de endeudamiento e intensificación de la extracción.

Dado que la tesis de la maldición de los recursos ejemplifica el desempeño de un cierto conjunto de políticas públicas, los efectos de los ciclos de bonanza y caída que configuran la maldición pueden ser manejados en función de la capacidad institucional para responder a los retos que estos crean y aprovechar las oportunidades que abren. Una política pública que, por ejemplo, apunte a manejar la volatilidad de los precios de las materias primas puede pretender la creación de un fondo de estabilización

cuyos resultados dependan del desempeño institucional en la correcta asignación de los fondos que manejan (Humphreys y Sandbu, 2007). De tal forma que la maldición de los recursos naturales para nada tiene el carácter de inevitable, se configura en función de condiciones internas y externas de las instituciones y del mercado que limitan de cierta manera las elecciones que los actores de un sistema político pueden realizar.

La minería no aporta al desarrollo por elección de los actores

Una segunda perspectiva según la cual la minería tiene un efecto negativo sobre el desarrollo hace una lectura distinta de la calidad de las políticas públicas, al sugerir formas en las que los ciclos de bonanza y caída pueden afectar el funcionamiento de un sistema político. Sin negar la posibilidad de ocurrencia de los efectos descritos por la visión alternativa, esta perspectiva mira cómo, más allá de oportunidades para generar desarrollo humano, la abundancia de recursos puede abrir o exacerbar ciertos patrones de comportamiento político.

En el centro de la discusión se ubica el rentismo, entendido como una actividad sostenida de los actores de un sector para apropiarse de la renta proveniente de una actividad extractiva. Los Estados rentistas buscan ejercer un control político sobre la sociedad a través de la creación y mantenimiento de la dependencia económica basada exclusivamente en su capacidad para asignar y redistribuir recursos (Jones y Weinthal, 2006).

El principal efecto de este comportamiento es el debilitamiento de las instituciones del Estado y el deterioro de la relación entre el Estado y la sociedad. Esto sucede porque los Estados rentistas ignoran los incentivos de largo plazo para la construcción de instituciones fuertes; y, sobre todo, el lazo creado por la tributación y la redistribución se debilita enormemente con las políticas de redistribución populistas. De tal forma, se limita el desarrollo de oposición social, porque reduce la necesidad de la rendición de cuentas de los líderes al público. En última instancia, el rentismo incrementa la capacidad del Estado para ubicar recursos discrecionalmente, facilitando (i) el aumento de los niveles de corrupción, (ii) el ejercicio de una desproporcionada influencia en el gobierno por parte del sec-

tor extractivo, y (iii) puede promover condiciones para el desarrollo de regímenes autoritarios que creen para sí una amplia ventaja sobre sus adversarios políticos y bloqueen las restantes demandas sociales mediante el uso de la violencia.

La constatación de tendencias de este tipo lleva a Robinson, Torvik y Verdier (2006) a ver al rentismo no como un error en la política pública, sino como una estrategia política racional que responde a los incentivos inducidos por la generación de rentas. El comportamiento rentista permite distribuir recursos que incrementen la burocracia, a través de la cual se aseguran compromisos políticos, sobre todo en vísperas de elecciones. Así, el rentismo construye una senda de extracción de recursos cuya ineficiencia depende de las posibilidades de quienes acaparan la renta de mantenerse en funciones. A menor probabilidad, el ritmo de extracción y gasto tiende a ser más elevado, y los recursos dejados para el futuro, menores.

Según los autores, el rentismo provoca, además, un movimiento de capital y mano de obra hacia el sector extractivo, no por razones económicas de mayores oportunidades de inversión, sino como parte del desarrollo de una clientela. En última instancia, este comportamiento corresponde a una incapacidad de quienes controlan la extracción y la política pública para generar compromisos que estén sustentados en mecanismos institucionales de rendición de cuentas y que incentiven la meritocracia dentro del Estado, que, a su vez, disminuya la posibilidad de una manipulación clientelar del crecimiento de la burocracia.

Si bien las instituciones determinan cuándo y cómo los incentivos políticos se traducen en política pública, no se debe olvidar que la formulación de esta, está lejos de ser determinada únicamente por las acciones del Estado. Estas lecturas olvidan el papel de las organizaciones de la sociedad civil al cambiar las instituciones que no modifican en el largo plazo las condiciones de vida de la mayoría de la población.

Las interacciones entre los actores

Humphreys, Sachs y Stiglitz, así como Jones y Weinthal destacan que la maldición de los recursos naturales se puede expresar en el debilitamien-

to de las relaciones entre el Estado y la sociedad. Al disminuir los incentivos para una relación mediada por el pago de impuestos y la redistribución, y favorecerse la vía populista y el nepotismo, la capacidad misma de la sociedad civil para interpelar al Estado disminuye. La falta de información sobre las actividades del Estado en el uso de los recursos y la represión actúan como factores que limitan la acción de la sociedad. Sostienen, además, que los Estados rentistas se resisten a la modernización para evitar la redistribución a través de la diversificación de las actividades productivas y la urbanización, limitando, a la vez, el desarrollo de demandas por democratización.

Sin embargo, la relación de causalidad que se establece entre instituciones fuertes y democratización reduce a esta última a su capacidad redistributiva de ingresos, a la existencia de una burocracia con orientación desarrollista y a la creación de mecanismos que favorezcan la meritocracia, la rendición de cuentas y los controles cruzados entre los poderes del Estado, pero olvida la capacidad de acción de la sociedad. Precisamente, un análisis de gobernabilidad de la minería puede ayudar a entender mejor el papel de esta última para influenciar las condiciones en las que se busca el desarrollo humano.

Por ejemplo, la economía de Botswana se convirtió en una de las más saludables del África subsahariana entre 1980 y 1990, luego de que este fuera catalogado como uno de los países más pobres del mundo a finales de 1960, cuando se independizó de Gran Bretaña. Desde el descubrimiento de grandes yacimientos de diamantes en 1972, Botswana dejó de ser principalmente un exportador de carne hacia Sudáfrica y su PIB creció a un promedio anual de 12%, a precios constantes de mercado, mientras que el ingreso per cápita registró una tasa de crecimiento promedio anual de 5%. La transformación hacia una economía basada en la extracción de diamantes, hizo que para 1992 el ingreso per cápita alcanzara los 3 000 dólares cuando en el año de la independencia, en 1966, fue de 60 dólares (Tsie, 1996).

Como parte del manejo de las oportunidades abiertas por la bonanza de recursos, entre 1983 y 1992, las reservas externas se incrementaron de 100 millones de *pula* a 4 mil millones de *pula*, equivalentes a veinte meses de importaciones y servicios, se mantuvo una saludable balanza comercial

por cerca de veinte años, disminuyó la corrupción, y se redujo la deuda externa a niveles mínimos. El ciudadano promedio de Botswana se benefició del crecimiento a través de la provisión de servicios sociales por parte del Estado, en forma del sistema de salud, educación, agua potable, y de una ampliación de la cobertura de un independiente sistema de justicia y de infraestructura necesaria para afrontar las sequías que abaten a la población y afectan la agricultura recurrentemente (Tsie, 1996).

En Botswana existen instituciones fuertes y bien distribuidas a través del territorio, que han logrado mantener una política pública que ha transformado la maldición de los recursos en una relativa bendición. Existen grupos de la población que han sido incluidos en la modernización en condiciones de desventaja, pero que, sin embargo, han logrado influenciar en la democratización y en la definición de políticas públicas. Esta desventaja se expresa en la incapacidad de que sus jefes tribales puedan formar parte del *House of chiefs* y, por ende, influenciar directamente en la política pública que crea el sistema de redistribución de recursos a través de la aprobación de un plan nacional de desarrollo (Solway, 2002).

A pesar de la existencia de instituciones fuertes, que han permitido un incremento en el nivel de vida y la creación de legitimidad y acceso al sistema liberal en Botswana, estas no han respondido con acciones concretas a las demandas por democratización y modernización de las relaciones de producción en el campo, por la existencia de rivalidades étnicas que impiden el reconocimiento de derechos a una parte de la población.

La emergente politización de la etnicidad en la esfera pública de Botswana, desde 1990, motivada por los grupos menos beneficiados (sobre todo los pequeños agricultores) por la política macroeconómica, ha remecido el equilibrio del sistema multipartidos (dominado desde 1965 por el *Botswana Democratic Party*) y ha hecho que tanto el partido de gobierno, cuanto las minorías incorporen demandas por una mejor redistribución de recursos. Han incentivado algunas iniciativas legislativas que intentan modificar la atmósfera de descontento social para mantener una imagen de país democrático y estable necesaria para mantener el flujo de inversión extranjera sobre todo en la industria minera (Solway, 2002; Tsie, 1996).

Si bien el descenso en los ingresos provenientes de la minería experimentado en los últimos años, y la relativa falla en diversificar la economía

fortaleciendo la agricultura no han aportado en el cambio de la precaria situación de representación política de estos grupos tribales, la discusión pública sobre la necesidad de extender los beneficios a todos los botswana, revisando los efectos positivos y negativos que ha tenido la dependencia de la extracción de minerales, se mantiene como uno de los principales temas de competencia política en el país.

Por tanto, es importante tomar en cuenta no solamente los efectos que sobre las instituciones y la economía tiene la extracción de recursos naturales, o cómo estas pueden ajustarse a la abundancia de recursos, sino, además, las relaciones más amplias que se establecen entre la sociedad y el Estado como consecuencia de una forma de organización institucional y de manejo de la economía.

La visión alternativa es más “economicista” aun cuando discute el efecto de la actividad minera desde una perspectiva de desarrollo sostenible. Desde este punto de vista, la minería que afecta a la economía con una enfermedad holandesa se convertiría en una actividad insustentable si la política macroeconómica que guía la senda de extracción se define de una forma tal, que no se toma en cuenta la necesidad de reemplazar el capital natural por otras formas de capital (Auty, 1993); es decir, si se trata a los recursos naturales como un ingreso y no como un bien que debe ser reemplazado (Humphreys, Sachs y Stiglitz, 2007). Las recomendaciones sobre política pública para enfrentar la maldición de los recursos incluyen algunos mecanismos para reemplazar el capital natural, entre otros, la creación de fondos de estabilización para cuando los precios o las cantidades de las mercancías varían (Davis y Tilton, 2005), o el incentivo de la privatización doméstica de los recursos minerales (Jones y Weinthal, 2006).

Sin embargo, la literatura que discute los impactos de la minería en el desarrollo económico y tangencialmente en la democratización, deja al margen dos discusiones. En primer lugar, el papel que las relaciones Estado-sociedad civil tienen en la definición de la política pública que maneja la abundancia de recursos minerales y, con esto, los problemas políticos amplios que determinan el aprovechamiento de las oportunidades más allá del rentismo y la política populista. En segundo lugar, pierde de vista, tal vez, el punto más importante: el análisis sobre las condiciones que permitirían definir dónde y cómo la minería puede contribuir al desarrollo sustentable.

Esta reflexión encierra una aproximación al manejo macro y microeconómico que introduce nociones de la sustentabilidad fuerte en el manejo de recursos naturales. En esta, la sustitución entre capitales es viable solo parcialmente, pues tanto por razones económicas de largo aliento, como políticas y culturales de corto plazo, es necesario, además, mantener servicios ecosistémicos que permitan la existencia de otros sectores más intensivos en el uso de mano de obra, como por ejemplo, la agricultura. Esto, automáticamente, nos trae de vuelta al primer punto sobre la importancia de la gobernabilidad.

La definición de estas condiciones depende de factores externos que se relacionan tanto a la forma en que una economía en particular se inserta en el mercado internacional, como a las características sociales, políticas y económicas de las zonas donde se pretende desarrollar la minería. Todas estas sacan la definición de una óptima política minera fuera del exclusivo diseño de la política impositiva y la llevan hacia el diseño e implementación de procesos participativos que permitan evaluar la distribución social y espacial de la misma, y de los beneficios y costos tanto socioeconómicos como ambientales (Bridge, 2004).

En los próximos apartados se discutirán otros elementos que evidencian la necesidad de discutir las características de una gobernanza minera que tome en cuenta el papel de la actividad dentro de un ordenamiento acordado sobre el uso de los recursos renovables y no renovables, y de estrategias de desarrollo que consideren adecuadamente los impactos sociales y ambientales, tanto presentes como futuros.

Impactos sociales de la minería

Como mencionamos al inicio del capítulo, otro conjunto de razones por las que varios actores desarrollan estrategias de oposición a las actividades mineras de gran escala se relaciona a los efectos sociales que estas generan. La forma de entender estos efectos ha ido cambiando a lo largo del tiempo, hasta llegar a la década de los noventa y ampliarse, no solamente por el crecimiento geográfico de la minería hacia nuevos territorios, sino porque la misma politización de los efectos ambientales ha ayudado a eviden-

ciar el alcance de los mismos, tanto geográfica como temporalmente (Bridge, 2004).

Los impactos directos de la minería sobre la sociedad

La historia social de la minería ejemplifica cómo la muerte, el desmembramiento y las enfermedades entre la fuerza de trabajo se relacionan directamente con la acumulación que la actividad permite. El reconocimiento de los impactos de la apropiación de la naturaleza en la salud de los trabajadores ha vuelto conflictivas las relaciones sociales de producción hasta el punto de crear oposición a las operaciones mineras y poner en duda la legitimidad de los procesos de acumulación del sector (Bridge y McManus, 2000).

Sin embargo, los efectos de la minería en salud son particularmente difíciles de determinar. La mayoría de la información disponible es proporcionada por las mismas empresas y, en esta, solamente ciertos indicadores son priorizados, produciendo un gran vacío sobre problemas reportados por las poblaciones locales como efecto de la contaminación, como el incremento en la tasa de abortos o de enfermedades cancerígenas (Bridge, 2004; Bury, 2004). Además, son inexistentes los estudios independientes que permitan aislar los efectos de la minería en una población determinada (Belem, 2009). Las instituciones públicas encargadas del control no han desarrollado la capacidad para monitorear los impactos de las operaciones como parte de políticas de salud pública. Estas se han limitado a mantener, en el mejor de los casos, un rol reactivo ante las denuncias locales.

Lo que se ha podido determinar con relativa seguridad es que los efectos de tales operaciones no están localizados, sino que tienden a distribuirse por grandes áreas, sobre todo cuando se analizan las interacciones que tienen las operaciones mineras con los ecosistemas (Bridge, 2004). Por tanto, las cuestiones de seguridad en las minas, que antes se entendían como cuestiones locales de las condiciones de trabajo y salud ocupacional, ahora se consideran factores que contribuyen a la estabilidad de regiones enteras o culturas, sobre todo de grupos indígenas.

La migración de trabajadores y de quienes buscan trabajo hacia las áreas de los proyectos de gran escala frecuentemente conduce a un incremento en la incidencia de enfermedades como infecciones sexualmente transmitidas (VIH/SIDA), tuberculosis, cólera y enfermedades relacionadas con las condiciones de higiene de los asentamientos alrededor de la mina. Además, la reducción de la agricultura de subsistencia y la expropiación de tierra arable por el desarrollo de minas amenazan la seguridad alimentaria e incrementan la vulnerabilidad de la población más golpeada por el VIH/SIDA, las mujeres y los niños (Pegg, 2003).

Varios estudios recopilados por el Banco Mundial para diseñar la “Guía sobre HIV/AIDS para el sector minero en la región sudafricana” estiman que en Sudáfrica al menos un cuarto de la población de mineros ha contraído HIV. En Zambia, cuyos ingresos por exportaciones corresponden en un 75% al cobre, el 18% de los mineros también ha contraído el virus (Smart, 2004). Los trabajadores de las minas en Gabón muestran un incremento en la prevalencia de enfermedades bacterianas o virales; en Ghana, la pérdida de la audición inducida por ruido; en Zimbabue, cáncer de pulmón; envenenamiento con monóxido de carbón en Kenia; y en Sudáfrica —el mayor productor de oro del mundo—, principalmente cáncer y enfermedades del pulmón⁵ (Eisler, 2003, citado en Hilson y Haselip, 2004).

Entre los efectos sobre la salud que se han documentado con mayor amplitud se encuentran las afecciones provocadas por la reducción de la calidad del agua, tanto superficial como subterránea, por la presencia de sedimentos tóxicos (WRI, 2004b). La minería de diamantes en Rusia ha causado graves efectos sobre la salud humana en la cuenca del río Vilvuy, uno de los sitios de extracción de diamantes más estudiados en el mundo. En esta cuenca, habitada por 192 000 personas, las tasas de morbilidad son más altas que en toda la República de Sakha, de la que es parte. Existe un incremento de hepatitis viral, infecciones gastrointestinales y disentería, ligadas a la pobre calidad del agua. La contaminación con metales es un

5 La exposición por largo tiempo a una alta concentración de partículas por las emisiones de polvo puede resultar en asbestosis, silicosis (ambas inflamaciones acompañadas de crecimiento de tejido y lesiones) y alergias, e iniciar respuestas asmáticas en segmentos sensibles de la población (UICN, 1996).

problema recurrente, se ha encontrado una alta concentración de cadmio, cobre, níquel y cromo en los habitantes de la región. La incidencia de tumores malignos y las anomalías congénitas en el sistema cardiovascular, la inflamación crónica y las alergias son considerablemente más altas que el promedio de la república (varios autores, citados en Crate y Yakovleva, 2008).

En cuanto al empleo, existe una tendencia sostenida a la reducción en el número de trabajadores en las minas. Un estudio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre 29 países muestra que en un período de 15 años (1985-2000) ha existido una reducción del 45% en el empleo neto en la industria (OIT, 2002). Por ejemplo, los cambios tecnológicos que permiten realizar explotaciones de gran escala a cielo abierto en Ghana han reducido la capacidad de la industria para generar empleos, pues las vinculaciones con las economías locales e inclusive nacionales no cubren la reducción de actividades intensivas en mano de obra como la agricultura (Akabzaa, 2009).

Dado que las industrias extractivas modernas son cada vez más intensivas en capital, crean relativamente pocos puestos de trabajo por unidad de capital invertida. Por ejemplo, la mina de oro de Sadiola, en Mali, creó aproximadamente un empleo por cada 700 000 dólares invertidos; en el mismo país, la mina Randgols creó 127 puestos de trabajo por cada 1,23 millones de dólares invertidos (varios autores, citados en Pegg, 2003). La planta de producción de acero Bhilai, ubicada en el estado Chhattisgarh, en India, empleó, en sus inicios, en 1960, a 92 000 trabajadores, de los cuales cerca de 15 000 trabajaban en sus minas, además, cuando la planta fue construida desplazó a cerca de 32 000 personas. Luego de la mecanización de la planta, en la década de los ochenta, la fuerza de trabajo fue reducida a 40 000 en la planta y 8 000 en las minas (Sarangi, 2004).

La privatización también ha coadyuvado a producir fuertes reducciones de empleos como en el caso de Zambia Consolidated Copper Mines, en cuya fase final de privatización (iniciada en 1990 y finalizada en el año 2000) cerca de 8 300 empleados fueron despedidos y tuvieron que dedicarse a la agricultura de subsistencia, lo cual resultó en una importante pérdida de bosques en las regiones donde operaba la empresa. Los efectos del ajuste de una economía de salarios a una economía de subsistencia son difíciles de enfrentar para las poblaciones que dependen de la explotación,

sobre todo cuando la empresa deja de proveer servicios básicos como parte de su paquete de beneficios laborales (Hilson y Haselip, 2004).

La liberalización de la economía para la atracción de inversiones en minería ha tendido a crear restricciones débiles para la contratación de personal extranjero, por lo que, en algunos países de África, se habla de la recolonización de la industria (Akabzaa, 2009). La industria en los países en desarrollo tiende, además, a contratar a la poca gente capacitada para llevar a cargo los procesos de regulación y control necesarios a nivel nacional, lo cual ha desestructurado permanentemente la institucionalidad estatal en sus tareas de control y planificación (Hilson y Haselip, 2004).

La mayor dependencia tecnológica experimentada desde finales de la década de los ochenta ha ocasionado que la generación de trabajo deje de ser un tema importante en relación a la industria minera, siendo reemplazado por prácticas de responsabilidad corporativa socioambiental (Damonte, 2007). Estas prácticas complementan la extracción con el financiamiento y la ejecución de proyectos y programas de desarrollo agrícola o de construcción de infraestructura, como evidencia de la redistribución que hace la empresa de los beneficios que recibe de su explotación de minerales, y de su compromiso con el bienestar de los espacios en que opera (Hilson, 2007).

En sí, la responsabilidad social empresarial no utiliza prácticas de redistribución inéditas para la industria, pero sí representa una nueva forma de enmarcarlas dentro de la actividad, en función de viabilizar proyectos específicos. En lugar de convertirse en una negociación multilateral, entre la empresa, sus empleados y las comunidades de su área de influencia, incluye una retórica respecto a derechos fundamentales, a comunidades no directamente implicadas en las actividades e inclusive a un aporte a estrategias de desarrollo. Sin embargo, como veremos posteriormente en el caso de Ecuador, algunos no se han eliminado o manejado de mejor manera luego de este cambio.

Las operaciones a gran escala tienden a cambiar las características demográficas de las zonas donde se asientan. En la zona de Vilvuy, en Rusia, el Gobierno contrató trabajadores en Ucrania, Bielorrusia y las zonas límite con Europa cuya movilización hacia la zona ha cambiado la proporción de la población indígena, la cual, antes del desarrollo industrial minero (en la década de 1920), ascendía al 88% del total, declinando

hasta 36% en 1989 y alterando las instituciones tradicionales para el manejo de los recursos renovables (Crate y Yakovleva, 2008).

El acaparamiento legal o ilegal de tierras al que tiende la minería a gran escala actual se vuelve problemático para la sociedad, debido a una limitada valoración de los impactos de las operaciones de la mina y, por ende, a una subinversión en internalizar los efectos al pagar compensaciones, se producen desplazamientos de las poblaciones locales, como sucede en los estados del centro de la India en relación a la extracción de carbón, bauxita, uranio, cobre, etc. (Areeparampil, 1996; Sarangi, 2004).

A inicios de la década de 1980, las compañías nacionales extractoras de carbón en el centro de la India adquirieron extensas áreas de tierra. Se estima que entre 1981 y 1985 solamente Central Coalfields adquirió 8 300 hectáreas de tierra y que Eastern Coalfields adquirió 12 140 hectáreas, ambas en el estado de Jarkhand, provocando el desplazamiento de 32 750 familias. De estas, alrededor de 11 901 personas tuvieron la oportunidad de acceder a un trabajo en las operaciones mineras (Areeparambil, 1996). La privatización de la minería durante la década de 1990 en India tampoco ha mejorado la situación, pues porciones de tierra cada vez más extensas y operaciones que contratan cada vez menos a la población local han venido acompañadas de mayores instalaciones para procesamiento, infraestructura y disposición de desechos, desplazando a cada vez más gente, en varios estados, como Orissa, Andhra Pradesh, Jharkhand y Chhattisgarth (Sarangi, 2004; Das, 1995). Los desplazamientos han afectado principalmente a los pueblos tribales, los *dalits*⁶ y los estratos socioeconómicos más débiles de India. Los pueblos tribales que constituyen el 8% de la población del país llegan a constituir entre el 40% y el 50% del total de la población desplazada por los proyectos mineros (Bhengara, 1996).

Entre 1990 y 1998, a casi diez años de iniciados los procesos de privatización de la industria minera en Ghana, cerca de 30 000 personas fueron desplazadas, y se registró un muy limitado cumplimiento de la ley en

6 Los *dalits* son grupos de personas que se encuentran fuera del sistema de castas tradicional de India. Son trabajadores manuales, la mayoría trabajadores agrícolas cuya actividad define el alcance de las relaciones sociales que pueden desarrollar con otros grupos de la sociedad. En el censo de población de 2001 se estima que existen cerca de 167 millones de *dalits* en India (toma-do de <http://navsarjan.org/centrefordalithumanrights>. Visita 10 de diciembre de 2010).

cuanto a las compensaciones, cuyos pesados procesos tendieron a crear una cantidad de excepciones para el pago y a no considerar correctamente el valor de mercado de las tierras ocupadas (Andoe, 2002, citado en Akabzaa, 2009). De manera recurrente, y en el mejor de los casos, los efectos de la compra de tierra sobre el comercio local, y por ende sobre la disponibilidad de capital económico en el largo plazo, no son adecuadamente valorados por las empresas. En Angoraju Carhuayoc (Perú) y Chuquiña (Bolivia) se ha documentado que la compra de tierra por parte de empresas mineras ha reducido la capacidad de producción de carne y lana, y que las compensaciones pagadas no han logrado ser utilizadas para generar otras actividades que los pobladores locales estén en capacidad de desarrollar, lo que ha resultado en una descapitalización en el largo plazo (Damonte, 2007).

Debido a la forma en que se distribuye la propiedad de la tierra y se da valor a las características de producción, las mujeres tienden a recibir menores montos, en relación a los hombres, por no ser propietarias y por el tipo de cultivos que producen, pues estos están, en algunos casos, orientados al consumo familiar y tienen un menor valor de mercado (Akabzaa, 2009). Pero los efectos de la acumulación de tierra no son solamente locales, se extienden a través de amplias regiones e implican el uso de otros recursos, como el agua para la generación de energía, tierra adicional para la construcción de infraestructura o el desarrollo de industrias químicas, y para la disposición de residuos. Estas actividades complementarias, pero imprescindibles para las operaciones mineras, limitan aun más las posibilidades de las poblaciones de desplazados de practicar actividades de subsistencia y de producción agrícola para los mercados locales.

La urbanización de zonas cercanas a operaciones mineras conlleva un uso acelerado de los recursos naturales, falta de planificación, y efectos económicos como la inflación en los precios de los productos de consumo local o importados de otras regiones, que por la velocidad con la que se desarrollan, afectan, sobre todo, a los pueblos indígenas, quienes son los más perjudicados por la contratación de mano de obra barata y poco calificada (Areeparampil, 1996).

Los casos de Mali y Perú muestran que la presencia de minas suele incrementar las desigualdades entre los pequeños grupos de empleados y

las comunidades que se benefician de las prestaciones sociales que las compañías están obligadas a proveer como parte de su contrato con el Estado, y aquellas poblaciones que quedan fuera de las zonas denominadas como de intervención directa o influencia. Las desigualdades económicas creadas entre las comunidades corresponden a un manejo corporativo del pago de compensaciones (Belem, 2009; Damonte, 2007) y a la desconexión que estas tienen con respecto de las inversiones sociales hechas por los Estados (Campbell, 2003).

La presencia de la minera Yanacocha, en Cajamarca (Perú), como mayor terrateniente de la zona, ha provocado un incremento en la disponibilidad de recursos de capital (infraestructura y acceso a capital financiero) a través del pago de compensaciones. Este ha sido desigual y se ha exacerbado por un descenso en el acceso a recursos de capital natural (agua y tierra) y capital social (redes de reciprocidad que se han hecho más asimétricas por las políticas de contratación y compensaciones) en ciertas poblaciones cercanas (Bury, 2004). En algunas regiones donde es posible la extracción con métodos artesanales cerca de operaciones a gran escala, es común que se reporten expulsiones de mineros artesanales, muchas veces acompañadas de violencia por parte de las empresas o por la fuerza pública (Campbell, 2009; Salim, 2003)

Finalmente, Hilson (2007) muestra que los programas diseñados para proveer sustento a las comunidades afectadas por la minería en Ghana tienen dificultades para ofrecer alternativas que no multipliquen el mismo modelo en varios lugares. Por tanto, la articulación al mercado produce pocos beneficios sustentables de largo plazo, y los tipos de actividades para generar ingresos son bastante impopulares. Además, es posible constatar un rápido incremento en la minería artesanal ilegal en las mismas localidades en que los programas están siendo ejecutados.

Los acuerdos entre las empresas y las comunidades para el desarrollo de operaciones mineras han requerido de ajustes en cuanto a la organización de las comunidades locales para poder manejar los recursos obtenidos (o las nuevas formas de participación como la presencia en el accionariado, *joint ventures*, los fondos para remediación, etc.) y asegurar una representación adecuada frente a los intereses de las empresas y el Estado (O'Faircheallaigh, 2008).

Una de las consecuencias más significativas de tales acuerdos es el cambio en el acceso que pueden tener las comunidades locales, especialmente las indígenas, al sistema de justicia. La mayoría de estos acuerdos, en Australia, Canadá o Nueva Zelanda, disponen que las comunidades estén de acuerdo con los futuros proyectos y que no puedan oponerse durante la realización de la evaluación de impacto ambiental u otros procedimientos de regulación. Además, previenen a los indígenas de utilizar ciertas vías legales que pueden estar disponibles para reclamos por incumplimientos o afectaciones no previstas. Inclusive, algunos acuerdos prohíben a los indígenas aliarse políticamente con otros actores en la defensa de sus derechos o para el inicio de cualquier tipo de acción legal en contra de las empresas (O’Faircheallaigh, 2008).

La limitación a oportunidades para mejorar, o al menos mantener, un nivel de vida ha promovido diversas formas de organización de las poblaciones locales para rechazar las operaciones mineras. En la localidad de Tambogrande (Perú) se han configurado conflictos por intentar expandir la base de legitimidad de los procesos de toma de decisiones sobre la viabilidad de ciertos proyectos, y por cuestionar sistemas de valores que sostienen percepciones del riesgo, mecanismos de toma de decisiones y equidad en la distribución de costos y beneficios de la extracción de recursos naturales.

La acción de las organizaciones locales se da en función de su preocupación por un modelo de democracia centralizado, que no permite que sean los residentes de una localidad quienes decidan sobre la viabilidad del proyecto, por el compromiso del Estado con el bienestar nacional más que con una preocupación ambiental en términos de protección de la naturaleza. Los residentes locales, en conjunción con organizaciones no gubernamentales, buscan implantar un modelo de toma de decisiones (el referéndum local) que cuestiona la legitimidad del sistema de gobernanza existente, el cual confía solamente en la validez de instrumentos técnicos para definir los posibles impactos y diseñar las medidas compensatorias (Muradian, Martínez-Alier y Correa, 2003).

Un aspecto que se repite a lo largo de otros conflictos mineros y problemas de regulación del sector es la constante criminalización de quienes exigen mejores controles o reglas más claras para determinar la viabilidad

social de un proyecto. En el caso filipino, así como en Guatemala, Perú y Ecuador los reportes de observadores especiales de las Naciones Unidas hablan sobre las estrechas relaciones de empresas multinacionales con la Policía o el ejército, y las campañas del Estado para vincular a quienes se oponen a la minería con grupos subversivos. Esto muestra uno de los límites de la estrategia de actores como las organizaciones no gubernamentales o de actores de la sociedad civil para desarticular las asimetrías de poder, sobre todo cuando se problematiza el conflicto alrededor de la minería como una cuestión de seguridad nacional en la que el Estado posee los medios suficientes para hacer valer las decisiones que toma a pesar de la oposición social (Magno, 2003).

En el caso de India, los cambios en los estilos de vida provocados por el crecimiento de las actividades mineras han dado pie a que las poblaciones afectadas, sobre todo aquellas tribales que no tienen participación en los asuntos políticos del país, se unan a organizaciones de la insurgencia maoísta, que libra guerras civiles en varios estados del centro-este (Maharashtra, Orissa, Andhra Pradesh, Chhattisgarh, Madhya Pradesh, Jharkhand) y que se han convertido en uno de los mayores retos para la democratización del país, pues, al mismo tiempo, alientan la política de la derecha radical para la creación de un Estado no laico (Guha, 2010).

La violencia parece ser la temática común de la expansión de la minería y otras actividades extractivas hacia nuevas regiones del planeta, y un componente esencial de las agendas de seguridad de muchos Estados que, en determinados casos, deberán acceder a cualquier costo a ciertos materiales críticos para mantener e incrementar sus tasas de crecimiento interno (Klare, 2003). Así, las denominadas guerras por los recursos configuran otro aspecto de la maldición de los recursos naturales en la forma de conflictos armados y problemas con el respeto a los derechos humanos.

La necesidad de provisión de recursos naturales incrementa los conflictos civiles, muchos de los cuales se relacionan al control de los recursos y los territorios, el derecho a participar en la toma de decisiones, el beneficio de los ingresos, los impactos sociales y ambientales y los medios utilizados para acceder a los recursos y al personal (Collier y Hoeffler, 2000). En algunos casos, como en Zaire y Papúa (Nueva Guinea), estos conflictos civiles han estado relacionados con la secesión de regiones que niegan

la propiedad de los recursos minerales por parte del Estado debido a su limitada presencia histórica y al comportamiento rentista y autoritario que ha utilizado para permitir el crecimiento de la industria minera.

En la ahora provincia autónoma de Bougainville, en Papúa Nueva Guinea, se desató uno de los acontecimientos violentos más mediatizados relacionados a la operación de la mina de cobre de Panguna, manejada por una subsidiaria de Rio Tinto Zinc, por la contaminación de los ríos y el incumplimiento de los ofrecimientos para reubicaciones. Los continuos sabotajes a la mina ocurridos en 1975 por parte de los habitantes de Bougainville provocaron una respuesta violenta del ejército de Papúa Nueva Guinea, que, apoyado por Australia, mantuvo una guerra civil en la que murieron entre 15 000 y 20 000 habitantes de la isla, como fruto de los enfrentamientos y el bloqueo impuesto por el Gobierno de Papúa Nueva Guinea en 1990 (Hyndman, 1991). La activa injerencia de las empresas mineras en este tipo de conflictos separatistas ha exacerbado los abusos de los derechos humanos a través de cuerpos de seguridad privados que actúan en conjunto con la fuerza pública, como ocurrió en las provincias de Aceh y en Papúa Occidental, en Indonesia (Ballard, 2001).

La presencia de recursos no renovables con alto valor de mercado está fuertemente correlacionada con un incremento en el riesgo de guerras civiles, en las que la disponibilidad de recursos naturales puede proveer de incentivos a rebeldes para tomar las armas y los medios que financien una revolución, como en los casos de Angola (diamantes), República Democrática del Congo o Sierra Leona. Durante la guerra civil en Angola, los rebeldes de UNITA financiaron sus campañas militares con la venta de diamantes, mientras el Gobierno lo hacía con la venta de petróleo (Pegg, 2003).

Impactos ambientales de la minería

Los impactos ambientales de la minería se relacionan con los distintos procesos que componen la vida útil de las minas. La exploración, la preparación del sitio, el procesamiento o fundición del metal y el cierre de la mina producen distintos tipos de residuos que, a su vez, pueden causar una multiplicidad de peligros potenciales.

Las actividades de exploración pueden implicar agrimensura geofísica o aérea, perforaciones, excavación de trincheras, explosiones, construcción de campamentos y construcción de caminos. La preparación del sitio y la extracción de la mena⁷ implican la remoción de vegetación y cambio en las características físicas de los suelos, la construcción de infraestructura conexas y de campamentos, así como la creación de pilas de residuos de roca o desmonte, pilas de mena con distintos grados de concentración de mineral, explosiones y transporte de la mena para procesamiento. A su vez, el procesamiento puede implicar molindas, pulverizaciones, filtrados o concentrados químicos, fundiciones y refinaciones de la mena. El cierre de la mina puede incluir actividades de reforestación, reacondicionamiento de las pilas de residuos, cierre de áreas peligrosas y reparación de grietas (WRI, 2004a).

A través del proceso de segregación de cobre y oro se produce una gran proporción de material removido en comparación con el metal de interés, el cual, por su contenido de metales pesados y residuos del proceso de segregación, puede contaminar el medio ambiente y afectar la salud (Bridge, 2004). El material removido se clasifica en sobrecarga y residuos de roca. La primera es todo aquello que debe removerse para llegar hasta los minerales de interés, como suelo y vegetación. Lo segundo es la roca que ha sido minada y no se considera de ningún interés económico para procesamiento adicional. Los residuos de roca pueden ser utilizados en el futuro para actividades de reforestación o son apilados para la futura etapa de cierre de la mina (WRI, 2004a).

La remoción y la disposición de materiales implican drásticas modificaciones en los ecosistemas, pues sus volúmenes pueden ser mayores a aquellos de los procesos naturales de erosión de los suelos y reproducción de la vegetación (UICN, 1996). Por tanto, la excavación de la mina y sus procesos conexos son agentes importantes de cambio de la topografía, de los sis-

7 La mena está formada de dos partes: el mineral, que es la especie de interés que se encuentra en estado sólido, con una composición química definida; y la ganga, que es la parte sin interés económico. La riqueza de una mena se define como el porcentaje de metal que contiene, generalmente, en estado combinado. La mena y la ganga se separan a través de diversos procedimientos físicos y químicos. Tomado de <http://www.unap.cl/museum/min/basededatos/conceptos.htm>. Visita 10 de octubre de 2010.

temas de drenaje y uso del suelo, y de patrones de vegetación. Estos procesos producen que se aceleren algunos ciclos geoquímicos e hidrológicos naturales, sobre todo cuando involucran el uso de reactivos químicos.

Las operaciones a cielo abierto movilizan grandes cantidades de material, por tanto son más contaminantes que las operaciones subterráneas, sobre todo en cuanto al volumen de desechos producidos y a la liberación de partículas a la atmósfera (UICN, 1996). La cantidad de material removido tiene relación con el potencial de contaminación, y este, además, está relacionado con la cantidad de procesamiento de los materiales: a una mayor intensidad en el uso de reactivos químicos, existe una mayor posibilidad de contaminación⁸.

Los relaves son los lodos residuales que provienen del procesamiento de la mena. Estos contienen, usualmente, al menos un 50% de agua y son desechados en embalses en la tierra o en el ambiente acuático. El potencial contaminador es mayor para las piscinas de relaves que para los residuos de roca, y estas, además, son susceptibles de múltiples afectaciones en sus estructuras, por las condiciones del medio ambiente (viento, precipitación, escorrentía y sismos).

Durante el procesamiento del mineral pesado, y sobre todo en minas con una concentración baja de mineral, se producen, además, lixiviados⁹, que se almacenan en pilas luego de la molienda y del rociado con una solución de cianuro (WRI, 2004a). Al estar expuestos al medio ambiente, los desechos sólidos y líquidos pueden causar dos tipos de polución: física, como resultado del ingreso de material particulado a la atmósfera, el agua y la tierra; y química, que resulta de la toxicidad asociada a sustancias como el mercurio, el arsénico o el cianuro, los sólidos suspendidos, polvos, y los residuos sólidos.

8 El cianuro y el mercurio son dos sustancias utilizadas en distintos procesos para la obtención de oro, el cianuro es especialmente difícil de separar de otras sustancias descargadas en el proceso de minado y es altamente tóxico. El mercurio orgánico es una forma muy tóxica de mercurio, pues puede formar una variedad de compuestos y entrar fácilmente en la cadena alimentaria producida por la metilación del mercurio, es decir, el reemplazo de uno o de un grupo de átomos por una molécula de metilo. Este proceso se produce, sobre todo, en ambientes calurosos y húmedos (UICN, 1996).

9 Son líquidos que se producen por el paso del agua a través de la roca y que contienen sólidos suspendidos o disueltos.

Estos últimos se originan a través de dos rutas: la liberación al ambiente de agentes utilizados en el procesamiento y la oxidación natural de minerales en la mena, como resultado de la exposición al aire o el agua (y catalizada por la reproducción bacteriana), siendo el caso de la oxidación de sulfuros que contienen cobre uno de los problemas ambientales más serios de la industria minera.

En Zambia, la producción de cobre ha degradado severamente el ambiente. Las fundiciones de cobre emiten entre 300 000 y 700 000 toneladas de dióxido de sulfuro a la atmósfera por año. Aparte de los impactos en la calidad del aire, estas emisiones también contaminan el suelo y matan la vegetación. Se estima que decenas de miles de residentes pueden estar afectados por altas cantidades de plomo en el suelo, y que la escorrentía y las fugas en las represas de relaves y las represas de residuos rocosos contaminan los efluentes que salen de la mina y que son utilizados aguas abajo (Pegg, 2003).

La disposición y la erosión de los relaves en y hacia las riveras de los ríos causan graves impactos en la vida acuática y los ecosistemas en general. Los desechos pueden modificar la morfología del cauce, al interrumpir los canales, desviar los caudales y cambiar la pendiente o la estabilidad de las orillas. Estas perturbaciones cambian las características de los sedimentos del cauce, reduciendo la calidad del agua al incrementar la turbidez natural, reducir la cantidad de luz disponible para la fotosíntesis, afectando a una gran cantidad de cadenas tróficas. Los mismos efectos tiene el drenaje de las sustancias ácidas que se producen a partir de la oxidación de sulfuros, los cuales pueden demorar cientos de años en desaparecer, dada la gran cantidad de roca que se expone al medio ambiente (varios autores, citados en WRI, 2004a).

La minería es conocida por ser la actividad industrial con mayores tasas de accidentes (Belem, 2009). África y Asia, en particular, han sido escenarios de varios de los más famosos derrames de sustancias contaminantes, productos de la industria minera de gran escala. En Sudáfrica, el colapso de las presas de relaves de las explotaciones de oro de Bafokeng (1974) y Merriespruit (1994) resultó en la pérdida de vidas y un gran daño financiero y ambiental. La falla de la represa de Merriespruit descargó 600 000 m³ de relaves y 90 000 m³ de agua, y mató a 17 personas (Davies, Martin y Lighthall, 2004).

En Ghana, los derrames de efluentes ricos en cianuro han causado la contaminación de ríos y tierras agrícolas, entre 1996 y 2001 al menos tres grandes descargas de distintas sustancias químicas contaminaron vertientes que proveían de alimento, plantas medicinales y agua a las poblaciones asentadas cerca de algunos de los más grandes ríos del país. Estos fallos se atribuyen a deficientes regulaciones, ingeniería y manejo, y a una aplicación ad hoc de las regulaciones (Hilson y Haselip, 2004).

En las Filipinas, y en general en el sudeste asiático¹⁰, los derrames y la disposición de relaves no regulada se han vuelto más pronunciados en la última década y han causado grandes daños a las poblaciones de peces y a las tierras agrícolas. Las operaciones de gran escala, como la mina de cobre Panguna (en Papúa Nueva Guinea, un país extremadamente rico en recursos naturales, entre ellos: extensas selvas de bosque húmedo, extensos pantanales y arrecifes de coral prístinos) (UICN, 1996), contaminaron las aguas de la bahía Calancan con aproximadamente 84 millones de toneladas de relaves, como producto del *laissez faire* que impregnaba las regulaciones ambientales.

La mina Ok Tedi, también en Papúa Nueva Guinea, ha destruido 1 000 km² de bosques lluviosos y humedales desde mediados de los años ochenta. Esta mina descarga cerca de 80 000 toneladas de lodos de piedra caliza con residuos de cobre y otras sustancias tóxicas, por día, en la cuenca alta del río Fly, donde las poblaciones de peces han disminuido entre 70% y 90% (Hilson y Haselip, 2004; WRI, 2004a). La misma situación se ha registrado en Europa oriental y los países de la ex Unión Soviética, sobre todo en la región de los Balcanes, donde se ha asentado la mayoría de las inversiones en operaciones de gran escala de oro y cobre. Estas han causado daños significativos en el paisaje y han contaminado suelos utilizados para agricultura de subsistencia (Hilson y Haselip, 2004).

Actualmente, se siguen dando cambios en los patrones de la explotación de minerales, la industria está accediendo cada vez a más depósitos en países en desarrollo, en los que se produce una dramática sobreposición entre las áreas donde se encuentran los depósitos y las áreas de alta diver-

10 Indonesia, Tailandia y Papúa Nueva Guinea.

sidad biológica (WRI, 2004a). Este desarrollo genera conflictos, por la necesidad de reemplazar zonas que generan servicios ambientales como agua, madera, alimentos y defensas costeras por la extracción de minerales.

Un análisis global del World Resources Institute (2004b) sobre la relación entre minería y ecosistemas críticos indica que la expansión de la minería hacia las zonas tropicales en todo el mundo, tanto en las minas activas como en exploración, se ha asentado, en un 75%, en áreas con valor para la conservación y áreas con estrés en cuencas hidrográficas. Además, un 25% de las minas activas y zonas de exploración se traslapa con o está en un radio de diez kilómetros de áreas protegidas; y cerca de un tercio de todas las minas activas y los sitios de exploración está ubicado en ecosistemas intactos, no protegidos, pero con alto valor para la conservación.

A pesar de que la discusión sobre la presencia de minería en lugares protegidos ocupa el centro de los debates internacionales y nacionales, otras áreas que no gozan de ningún grado de protección podrían presentar un mayor riesgo. La situación de estos ecosistemas es más preocupante si se toma en cuenta que cerca de un cuarto de las explotaciones mineras y de los lugares de exploración está ubicado en lugares donde las estructuras de gobernanza son relativamente más débiles para hacer cumplir la ley, controlar la corrupción y promover el desarrollo de una sociedad civil fuerte.

Dada la tendencia actual a minar en depósitos de bajas concentraciones, gracias a la nueva tecnología, y sobre todo en la minería de cobre, económicamente tiene más sentido procesar el cobre muy cerca del lugar de extracción, para reducir al máximo los costos de transporte, por lo que la ubicación de una planta procesadora de cobre es extremadamente estratégica: si el depósito está ubicado cerca de un área de alto valor ecológico, la industria asociada no estará muy lejos (UICN, 1996). Un análisis de 26 empresas petroleras y mineras que actúan en varios lugares del mundo muestra que estas aportan fondos para actividades de conservación localizadas, pero no llegan a balancear el impacto de la degradación ambiental de sus operaciones globales. Además, solamente ocho de estas empresas han desarrollado mecanismos adecuados para apoyar la conservación de las áreas de alto riesgo, donde (FFI e Insight Investment, 2006, citados en Grigg, 2007) las interacciones entre el proceso minero y los ecosistemas revelan la capacidad de los impactos de extenderse y afectar ciclos que,

inclusive, pueden tener efectos regionales o globales, por sus patrones de dispersión, como las emisiones de las fundiciones de aluminio y las plantas de hierro y acero de Trinidad y Tobago (Vine, 2009), o la explotación de bauxita en Guinea (Campbell, 2003).

El cierre de la mina, una vez cumplida su fase productiva, es una de las etapas que más controversias causa en la industria. Los efectos futuros de una intervención en la mineralización se relacionan con la capacidad de esta de contaminar el agua, a través del incremento de la erosión de los materiales removidos y la consecuente contaminación de acuíferos y del suelo. Los residuos de roca que son utilizados para rellenar la mina, una vez que su vida útil ha expirado, son usualmente la principal fuente de drenajes ácidos hacia los cuerpos de agua y el suelo (UICN, 1996).

Los incentivos otorgados a la inversión extranjera en minería han tenido efectos negativos sobre las tasas de extracción de los recursos, que se traducen, en lo posterior, en complicaciones para proceder a un manejo ambientalmente adecuado de las instalaciones. El mismo efecto rentista que guía el comportamiento de los funcionarios públicos se aplica a las empresas, que deciden extraer los minerales a tasas mayores de las técnicamente recomendadas o contractualmente fijadas con el Estado.

La mina de la empresa Freeport McMoran, en Irian Jaya (Indonesia), perdió el seguro sobre su inversión, otorgado por la Overseas Insurance Investment Corporation, de Estados Unidos, por 100 millones de dólares, en 1995, para operar una mina donde la extracción máxima se fijó en 52 000 toneladas por día. La empresa aumentó la tasa de extracción a 100 000 toneladas por día y depositó masivamente los relaves, en los ríos Ajikwa y Minajeri, por considerar que la tecnología necesaria para una correcta disposición de los mismos era inadecuada para el sitio, o su uso, económicamente inviable (UICN, 1996).

El Estado incentiva este comportamiento cuando introduce cláusulas de exención de impuestos por un período determinado, en el que las empresas intentan maximizar sus ingresos reduciendo, a la vez, aquellos ingresos futuros programados por los Estados (Belem, 2009), en detrimento de los *stocks* de capital que podrían hacer de la minería una actividad sustentable, al menos desde un punto de vista débil.

Los pasivos ambientales son aquellos riesgos provocados por las operaciones mineras antiguas o abandonadas, cerradas o no, antes de la existencia de regulaciones ambientales para las mismas, y aquellos que se originan luego de terminado el período de cierre de la misma por el operador. Estos pueden presentar un riesgo de seguridad o de contaminación tanto para la salud humana como para el medio ambiente. El riesgo por contaminación se debe a la presencia de sustancias tóxicas, como por ejemplo el arsénico, el cianuro o los metales pesados en los residuos mineros, como son los relaves y los desmontes, y a la liberación de ellos al medio ambiente. El riesgo por seguridad se da, sobre todo, por la estabilidad física de las instalaciones remanentes (Oblasser y Sánchez, 2008).

El peligro con las piscinas de relaves no está asociado solamente con los accidentes. En Estados Unidos, estas piscinas pueden llegar a cubrir cerca de 3 500 ha, y, a pesar de que han sido debidamente aseguradas contra sismos y tormentas, y los sitios han sido revegetados, la escorrentía ha provocado que la contaminación a los cuerpos de agua siga ocurriendo. Incluso cientos de años luego del cierre de la mina, la presencia de sustancias tóxicas puede seguir siendo un peligro (UICN, 1996). Por esto, considerar el manejo de pasivos ambientales, como un correcto cierre de la mina, en el manejo económico de la industria minera es fundamental para que el desarrollo generado en la fase de operación de la mina no se vea amenazado por la necesidad de realizar costosas intervenciones para reparar los pasivos ambientales.

La generación de electricidad, construcción de infraestructura y alimentación de los mineros también afectan al ambiente directamente (UICN, 1996). Algunos cálculos muestran que el consumo agregado de las actividades mineras, sobre todo de las fundiciones, gasta, al menos, el 10% de la energía utilizada globalmente, contribuyendo considerablemente a la emisión de dióxido de carbono en la atmósfera, sobre todo en las operaciones subterráneas, la cuales aportan un 90% de los gases de efecto invernadero de las operaciones mineras (UICN, 1996).

Los desplazamientos de población, tanto fuera de las tierras dedicadas a la minería como hacia la zona, crean, además, presiones sobre otros recursos de los bosques e incrementan la deforestación (Belem, 2009). La construcción de caminos y de infraestructuras, o la obtención de carbón

para ciertas fundiciones de hierro conducen a la fragmentación de los bosques, perturbando la captura de agua e incrementando la erosión. De esta forma, se produce una grave pérdida de biodiversidad, al reducir el hábitat, incentivar la transformación del bosque en tierras agrícolas y por la caza de animales (UICN, 1996).

Los impactos de la minería producen complejos encadenamientos que rebasan el limitado espacio de la mina. Por tanto, la planificación del desarrollo de una industria minera debe tomar en cuenta varios elementos, entre lo cuales se establecen complicadas interrelaciones. El manejo de la renta minera, las actividades de control de los proyectos mineros y los procesos de negociación entre poblaciones locales y empresas requieren de una adecuada planificación y acuerdos entre los actores sociales, las instituciones del Estado y los agentes del mercado.

Esta planificación exige sobrepasar la visión sectorial de crecimiento de la industria, a través del incremento de las actividades de exploración y explotación. Se necesita producir acuerdos entre los actores mencionados sobre cómo la industria minera se inserta en las dinámicas locales y regionales ya existentes, de manera que se puedan minimizar los impactos negativos que tiene la actividad. Se necesita la producción de un ordenamiento territorial que permita, en el largo plazo y a través de una constante evaluación del desempeño económico, social y ambiental de los proyectos mineros, hacer de esta actividad un instrumento para lograr el desarrollo, y no el fin mismo de la política pública.

Minería en América Latina y Ecuador

A inicios del siglo XX, el mercado de cobre primario estuvo dominado por algunas empresas estadounidenses que controlaban la oferta (al acumular títulos mineros y poder reducir o incrementar la producción, controlando el precio) y parte de la demanda a través de la integración vertical con la industria semimanufacturera. Este control oligopólico empezó a debilitarse con el incremento sostenido de la demanda de cobre luego de la Segunda Guerra Mundial, pues este último incentivó la entrada de nuevas empresas productoras (Moussa, 1999).

A partir de la década de 1960, la explotación de minerales a gran escala estuvo exclusivamente en manos de empresas estatales, luego de la adopción de políticas de sustitución de importaciones por varios países productores, como en el caso del cobre, en Chile y Zambia. Esta estrategia incluyó la nacionalización de minas y fundiciones, restricciones a la participación en el capital para las empresas extranjeras, incentivos para inversión nacional en el *upstream*, para capturar una mayor proporción de la adición de valor a los minerales, y la formalización de la minería a pequeña escala y artesanal como parte de las medidas de reforma agraria (Bridge, 2004).

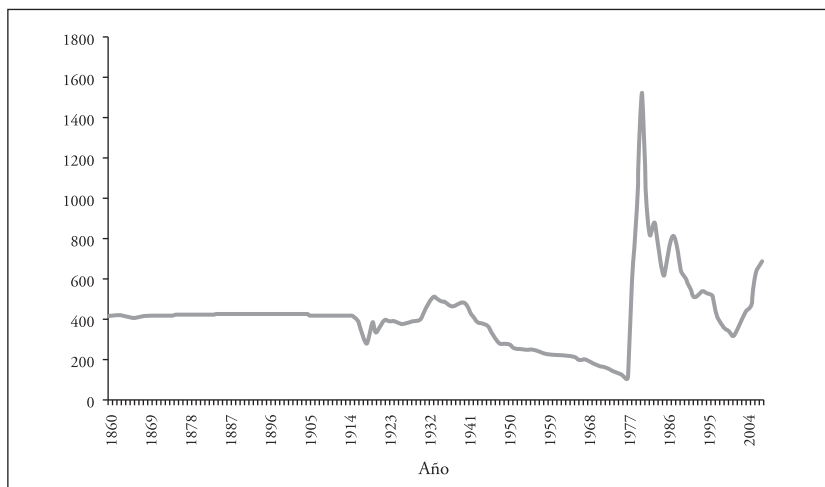
Los nuevos productores, sin embargo, no consiguieron formar un cartel para controlar los precios, como lo hicieron las empresas privadas en las décadas anteriores. Como resultado del primer choque petrolero, en 1973, y la consecuente reducción de la producción industrial en el mundo, las empresas mineras estatales tuvieron problemas para mantenerse en operaciones, por las dificultades que enfrentaron para reducir costos (Moussa, 1999).

En Ghana, por ejemplo, país que desde 1962 ha mantenido un nivel importante de dependencia de la exportación de metales —principalmente oro—, luego de diez años de nacionalización, el manejo estatal de la industria minera produjo una caída de la producción del metal a 277 000 onzas, menos de un tercio de la cantidad alcanzada en 1960. Esta baja fue motivada por la progresiva reducción de la autonomía empresarial frente a los políticos de turno y la falta de inversión en la industria para mejorar su eficiencia y reducir los costos (varios autores, citados en Hilson y Haselip, 2004).

Producto de la remoción de los precios fijos del oro, en 1971, en Estados Unidos, y del incremento de la volatilidad en las tasas de cambio que siguieron al colapso del acuerdo comercial y financiero de Bretton Woods, en 1973, se produjo un rápido incremento del precio del oro a finales de los años setenta (Gráfico N.º 1), que llegó a 1979 con una dramática triplicación del precio (varios autores, citados en Bridge y MacManus, 2000).

Gráfico N.º 1

Evolución del precio internacional real del oro (dólares de 2007 por libra)



Fuente: Calderón et al., 2007: 215

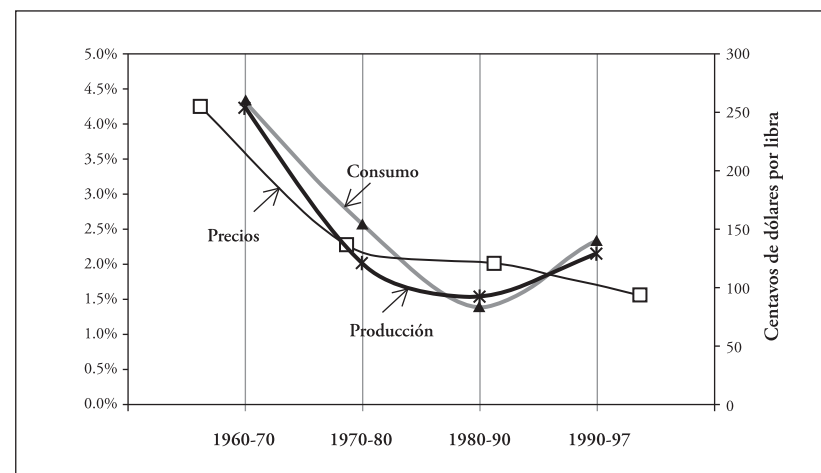
En el caso del cobre, el choque de 1973 llevó a una brusca caída de los precios y a un nivel de sobreoferta jamás igualado. Así, entre 1975 y 1977, el excedente acumulado de la producción mundial llegó a representar más de la cuarta parte del consumo anual, como se muestra en el Gráfico N.º 2. La necesidad de aprovechar la bonanza en el caso del oro llevó a intentar reducir los costos a través de alianzas con empresas privadas que habían desarrollado nuevas tecnologías y, además, se otorgó mayor flexibilidad financiera a las empresas estatales. Esto significó el inicio de una década de reformas a las leyes y códigos mineros en varias regiones del mundo.

El aporte de las instituciones del Grupo del Banco Mundial fue de extrema importancia en la reestructuración del sector en los países en desarrollo¹¹. A finales de la década de 1980, luego de haber constatado los

11 El grupo está compuesto por el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (BIRF), la Asociación Internacional para el Desarrollo (IDA, por sus siglas en inglés), la Corporación Financiera Internacional (IFC), la Agencia Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA, por sus siglas en inglés) y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIAD).

Gráfico N.º 2

Cobre: consumo, producción y precios (tasa de crecimiento mundial, dólares de 1990)



Fuente: CEPAL (s/f), citado en Sánchez, Ortiz y Moussa, 1999: 45

problemas que las empresas mineras estatales tuvieron para contribuir positivamente en el desarrollo de los países más pobres, estas instituciones operaron un cambio en su rol con respecto al desarrollo de la industria a nivel mundial.

Hasta entonces, las distintas instituciones del grupo, especialmente BIRF e IDA, dedicaron sus esfuerzos de combate a la pobreza al apoyo de proyectos de inversión, públicos o privados, y a la rehabilitación de operaciones mineras. Según la revisión de la estrategia del grupo sobre minerales no combustibles, que en 1992 se tradujo en la “Estrategia para la minería en África”, el incremento de proyectos privados, en detrimento de aquellos operados por compañías estatales, podría mejorar el desempeño de la industria en el continente, para movilizar el capital de riesgo y de inversión necesario para que aquella operara de manera sólida y ordenada (Onorato, Fox y Strongman, 1998).

La estrategia presentada para África en 1992 contenía varias de las consideradas mejores prácticas para la industria de la época, que incluían reformas de políticas ambientales, fiscales e institucionales. Los ejes de la estrategia fueron (i) la estimulación de la participación del sector privado

en la industria, (ii) la privatización de las empresas estatales y el desarrollo de un competente y fuerte rol de administrador y regulador del Estado, y (iii) el establecimiento de condiciones para el desarrollo sostenible de los minerales¹². Esta estrategia se implementó a través de préstamos y créditos para el ajuste y reestructuración sectoriales, a través de estudios y consultorías, y se difundió a nivel global a través de conferencias, como aquella: “Desarrollo, ambiente y minería: mejorando la contribución de la industria minera al desarrollo sostenible”.

Algunas de estas características pasaron a componer la lista de elementos del denominado “Código minero moderno”, que sirvió para guiar la asistencia técnica a los procesos de reforma en los países en desarrollo que se presenta en el Anexo N.º 1. Como parte de estos cambios, varias empresas estatales en países en desarrollo fueron privatizadas, y las condiciones de ingreso a la inversión privada fueron flexibilizadas nuevamente. A inicios de la década de 1990 se produjo la primera ola de liberalización del sector minero en África, que se manifestó en el retiro del Estado de actividades de extracción directas y en el diseño de paquetes de incentivos fiscales para atraer inversión.

Por ejemplo, en Ghana, cuyo código minero fue utilizado como base para la reforma en otros países de la región durante la década, el impuesto al ingreso de las empresas, que en 1975 se encontraba en el rango de 50% y 55%, fue reducido a 45% en 1986, y posteriormente a 35%, en 1994. De igual manera, las reformas permitieron que el pago de regalías bajara de 6% en 1975 a 3,7% en 1987 (Campbell, 2003). A pesar de la bonanza debida a la liberalización de la economía en Ghana durante los ochenta, la minería produjo solamente un modesto impacto en el empleo, alcanzando a emplear al 0,7% de la población, y su contribución en el PIB ha fluctuado entre el 2-3% y representa un 40% de los ingresos por exportación de mercancías desde 1992. Actualmente, la profundización

12 Este último objetivo se planteó como un apoyo al fortalecimiento técnico de las instituciones estatales y, dependiendo del contexto, apoyo a reformas legales y al desarrollo de normas para mitigar los impactos ambientales, asegurar reubicaciones apropiadas por desplazamiento o pérdida de los medios de vida, desarrollo de capacidades para manejar problemas relacionados al manejo de los bosques, y acomodar los derechos y tradiciones de los pueblos indígenas (Onorato, Fox y Strongman, 1998).

progresiva de las reformas permite a las empresas, que controlan el 80% de las operaciones mineras del país, mantener, en promedio, el 71,2% de sus ingresos por exportaciones fuera del país (Campbell, 2003).

Las características del sistema de gobernanza minero de Chile fueron utilizadas como modelo en América Latina, para apoyar los procesos de reforma hasta 1996, cuando se desarrolló una estrategia específica para la región, denominada: “Una estrategia minera para América Latina y el Caribe”. Esta fue elaborada a partir de la actualización de aquella desarrollada para África en 1992. Entre 1985 y 1997, unos 96 países introdujeron nuevas regulaciones mineras, hicieron reformas a sus regulaciones existentes o se encontraban en proceso de reformarlas (Otto, 1997, citado en Hilson y Haselip, 2004).

En Chile, desde mediados de los años setenta, existió una política de no discriminación a la inversión extranjera, se adoptó, posteriormente, la posibilidad de arbitrajes internacionales, se mantuvo la propiedad del Estado sobre los recursos y su capacidad de concesionar, se fomentaba una libre prospección, y se permitía la transferencia de licencias de exploración y minería. El otorgamiento de estas licencias se hacía con base en información técnica, y las decisiones adversas se resolvían a través de cortes; las empresas privadas pagaban relativamente pocos impuestos y ninguna regalía (Onorato, Fox y Strongman, 1998). La legislación minera de Chile, primer país productor y exportador de minerales de la región, fue reformada en 1983, y constituye el primer marco normativo que propició la participación de la empresa privada en la industria, luego de décadas de un control estatal exclusivo de la misma (Chaparro, 2002).

Las reformas incrementaron rápidamente la prospección minera en América Latina, Asia y África. América Latina y el Caribe tienen un importante potencial geológico minero, disponiendo, entre otras, del 33% de las reservas mundiales de cobre, el 25% de estaño y de bauxita, el 17% de níquel, el 10% de zinc y el 7% de plomo. Los yacimientos de la región presentan mejores leyes de los minerales que en otras regiones del mundo; así, por ejemplo, en 1995, la ley media del mineral procesado en las operaciones en América Latina correspondió a un 1% de cobre, mientras que en América del Norte fue de 0,47%, y de 0,56% en Europa occidental y Australia (USGS, citado en Campodónico y Ortiz, 2002).

La reubicación geográfica de las actividades extractivas en la década del ochenta estuvo acompañada por una caída en la proporción de la producción mundial de ciertos metales, como el cobre, por parte de algunos países industrializados. Esta cayó con respecto a la década del setenta, en el caso de Estados Unidos, de 19,5% a 14,8%, y de Canadá, de 9,5% a 8,7%, del total mundial. La producción se redujo por el cierre de varias minas, con altos costos de producción en ambos países; en el caso de Canadá, la caída obedeció a la promulgación de nuevos estándares ambientales (Moussa, 1999).

En América Latina, el volumen de toneladas de cobre producidas en la década de 1980 se incrementó, desde el 11,9% del total mundial al 23,3%. Este avance fue posible gracias al aumento de la producción chilena, impulsada por la inversión de la Corporación Nacional del Cobre de Chile (CODELCO) en la consolidación de varios proyectos de gran escala. Sin embargo, para el caso del cobre, la recuperación del consumo que inició en 1983 se abasteció principalmente de inventarios y no de un aumento de la producción, lo que provocó una subida en los precios hasta 1990, cuando se produjo un nuevo excedente en la producción (Moussa, 1999).

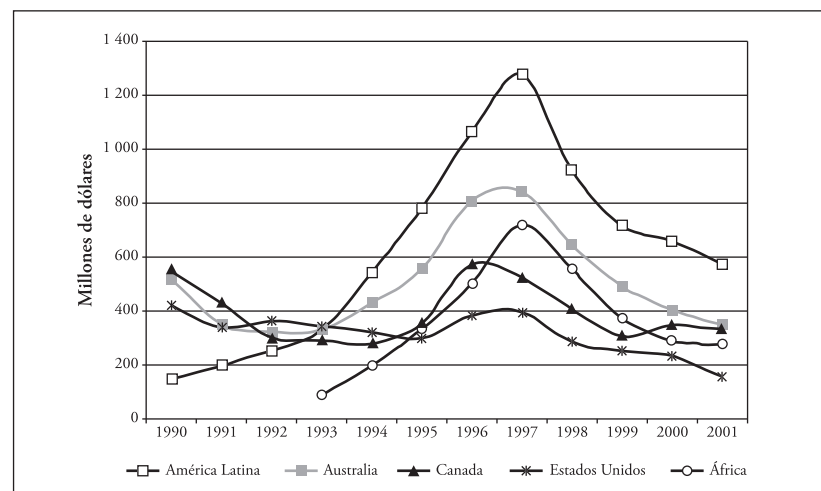
Los sustanciales incrementos en la participación latinoamericana en el mercado mundial minero, en la década de 1990, corresponden, en gran medida, a la apertura que el sector tuvo a la inversión extranjera. Durante esta década, se dieron tres generaciones de reformas a las leyes mineras en la región. La primera generación, a inicios de la década (1991-1995), estuvo representada por los cambios en Argentina, Cuba, Ecuador, Guatemala, México y Perú; hacia finales de la década se había concluido una segunda etapa de reformas en Brasil, Bolivia, Guatemala, Honduras y Venezuela (1996-1999); y se abrió paso una tercera en Colombia, Ecuador y Nicaragua.

La inversión extranjera en minería fue atraída a la región a través de incentivos como la no discriminación entre inversionistas nacionales y extranjeros, la posibilidad de un 100% de propiedad a través de la privatización o de la compra directa de empresas públicas y la flexibilización a la expatriación de utilidades; y las restricciones en la inversión fueron removidas (Garmendi et al., citados en Hilson y Haselip, 2004). Las reformas, además, eliminaron ciertos requisitos de operación –como la compra de

insumos locales– e introdujeron el pago de indemnizaciones ante expropiaciones, la aceptación del arbitraje internacional en mediaciones, y convenios de protección de inversiones (Sánchez, Ortiz y Moussa, 1999).

A inicios de la década de los noventa, los presupuestos de exploración asignados para los países de la región se ubicaban por debajo de los 200 millones de dólares anuales, y se concentraban básicamente en Chile. Hacia 1994, los presupuestos anuales de exploración en América Latina aumentaron a 544 millones de dólares, y a partir de este año iniciaron un vertiginoso crecimiento, para situarse en 1 278 millones de dólares en 1997 (ver Gráfico N.º 3). En dicho año, América Latina logró captar el 28% de los gastos en exploración previstos por las principales empresas mineras sobre un monto mundial estimado en 4 574 millones de dólares (Campodónico y Ortiz, 2002).

Gráfico N.º 3
Presupuestos para exploración en el mundo (1990-2001) (millones de dólares)



Fuente: Metals Economics Group, 2001, citado en Campodónico y Ortiz, 2002: 43

Durante la década de 1990, el incremento en las inversiones en proyectos mineros en América Latina permitió que esta aumentara sus exportaciones desde 327 a 638 millones de dólares, un alza relativamente pequeña, en cuanto las cifras para el mundo muestran un aumento de 2 971 a 8 815 millones de dólares; es decir, una duplicación en la región, frente a una triplicación en el resto del mundo, en la misma década (Kouzmine, 2001).

Sin embargo, se notan significativos incrementos en el volumen producido, de tal manera que la producción de cobre de América Latina fue el más alto del mundo, logrando una participación, en la década de 1990, del 32,2%¹³ (Moussa, 1999). En cuanto a la producción de oro, entre 1993 y 2002, esta fue la segunda más importante del mundo, luego de la asiática, y la participación de la región pasó del 10% al 15% (de 232,7 toneladas a 386,4 toneladas) y mantuvo una tasa de crecimiento sostenida del 5%, cuando a nivel mundial esta alcanzó el 1,2% (Ruiz, 2004).

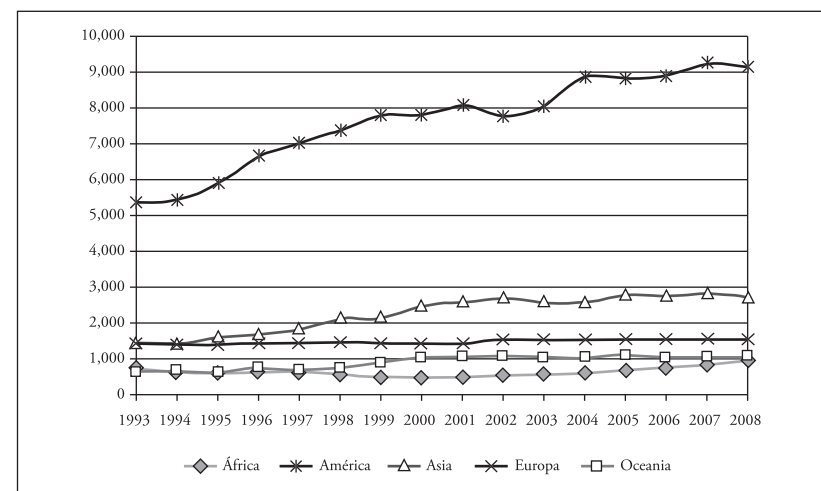
Para el cobre, el incremento en la participación fue posible debido al ingreso, en la década precedente, de una amplia inversión en megaproyectos en Chile, sobre todo por parte de empresas privadas, que permitieron que la producción del país se incrementara hasta alcanzar el 24,4% del total mundial, en 1998, pasando, entre 1990 y 1998, de 1,6 a 3,7 millones de toneladas¹⁴ (Moussa, 1999). El continente ha incrementado desde cerca de un cuarto a casi la mitad su participación en la producción mundial de cobre (ver gráficos N.º 4 y 5).

Esto se debe al incremento de la producción en Chile, del 16% al 36% de la producción mundial, entre 1985 y 2008. La producción en el resto del continente no ha sido significativa, a pesar del aumento ostensible de la producción mexicana. La subida de la demanda ha significado que muchas minas operen casi a su capacidad máxima y que las fundiciones y

13 Los principales países productores de la región, en el caso del cobre, fueron Chile, Perú y México, que aportaron con el 24,4%, 4% y 3,1%, respectivamente.

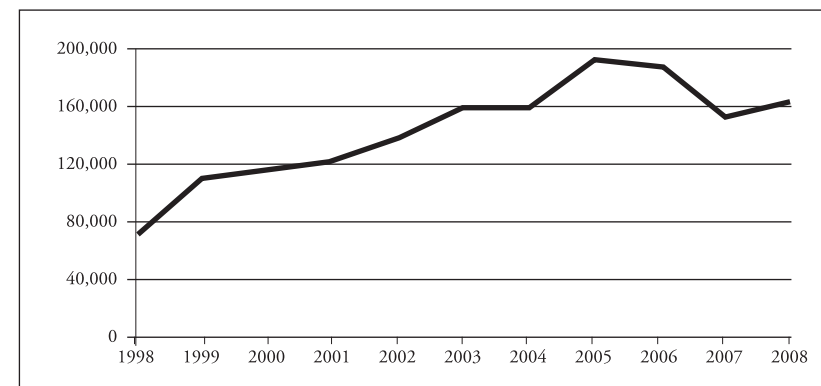
14 Los proyectos de producción de mineral y concentrado de cobre más importantes que entraron en operación en esta década en Chile fueron: La Escondida, abierta en 1990 y que en 2010 produjo cerca de 1,2 millones de toneladas; y Collahuasi, que empezó sus operaciones en 1998 y produce 530 000 toneladas de cobre (tomado de www.collahuasi.cl y www.escondida.cl/mel. Visita 25 de octubre de 2010).

Gráfico N.º 4
Producción de cobre de mina por región (toneladas métricas)



Fuente: ICSG, 2009: 28

Gráfico N.º 5
Producción de oro de mina en Perú (kilogramos)



Fuente: Elaboración propia a partir de Lusty, 2008

las refineras se conviertan en el cuello de botella de la producción¹⁵. Esto, aunado al limitado potencial de expansión y a la disminución de las reservas de mena de las minas existentes, significa que la producción se estabilizaría si es que los altos precios actuales fueran reinvertidos en exploración e infraestructura (Hetherington, et al., 2008).

Desde 1997 se registró un crecimiento constante en la producción de oro de mina y una tendencia a la baja en los costos de producción. Además, incrementó el reciclaje de oro, hasta llegar a igualar el 25% de la producción, siendo el promedio anual de oro reciclado de 644 toneladas, entre 1991 y 2001. El incremento en la venta de oro por parte de los bancos centrales provocó que los precios empezaran a descender desde 1997, recuperándose en 2002, luego de la firma del Acuerdo de Washington, en 1999 (Campodónico y Ortiz, 2002)¹⁶. Para el oro, el sustancial incremento en el aporte de la región corresponde a la producción de Perú (ver Gráfico N.º 5), donde opera la segunda mina de oro más grande del mundo, Yanacocha, que tiene, junto a las minas La Quina y Maqui-Maqui, una capacidad anual reportada de 110 000 kilogramos de oro (Gurmendi, 2010: 10)¹⁷.

Durante la década de 1990, el crecimiento de la demanda mundial de oro y cobre no se reflejó en un aumento generalizado de los precios, debido a la existencia de una sobreoferta. Por el contrario, estos tendieron a la baja (ver Gráfico N.º 6), con un mínimo pronunciado en la segunda mitad de la década. En el caso del cobre, esta disminución respondió al colapso de la Unión Soviética, que redujo el consumo en casi un millón de toneladas. Debido a la rigidez de la oferta en la industria, se produjo

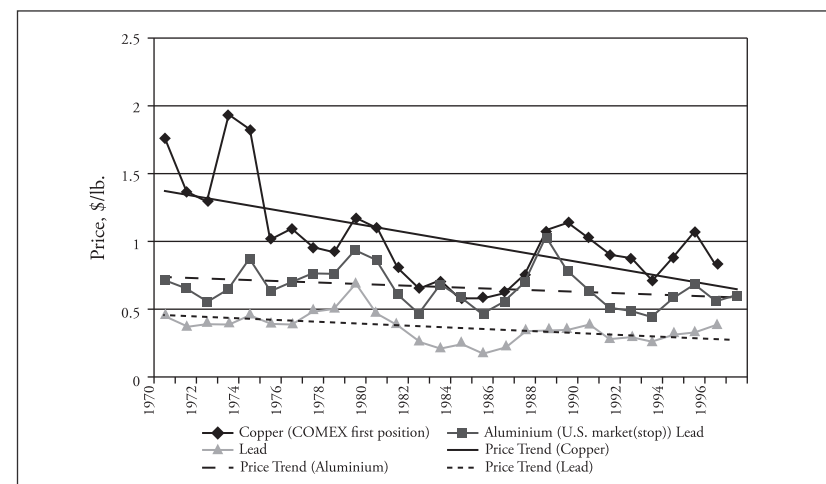
15 La producción de cobre está, además, concentrada en unas pocas unidades grandes, que son susceptibles de huelgas, desastres naturales y tienen acceso limitado a fuentes de energía, como el gas natural, y a insumos, como el agua.

16 El Acuerdo de Washington fijó un nivel máximo de 400 toneladas de oro anuales, para ser vendidas por los bancos centrales de varios países desarrollados, cuando el promedio de la década (1991-2001) fue de 355 toneladas.

17 Las modificaciones a la legislación minera de 1991 produjeron una bonanza exploratoria en Perú debido a la apertura del régimen de concesiones, la cual implicó que los petitorios mineros vigentes pasaran de unos 100 000 a más de 170 000, en el período 1991-1997, dando origen a inversiones cercanas a los 100 millones de dólares anuales. El radical proceso de privatizaciones proporcionó, entre 1991 y 1997, ingresos al Estado por un poco más de 1 000 millones de dólares, compromisos de inversión por 1 126 millones de dólares, y una inversión esperada, no garantizada, por ampliaciones y otros proyectos de los inversionistas que compraron empresas estatales, cercanos a los 5 000 millones de dólares (Sánchez, Ortiz y Moussa, 1999).

una acumulación de excedentes a mediados de 1997 que se intensificó por la influencia de la disminución de la demanda durante la crisis económica en el sudeste asiático. La fuerte caída de precios hacia fines de 1997 provocó un nuevo cierre de las minas, con altos costos de producción en Estados Unidos y Australia. A fines de 1999, la capacidad de producción disminuyó en 400 000 toneladas.

Gráfico N.º 6
Precios promedio anuales para algunos metales (dólares de 1982)



Fuente: Chipman y Dziubinsky, 1999: 5

Los presupuestos mundiales de exploración para 1998 cayeron en 1 200 millones de dólares, llegando a 2 830 millones de dólares. Alrededor de un 50% de esta reducción se explica por la declinación de los gastos de las compañías de menor tamaño o *junior*¹⁸, que previamente contribuyeron a cinco años de importantes aumentos. En América Latina, la disminución alcanzó los 356 millones de dólares, pasando de 1 170 a 814 millones de

18 Las empresas de exploración *junior* no reciben ingresos considerables de minas en producción u otras empresas y se financian, sobre todo, con fondos de exploración recaudados mediante la emisión de valores del tesoro (Natural Resources Canada, 2007: 1, citado en Calderón et al., 2007).

dólares, entre 1997 y 1998. El número de empresas en actividades de exploración cayó de 124 a 93 en el mismo período, y los países con mayor recepción fueron Perú, Chile, Brasil y México, destinados principalmente a la búsqueda de oro y cobre (Sánchez, Ortiz y Moussa, 1999). A pesar de las reducciones globales, Latinoamérica fue la primera región en cuanto a recepción de gastos de exploración en la segunda mitad de los noventa, con 27% del total, seguida por Australia, con 18%. Los países de la cordillera de los Andes recibieron más de la mitad de la inversión captada por la región, y Perú, entre 35% y 40% de estas inversiones, ligeramente detrás de Chile (Larroque, 2002, citado en Polo, 2005).

A partir del año 2000, los precios del cobre se elevaron, como consecuencia de un fuerte crecimiento económico global impulsado por Estados Unidos y China, lo que influyó en la disminución de los inventarios. El período de bonanza fue corto, pues, en 2001, inició la desaceleración de la economía global, en particular en Estados Unidos, y disminuyeron las expectativas de crecimiento en los años venideros, lo que afectó también a la inversión en exploración de cobre. Como consecuencia, se produjeron más cierres de minas y/o disminuciones en la producción, pero esta vez con una clara intención de que la reducción de la oferta incidiera en un aumento de los precios del cobre. La caída en la demanda produjo, nuevamente, un excedente de oferta (Campodónico y Ortiz, 2002).

En el caso del oro, la incertidumbre surgida de la debilidad del dólar y las restricciones para su venta a futuro provocaron un incremento en el precio a partir de 2003, el mismo que incidió en un aumento en la inversión en exploración y explotación (Ruiz, 2004). En 2001, las inversiones en exploración en América Latina ascendieron a 575,8 millones de dólares, lo que equivale al 28,8% del total mundial (Campodónico y Ortiz, 2002).

La disminución de las reservas probadas y probables en los últimos 25 años y el aumento de los costos de producción en Canadá han impulsado que las empresas canadienses realicen exploración y explotación en otras regiones, por la relativa carencia de exploración previa. Las empresas canadienses representan el 40% de los gastos en exploración a nivel mundial y varias empresas de importancia mundial como Barrick Gold, grandes como Goldcorp, e intermedias como Yamana Gold, Kinross Gold e Iamgold han concentrado sus activos mineros en la región.

América Latina ha sido el principal destino de los gastos de exploración de las empresas mineras (24%), seguida por Canadá (19%) y África (16%), siendo el aumento de las actividades de exploración realizadas por las empresas mineras canadienses en la región del 35% al 50%, entre 2002 y 2007. Las empresas mineras canadienses han pasado a controlar muchas de las mejores minas de oro y los principales proyectos mineros relativos a este metal en la región, precisamente cuando el precio internacional del oro ha llegado a tener un valor máximo sin precedentes (Calderón et al., 2007).

La minería metálica de gran escala en Ecuador

A finales de la década del ochenta, la industria minera en Ecuador se encontraba limitada a una sola operación comercial para la extracción de oro y plata, en la mina Portovelo-Zaruma, que funcionaba comercialmente desde 1880. Esta operación fue invadida por trabajadores informales una vez que pasó al control estatal, al caducar el período de concesión previo. En la misma década, el país registró un gran incremento de la actividad minera informal en Portovelo-Zaruma, y además en Ponce-Enríquez y Nambija, todas localidades de las provincias del sur del país. El Banco Mundial (2003) estima que en 1990 aproximadamente 40 000 mineros informales se encontraban operando en estas áreas, en busca de oro.

Las funciones de recolección de datos y aquellas de regulación estuvieron concentradas en una misma institución semiautónoma, la Corporación de Desarrollo e Investigación Geológico Minero (CODIGEM), que además realizaba inversiones y promovía las inversiones privadas (Banco Mundial, 2003). Con la asistencia del Banco Mundial, desde 1989 se elaboró un nuevo marco normativo que fue aprobado en 1991 como respuesta al entorno favorable de precios de los metales y de incremento de la inversión privada en exploración.

La Ley de Minería de 1991 apuntó a redefinir las funciones de las instituciones públicas del sector para que el Estado funcionara como ente regulador y proveedor de la información básica, y no como un competidor más en el mercado minero, para que así pudiera atraer más inversión extranjera para el sector. De tal manera, el registro de las concesiones y los

títulos mineros fueron asignados a la Dirección Nacional de Minas (DINAMI), bajo la Subsecretaría de Minas. Se creó, además, la Dirección Nacional de Ambiente, bajo la Subsecretaría Ambiental del Ministerio de Energía y Minas.

La creación de estas instituciones pretendía consolidar una nueva visión del sector, que apuntaba a atraer nueva inversión privada, apoyar el desarrollo sistemático del aumento de una producción minera ambientalmente prudente, y mitigar la degradación ambiental que resulta del uso de tecnología primitiva e inadecuada en las operaciones de minería artesanal y de pequeña escala en el país¹⁹.

El límite de la reforma lo constituyó el frustrado paso de las operaciones de la CODIGEM en las zonas especiales manejadas por el Estado, especialmente la mina de Portovelo al Ministerio de Energía y Minas, para su adjudicación a empresas privadas. Es así que CODIGEM continuó con sus actividades de operación, producción de la información básica y promoción de la minería (Banco Mundial, 2003).

En toda la década de 1990, la producción de oro en el país se incrementó, desde 451 kilogramos en 1991 a 2,8 millones de kilogramos en 2000, alcanzando un pico en 1997, de tres millones de kilogramos. Entre 1991 y 1999, el número de concesiones otorgadas incrementó de 616 a 2 864, sin embargo, ningún descubrimiento significativo fue hecho. Los recursos generados por estas actividades fueron bastante reducidos. La totalidad de las actividades mineras en Ecuador generaron un ingreso al Estado de 12,4 millones de dólares, incrementándose desde 9 700 dólares en 1991 hasta 2,1 millones en su pico, en 1997, para declinar nuevamente hasta 850 000 dólares a mediados de 2002 (Banco Mundial, 2003).

Para 1994, el valor del total de los minerales producidos en el país alcanzó los 120 millones de dólares, que representan un porcentaje menor

19 Las actividades de implementación de la ley de 1991 fueron financiadas a través de un préstamo del Banco Mundial y ejecutadas como parte del Proyecto de Desarrollo Minero y Control Ambiental (PRODEMINCA). Parte de las actividades del PRODEMINCA incluyeron: la asistencia técnica para la aplicación y revisión de la Ley Minera de 1991, su reglamento general y decretos asociados, normas y demás textos reguladores; la organización y operación de las agencias del sector público minero; las relaciones entre aquellas agencias, ONG y las empresas mineras privadas operando en el país; así como temas de mercadeo, exportaciones y comercio; y asuntos impositivos y económicos pertinentes del sector.

al 1% del PIB y entre el 1% y el 5% del valor de las exportaciones al mismo año (Banco Mundial, 1996). Tras la implementación de las reformas sectoriales, Ecuador quedó rezagado con respecto a los otros países de la región en cuanto a la inversión hecha en exploración por empresas transnacionales. En 1999, por ejemplo, el país recibió el 1,7% de la inversión en la región, que ascendió a 770 millones de dólares, y de la que Chile y Perú se beneficiaron con el 22,2% y 17,1%, respectivamente (CEPAL (s/f), citado en Sánchez, Ortiz y Moussa, 1999).

Las regulaciones generales a la ley se elaboraron en 1991; aquellas concernientes a la seguridad minera fueron aprobadas en julio de 1996; y las regulaciones ambientales, en septiembre de 1997. A partir de estas, las responsabilidades para monitorear el desempeño del sector y analizar las evaluaciones de impactos ambientales se mantuvieron en el Ministerio de Energía y Minas, a través de la Unidad Ambiental Minera. Esta contó, desde su inicio, con poca capacidad para monitorear y aplicar sanciones (abandonadas del todo en 1999). Además, tampoco tuvo competencias para emitir permisos ambientales, pues esta atribución quedó a cargo de la Subsecretaría de Protección Ambiental del Ministerio de Energía y Minas. La unidad fue parte de la estructura orgánica de la DINAMI, el ente encargado, desde la reforma de la CODIGEM²⁰, de promover el desarrollo de la industria, lo que limitó la consolidación de su rol como ente de control.

Luego de la depresión de los precios y de la inversión en exploración iniciada en 1997, la ley de 1991 fue reformada en agosto de 2000. Con esta reforma se eliminó el pago por regalías²¹, los pagos por concepto de concesiones fueron aumentados (con ajustes incrementales a futuro), la seguridad de la tenencia fue incrementada (haciendo que la única razón para la reversión sea la renuncia), y la estabilidad de reglas legales y de impuestos fue ampliada para la inversión extranjera. Según esta ley, los títulos mineros se otorgan a quien los solicita primero, y la concesión minera otor-

20 La CODIGEM fue disuelta y se creó la Dirección Nacional de Geología (DINAGE), que maneja la información geológica básica del país.

21 En la ley de 1991, este pago ascendía al 3% del valor de la producción bruta y se distribuía entre los municipios (30%), los consejos provinciales (25%), la Policía (5%) y el tesoro nacional (40%).

ga propiedad real al concesionario, lo que le faculta, por ejemplo, a hacer uso del agua que atraviesa o se origina en el área de concesión.

Esta nueva reforma eliminó la capacidad del Estado para reservar áreas especiales para su manejo exclusivo; además, eliminó la figura del minero artesanal o de pequeña escala, y estableció que el Ministerio de Energía y Minas promovería una transición hacia la minería de mediana y gran escala; también cambió la distribución de las patentes pagadas por los concesionarios, que antes iban al tesoro del Estado, hacia una distribución que incluía al ministerio sectorial para el mantenimiento de las bases de datos de la industria y el funcionamiento de la DINAMI y la DINAGE. El excedente se distribuía entre las municipalidades (50%), los consejos provinciales (20%), la Policía (15%) y universidades con carreras relacionadas a la geología, minería y ciencias ambientales (15%).

De forma paralela, en la década de 1990, se desarrolló el cuerpo de normativa ambiental inspirado en las directrices del desarrollo sostenible que continúan vigentes en el país (al año 2010). Además, se dio inicio al proceso de descentralización del Estado, como parte de los programas de ajuste estructural que buscaban la modernización de las instituciones públicas²². Los mandatos de descentralización y participación ambiental estuvieron enmarcados en reformas más amplias de descentralización iniciadas con la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos, por parte de la Iniciativa Privada expedida en 1993, en la que se establecen principios y normas generales para regular la descentralización, la desconcentración y la simplificación del Estado (Real, 2004).

Posteriormente, en 1997, la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social determinó que el Estado transferiría definitivamente las funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y

22 En las décadas previas (1970-1990) se habían promulgado varias leyes sectoriales con mandatos sobre el manejo de los recursos naturales, entre estas: la Ley de Aguas (1972), la Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental (codificada en 2004), la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y de Vida Silvestre (1981), la Ley de Hidrocarburos y su Reglamento Ambiental (reformados en 2006), etc. Sin embargo, no existía una institución específica encargada de vincular las distintas gestiones sectoriales.

extranjero, hacia los gobiernos seccionales autónomos; estableció, además, que los gobiernos seccionales debían coadyuvar a la preservación y conservación de los bienes patrimoniales culturales y naturales en coordinación con los organismos competentes.

Desde la creación de la Comisión Asesora Ambiental (CAAM) en 1993, las políticas ambientales del país apuntaron a un manejo descentralizado de la gestión y a la conservación de los recursos naturales en el país²³. Esta comisión promovió la formación de unidades ambientales coordinadoras, ejecutoras y evaluadoras de la actividad regional provincial, que en general tuvieron pocos resultados prácticos (Narváez, 2007, citado en Narváez, 2009). De tal manera, la comisión diseñó el Proyecto de Asistencia Técnica para la Gestión Ambiental en el Ecuador (PATRA)²⁴, que desde 1996 estableció y fortaleció las capacidades para el manejo ambiental urbano en 54 gobiernos municipales y prefecturas del país, a través de la creación de comisiones ambientales y unidades de gestión ambiental²⁵. Las primeras apuntaron a incrementar el conocimiento de la gente sobre los problemas ambientales locales y a crear vínculos con el gobierno local para solucionarlos, las segundas estaban pensadas para ejecutar las políticas y estrategias nacionales y las decisiones tomadas localmente.

Estas políticas adquirieron carácter constitucional a partir de 1998, al reconocerse derechos colectivos de participación y consulta a los pueblos indígenas y afroecuatorianos (Art. 84), el derecho respecto a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación, la

23 La CAAM elaboró los Principios Básicos para la Gestión Ambiental (1993), las Políticas Básicas Ambientales (1994) y el Plan Ambiental Ecuatoriano (1996), los cuales sirvieron de base para las posteriores políticas y estrategias desarrolladas por el Ministerio del Ambiente, desde 1996, especialmente la Estrategia para el Desarrollo Sostenible del Ecuador de 1999.

24 Este proyecto fue financiado con un préstamo del Banco Mundial (3998-EC), y apuntó a construir una estructura institucional adecuada para supervisar y coordinar el manejo y la protección ambiental, definir una base legal moderna, y desarrollar capacidades de monitoreo y control efectivas. Además, dio especial atención al establecimiento y fortalecimiento de capacidades de gestión ambiental en áreas ciertas urbanas (Banco Mundial, 2003).

25 Los gobiernos seccionales que se beneficiaron de este proyecto fueron aquellos de las grandes ciudades, como Quito, Guayaquil y Cuenca, y de ciudades intermedias de la región andina central. La ciudad de Cuenca, por ejemplo, desarrolló una comisión de Manejo Ambiental de la Municipalidad, que desarrolló ordenanzas para la planificación territorial, un plan de manejo ambiental del cantón y normas para la realización de auditorías ambientales, que luego se convirtieron en el modelo a replicar en otras ciudades del país (Banco Mundial, 2002).

posibilidad de que la ley establezca restricciones a determinados derechos para proteger el medio ambiente (Art. 235, Num. 6, primer inciso del Art. 86), la participación de la comunidad en toda decisión estatal que pueda afectar al medioambiente y la necesidad de que esta sea debidamente informada (Art. 88)²⁶.

Como resultado de la implementación del PATRA se elaboró la Ley de Gestión Ambiental, que fue aprobada en 1999. Esta ley enmarca la gestión ambiental en las políticas generales de desarrollo sustentable, e incluye un artículo de reforma a la Ley de Minería de 1991 que obliga a que la explotación se ciña a lineamientos de desarrollo sustentable y de protección y conservación del medio ambiente. El proyecto, además, definió una propuesta, que sería aprobada en 2002, para la creación del Sistema Único de Manejo Ambiental, el cual define los criterios para la elaboración de estudios de impacto ambiental.

La ley creó una estructura institucional para definir el Plan Ambiental Ecuatoriano y el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial liderada por el Ministerio del Ambiente, apoyado por una Comisión Nacional de Coordinación que incluye, entre otros, a representantes de los gobiernos seccionales y de organizaciones no gubernamentales agrupadas en la Coordinadora Ecuatoriana de Organizaciones para la Defensa de la Naturaleza y el Medio Ambiente (CEDENMA)²⁷. Los mecanismos de participación social contemplados en la ley (arts. 28 y 29) incluyen consultas, audiencias públicas, iniciativas, propuestas o cualquier forma de asociación entre el sector público y el privado, además de convertirse en receptores de información oportuna y suficiente sobre las actividades del Estado que puedan producir impactos ambientales.

26 La Constitución de 1998, además, en la transitoria trigésima segunda estableció que para hacer efectivas la descentralización y la desconcentración, el Gobierno elaboraría un plan anual. En el primero de estos planes, diseñado para el período 2001-2002 (Decreto Ejecutivo 1616), luego de la reforma de la ley minera, las áreas de aplicación de la descentralización incluyeron los recursos forestales, biológicos y áreas protegidas, el control y prevención de la contaminación ambiental, remediación ambiental y ecosistemas frágiles.

27 CEDENMA es un organismo de asociación y representación política de las organizaciones civiles ecuatorianas sin fines de lucro dedicadas a la defensa de la naturaleza y el medio ambiente, y a la promoción del desarrollo sustentable.

El Plan Ambiental Ecuatoriano fue concebido como el instrumento técnico de gestión que define los objetivos específicos, programas y acciones a desarrollar para la conservación, protección y manejo ambiental. El Plan de Ordenamiento apunta a generar una zonificación económica, social y ecológica del país basada en la capacidad de uso de los ecosistemas, las necesidades de protección del ambiente, el respeto a la propiedad ancestral de las tierras comunitarias y la conservación de los recursos naturales.

La implementación de la descentralización en el ámbito ambiental, luego de los cambios constitucionales y la promulgación de la Ley de Gestión Ambiental, tomó fuerza con la forma del Convenio Marco de Transferencia de Competencias de 2001. A través de este, el Ministerio del Ambiente definió una lista de competencias que se transfirieron, en igualdad de condiciones, a varios gobiernos seccionales. Existieron varios problemas en la determinación de las competencias a descentralizarse, pero es necesario destacar tres características de la lógica de descentralización implementada a través del convenio²⁸.

En primer lugar, que no se mantuvo la lógica impuesta por la Ley de Gestión Ambiental que ordena una coordinación interinstitucional a cargo del Ministerio del Ambiente para el funcionamiento del sistema descentralizado de gestión ambiental, por lo que se creó una desconexión entre las entidades del Estado que reciben competencias ambientales a través de desconcentración, como la Subsecretaría de Protección Ambiental del Ministerio de Energía y Minas, y los gobiernos seccionales que reciben competencias sobre control de la contaminación y conservación de la biodiversidad y están obligados a desarrollar una planificación local con participación social.

El segundo punto está, precisamente, relacionado a la planificación, y se refiere a que el esquema implementado no define elementos para incorporar en los esquemas de descentralización a organizaciones de la sociedad civil, tal como mandan las disposiciones de la Ley de Gestión Ambiental.

En tercer lugar, cabe destacar que la descentralización impulsada por el Ministerio del Ambiente transfirió competencias de manera aislada,

28 Para un análisis detallado de los contenidos y problemas de orden filosófico-jurídico sobre la descentralización ambiental en el Ecuador en este período, ver Real, 2004.

escogidas de tal forma que no permiten crear una lógica de sistema de gestión ambiental en la localidad o un nivel hacia el que se transfieren las competencias (Real, 2004). Esta forma de concebir, tanto a la descentralización y a la participación social, como a la planificación del desarrollo, tendría consecuencias perversas sobre la posibilidad de las reformas de los años noventa para integrar la participación como elemento clave del desarrollo sostenible. Pero estas consecuencias serían, además, profundizadas por el desarrollo endógeno, en la industria minera, de lineamientos para fomentar la participación social.

La participación social en la industria minera

Los problemas socioambientales afrontados por las empresas mineras canadienses agrupadas en la Mining Association of Canada (MAC) dieron paso, en 1992, a la Whitehorse Mining Initiative, una serie de debates entre representantes de la industria minera, altos funcionarios del Gobierno, sindicatos, organizaciones de los denominados pueblos aborígenes²⁹ y la comunidad ambiental, que derivaron en el Whitehouse Mining Initiative Leadership Council Accord de agosto de 1994. Este puso a la industria minera canadiense a la vanguardia en los debates sobre la responsabilidad social empresarial, llegando a servir de guía para procesos similares en Sudáfrica y otros de menor envergadura en Perú, Brasil y Surinam, financiados por varias instituciones públicas canadienses (Weitzner, 2010).

Las discusiones de la iniciativa empezaron en febrero de 1993 y 18 meses después sentaron las bases para el desarrollo de la visión de la responsabilidad social corporativa de las empresas y el gobierno canadiense. En el acuerdo se adopta una visión estratégica para una industria minera saludable, comprometida con el mantenimiento de ecosistemas diversos y saludables y con compartir oportunidades con los pueblos aborígenes. Entre otros

29 Los grupos nacionales de pueblos aborígenes reconocidos entonces eran la Asamblea de las Primeras Naciones, el Consejo Nacional Métis, Inuit Taparistat de Canadá y el Congreso de los Pueblos Aborígenes.

puntos, este llama a asegurar la participación de estos pueblos en todos los aspectos de la minería y a adoptar prácticas ambientales prudentes.

Pese a los avances realizados en el ámbito nacional en promover las relaciones entre los distintos sectores relacionados a la industria, la aplicación del acuerdo ha sido muy limitada, tanto por el rechazo que produjo por parte de los representantes de los pueblos aborígenes, como por la falta de principios de aplicación específicos. Los aborígenes no suscribieron el acuerdo, entre otras razones, por considerar que los procedimientos de la iniciativa no fueron compatibles con su estructura de representación, pues no daba oportunidad de realizar consultas con las organizaciones de base antes de llegar a acuerdos políticos (Weitzner, 2010).

Como parte del desarrollo de herramientas y la apertura de espacios para la reflexión sobre los problemas mineros, el Gobierno de Canadá, a través del Centro Internacional para Investigaciones sobre el Desarrollo (IDRC, por sus siglas en inglés), y el Gobierno de Ecuador (apoyado por PRODEMINCA) auspiciaron la “Conferencia sobre minería y comunidades”, llevada a cabo en Quito, en mayo de 1997. Esta conferencia fue organizada por el Banco Mundial a través de su División de Industria y Minería.

Representantes de comunidades locales, empresas mineras, gobiernos de la región, ONG y organizaciones internacionales de cooperación discutieron sobre el estado de las relaciones entre la minería y las comunidades, especialmente sobre temas legales y de consulta, los beneficios y costos económicos y sociales, y las prácticas de gestión empresarial. El objetivo de la conferencia fue discutir asuntos contemporáneos que pudieran impedir que la minería fuera sensible a los problemas de las comunidades locales e hiciera una contribución real al desarrollo económico, evitando crear costos para las futuras generaciones (McMahon, 1998).

De los 29 expositores, ningún indígena participó en representación de comunidades locales sino a título personal. Entre los representantes indígenas y de campesinos del país no se encontró ningún representante de las principales experiencias conflictivas del país, a pesar de la notoriedad pública de los eventos acontecidos en rechazo de la minería³⁰. Es así que

30 Presentamos estas experiencias y las consecuencias de los acercamientos entre las organizaciones opeustas a la minería en Ecuador en el siguiente capítulo.

la organización no gubernamental Acción Ecológica organizó un encuentro regional paralelo de organizaciones ocupadas de los efectos de la minería en el ambiente y las comunidades. Este encuentro permitió poner en contacto a organizaciones de distintos países, lo que posteriormente derivó en la formación de la red Observatorio de Conflictos Mineros en América Latina (OCMAL, 2009)

Los resultados de la conferencia resaltan (ver McMahan, 1998) el movimiento rápido y relativamente estructurado que ha dado la industria (con excepción de los exploradores y las empresas *junior*) hacia la consulta a los pueblos indígenas y las comunidades locales, la necesidad de suplir los grandes déficit de información para tomar decisiones, la distinción de las legislaciones entre la propiedad del suelo y el subsuelo, la consiguiente capacidad de veto que podrían tener o no las comunidades sobre los proyectos, y la falta de capacidades de las comunidades para ejercer una participación efectiva.

En cuanto al reparto de los beneficios económicos, las discusiones se centraron en los problemas de la industria para generar fuentes de trabajo por los recientes avances tecnológicos, la importancia de una política macroeconómica que permitiera aprovechar los ciclos de bonanza y caída en beneficio, sobre todo, de las comunidades receptoras de la minería, y las posibles ventajas que las grandes operaciones pudieran traer en cuanto a reducir los impactos ambientales. En el ámbito social, se reconoció un creciente interés de la industria por valorar las culturas locales y hacer que sus operaciones las tomen en cuenta adecuadamente, los efectos positivos para las comunidades de la sustitución de la presencia del Estado por las empresas, y la estandarización del desarrollo de evaluaciones de impacto social.

Los problemas a resolverse con respecto a la consulta estuvieron relacionados a la dificultad de decidir los temas sobre los que versaría, cuándo iniciaría y terminaría el proceso, y cuándo y cómo la consulta se convertiría en participación directa en el proyecto. Como soluciones, se enfatizó en la necesidad de diferenciar las fases de la actividad minera, que son desconocidas para muchas comunidades, en el no levantar elevadas expectativas sobre los beneficios que podrían recibirse localmente, y en el apoyo necesario que las empresas debían dar a proyectos de desarrollo definidos por las comunidades y sus organizaciones representativas.

El evento de 1997 dio pie a una reflexión posterior, centrada en la problemática nacional denominada “Minería y comunidades locales”, apoyada también por el Banco Mundial y desarrollada entre 2001 y 2002. Este proceso fue coordinado por el Centro de Planificación y Estudios Sociales (CEPLAES) y su objetivo fue desarrollar una herramienta común (reglamento de relación tripartita) para todos los actores sociales, para la facilitación de diálogos y el logro de acuerdos para aprovechar sustentablemente los recursos minerales (CEPLAES, 2004).

Al igual que el evento anterior, los talleres realizados evitaron la discusión sistemática del rechazo a la minería en ciertas zonas ambientalmente vulnerables, justificándose en que la legislación vigente no determinaba zonas libres de minería o intangibles. La FICSH (Federación Interprovincial de Centros Shuar) rechazó la invitación de los organizadores para asistir a la conferencia como expresión de la oposición de las organizaciones indígenas a la política de desarrollo minero del Banco Mundial y del Estado ecuatoriano. El reporte que recoge las conclusiones del evento entiende esta oposición a la minería como una reacción ante la falta de información sobre la actividad y sus posibles beneficios para las comunidades locales.

Este estudio local replica el diagnóstico de la industria a nivel mundial y llega a identificar las mismas posibles soluciones. Sin embargo, entre 2001 y 2002, los actores nacionales consultados se mostraron menos entusiastas en poder llegar a acordar el desarrollo de una industria minera caracterizada por relaciones más armónicas si el Estado no desarrollaba una política minera tomando en cuenta los elementos presentados por los actores sociales. De tal forma, mientras no se cambie el papel del Estado en la supervisión de la industria, la participación de las comunidades en los proyectos mineros seguirá dependiendo de la iniciativa de las empresas y de las características socioeconómicas y políticas de las poblaciones en las que estas trabajan.

De manera paralela a las iniciativas gubernamentales y de la sociedad civil canadiense, a finales de la década de los años noventa, varios conglomerados de empresas, como la MAC, iniciaron la construcción de sus propios marcos de responsabilidad social empresarial. Entre 1998 y 2002, esta desarrolló la iniciativa “Hacia la minería sostenible”, que evalúa el

desempeño de las empresas asociadas en cuanto a la aplicación de mecanismos de reporte del cumplimiento de principios, y la verificación externa de los mismos. La iniciativa se implementó desde 2004 y los principios para mejorar la reputación de la industria, tanto local como globalmente, fueron definidos así:

[...] nuestras acciones deben demostrar una aproximación responsable al desempeño social, económico y ambiental que está alineado con las cambiantes prioridades de nuestras comunidades de interés. Nuestras acciones deben reflejar un amplio espectro de valores que compartimos con nuestros empleados y comunidades de interés, entre los que se incluyen la honestidad, la transparencia y la integridad (MAC, 2010: 6)³¹.

Por su lado, la Asociación de Exploradores y Desarrolladores de Canadá, que representa a los exploradores y operadores de extracciones de minerales, desarrolló un marco para la exploración responsable³² denominado “Excelencia ambiental en exploración o *E3plus*”, según el que la responsabilidad social es un medio para evaluar y reducir los riesgos, minimizar los impactos negativos (sociales y ambientales) y optimizar los beneficios de todos los involucrados (comunidades, país anfitrión, inversionistas y la empresa), que se miden a través del reporte y verificación de los objetivos de desempeño.

Las iniciativas de las empresas han buscado complementar o confirmar la adhesión a aquellas de instituciones del sistema internacional, como la Global Reporting Initiative, auspiciada por el PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) y creada en 1997-1998; la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas, que involucra a gobiernos, ONG e industrias para incrementar la transparencia y la rendición de cuentas en el pago de regalías, y que fue lanzada por el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido en 2003, luego de

31 Traducción libre.

32 Que se entiende como: “los medios por los cuales las empresas integran valores sociales, ambientales, de salud y seguridad en sus decisiones y operaciones en una forma transparente y con rendición de cuentas, actuando responsablemente y contribuyendo al bienestar de la sociedad” (Traducción propia. Tomado de <http://www.pdac.ca/e3plus/index.aspx>. Visita 4 de julio de 2010).

la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo; y los Principios Voluntarios sobre Seguridad y Derechos Humanos, lanzados por la organización Foro Internacional de Negocios en 2004 y que apuntan a generar reportes sobre el respeto a los derechos humanos por parte de industrias extractivas y de generación de energía.

Estas han sido impulsadas, además, por instituciones financieras internacionales que buscan evaluar los impactos de los proyectos que se financian con iniciativas como la Política sobre Sostenibilidad Social y Ambiental de la IFC (Corporación Financiera Internacional), establecida en 1998, que cubre a las industrias de hidrocarburos y minería, y que fue ampliada a otras instituciones financieras privadas y públicas en 2002, a través de los Principios de Ecuador³³. Estos están inspirados en los principios de adhesión voluntaria fijados por la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD, por sus siglas en inglés) en 1976, que se aplican a las inversiones en el exterior y a las operaciones de las empresas multinacionales de sus países signatarios.

Como parte de la necesidad de la industria minera basada en Canadá de cambiar la creciente imagen negativa sobre sus prácticas, desde 2001 el Consejo Internacional de Minería y Metales (ICMM, por sus siglas en inglés) ha sido una de las organizaciones que ha desarrollado principios de responsabilidad social empresarial como parte de la Iniciativa Minera Global, fundada en 1999 como plataforma de preparación de las más grandes empresas y asociaciones de la industria minera para la cumbre en Johannesburgo. En mayo de 2002, la industria minera firmó la Declaración de Toronto, a través de la cual dio a conocer los resultados de la investigación de su proyecto Metales, Minerales y Desarrollo Sostenible (MMSD, por sus siglas en inglés), que había sido ejecutado entre 2000 y 2002. La declaración afirma el compromiso de los miembros del ICMM para conducir sus negocios de una forma social y ambientalmente progresista, para ganar la confianza de las comunidades locales y el público. El

33 La influencia de estos no parece ser menor, toda vez que en el año 2002 los diez bancos adheridos al principio suscribieron 14,5 billones de dólares para el financiamiento de proyectos. En el año 2003, 23 de los 25 bancos que se comprometieron con esta iniciativa otorgaron préstamos que corresponden al 75% de los créditos destinados a proyectos de inversión en el mundo ese año, es decir, 55,1 billones de dólares (Chaparro y Salgado, 2005: 32).

proceso, hasta ahora, incluye el desarrollo de protocolos de buenas prácticas (denominado Marco de Desarrollo Sostenible), de cumplimiento obligatorio por parte de las empresas más grandes del mundo que forman el ICMM, la verificación externa de las mismas y la elaboración de reportes públicos.

Muchas empresas que no son miembros individuales del ICMM (como Iamgold) acogen todos o algunos de los diez principios y las declaraciones temáticas que guían las prácticas de los miembros del ICMM, aplicándolas y reportando sobre las mismas voluntariamente. El ICMM ha sido el intento más ambicioso de la industria por desarrollar buenas prácticas en ámbitos como la conservación de la biodiversidad, la relación con los pueblos indígenas, la salud y la seguridad, pues está basado en un diagnóstico regional (sur de África, Norteamérica, Sudamérica, Australia) pormenorizado de los problemas y retos que enfrenta la industria, y en colaboraciones posteriores con organizaciones como la UICN y el Banco Mundial.

En Ecuador, la organización Ambiente y Sociedad, formada en el año 2000, fue la encargada de realizar las consultas a varias organizaciones indígenas sobre su visión de la minería, para el proyecto MMSD. Entre julio y octubre de 2001, la FICSH³⁴, la Federación de Organizaciones Indígenas del Napo (FOIN) y la representación de la ECUARUNARI, en el centro-sur del país (las provincias de Chimborazo, Cañar y Azuay), fueron convocadas como organizaciones indígenas representativas que tienen relación directa con experiencias mineras. Estas se reunieron con Ambiente y Sociedad en las localidades de Bomboiza, Tena y Cuenca para discutir, entre otros, los efectos de la minería en sus territorios, encontrándose una confluencia de problemas que permitían la gestación de conflictos entre empresas y comunidades.

La denominada “compra de conciencias y dirigentes”, las ofertas incumplidas por parte de las empresas, el aislamiento/disociación de las comunidades, y el uso de la fuerza pública para reprimir la oposición a la minería fueron temas recurrentes en los talleres. Según los participantes,

³⁴ La aproximación a la FICSH se hizo, esta vez, en el marco de una serie de capacitaciones y asistencia técnica a la organización y a las municipalidades de la zona de la cordillera del Cóndor (MMSD, 2001).

las dinámicas que desatan estos problemas incluyen la forma en que las empresas se aproximan a las comunidades en su primer contacto y la planificación de las obras de compensación, que no corresponden necesariamente a la planificación de las organizaciones más representativas de las zonas de influencia. A raíz de estas observaciones salió a la luz, además, el profundo desconocimiento de las comunidades sobre las características de los procesos mineros, y las dificultades que tienen las empresas para informar y las comunidades para interpretar la información.

Las prácticas clientelares (con dirigentes o asalariados de la empresa) o las negociaciones directas con los propietarios del suelo, que favorecen a una parte de las comunidades, fueron denunciadas como prácticas comunes utilizadas por las empresas en desmedro de la unidad organizacional. Los problemas de índole económica también se hicieron presentes —entre estos: el aumento del precio de la mano de obra y de los productos de primera necesidad— por la presencia de las empresas. La recurrente lectura sobre el origen de los problemas fue que, en general, no se ha insertado a la actividad minera como un motor del desarrollo de las comunidades locales de manera que las actividades ya existentes se puedan potenciar.

Los participantes propusieron como solución, una intervención del Estado (posterior al desarrollo de una normativa especial) sobre las relaciones entre las empresas y las comunidades. Los objetivos serían canalizar los fondos que las empresas destinan para el desarrollo local invertido luego de un diálogo social, especialmente a través de la aplicación del mecanismo de la consulta previa; y asegurar la participación de las poblaciones locales en el monitoreo de la ejecución de los estudios de impacto ambiental. Se señaló, además, la necesidad de contar con la opinión de las comunidades antes del inicio de las actividades de exploración, y de recoger las opiniones de las organizaciones sobre los estudios de impacto desarrollados por las empresas.

En el caso de la FICSH, durante las reuniones, fue evidente una división de perspectivas, entre aquellos centros que se encontraban más alejados de los centros poblados, como Bomboiza, para quienes lo más importante era la preparación de planes estratégicos frente a la minería y definir las políticas de uso del territorio shuar y, por otro lado, aquellos que afrontaban las consecuencias de la minería artesanal o de materiales de cons-

trucción, que también se interesaban por incrementar las capacidades de las organizaciones indígenas para participar de monitoreos ambientales y profesionalizar el recurso humano en temas mineros, ambientales y legales. Las organizaciones de Azuay, Cañar y Chimborazo dieron más énfasis a la participación de los gobiernos locales en la relación entre las comunidades y las empresas, y a los temas de la competencia por la utilización del agua para desarrollar la minería, y del cambio del uso del suelo, que puede afectar la producción de alimentos para el consumo.

Las recomendaciones producidas en estos eventos se recogen en el informe del país para el proyecto MMSD América Latina. Estas se centran, sobre todo, en las posibles mejoras a la minería artesanal informal, pero mencionan, además, la necesidad de un fortalecimiento institucional para el control de los efectos ambientales, la construcción de un sistema de información sobre los procesos mineros y el establecimiento de acuerdos de largo plazo con las comunidades y organizaciones indígenas (Sandoval, 2001). Estas recomendaciones se compilaron luego, junto con aquellas de Bolivia, Brasil, Chile y Perú, para formar el informe regional con el que se construyó lo que hoy es el Marco para el Desarrollo Sostenible, como guía de mejores prácticas en el sector minero.

Sin embargo, las operaciones de las empresas mineras canadienses siguieron siendo el blanco de un creciente número de críticas, especialmente en Colombia, Sudán, Congo y las Filipinas. Varias denuncias sobre el irrespeto a los derechos de los pueblos indígenas en estos países llevó al Comité Permanente de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional del Parlamento Canadiense a realizar el informe “Minería en países en desarrollo y responsabilidad social empresarial”, y a una serie de audiencias públicas con los afectados, durante junio de 2005. En el reporte, el subcomité de Derechos Humanos y Desarrollo Internacional enfatiza en la necesidad de terminar con la impunidad efectiva de las empresas basadas en Canadá que operan en el exterior, que se promueve debido a equivocadas prácticas empresariales y a la debilidad de los sistemas de gobernanza de los países que reciben las inversiones (Coumans, 2010).

A partir de las recomendaciones del parlamento, el Gobierno se comprometió a incentivar, mediante el financiamiento y la prestación de servicios a las empresas operando en el exterior, el mejoramiento de sus acti-

vidades ambientales y sociales, para que estas se ajustaran a un marco de responsabilidad y se manejaran de acuerdo a los estándares fijados a través de los derechos humanos en el plano internacional.

El Gobierno canadiense llevó a cabo una serie de cuatro mesas redondas nacionales (Vancouver, Toronto, Calgary y Montreal), mantenidas entre junio y noviembre de 2006, sobre la responsabilidad social de las empresas y la industria extractiva canadiense en los países en desarrollo. Estas concluyeron con un informe realizado por un grupo asesor compuesto por expertos y dirigido al parlamento, presentado en diciembre de ese año, en el que se define a la responsabilidad social corporativa como:

[...] la forma en que las empresas integran las preocupaciones ambientales, sociales y económicas en sus valores, cultura, toma de decisiones, estrategia y operaciones, de una manera transparente y con rendición de cuentas, y por tanto establecen mejores prácticas dentro de la empresa, crean riqueza y mejoran a la sociedad (Advisory Group Report, 2007: 1)³⁵.

El comité del Gobierno encargado de dirigir el proceso sugirió que las recomendaciones del informe fueran solamente aquellas en las que se había alcanzado consenso. Uno de los temas más disputados entre los miembros del comité del Gobierno y el grupo asesor, pertenecientes a la Canadian Network on Corporate Accountability —formada luego de emitidas las recomendaciones del parlamento en 2005—, fue la naturaleza vinculante o no de los estándares de responsabilidad social exigidos a las empresas operando en el exterior. El Gobierno apostaba por recomendaciones cuya aplicación no requiriera nuevas normativas, mientras que los representantes de la sociedad civil demandaban obligatoriedad y mecanismos de control creíbles (Coumans, 2010).

La respuesta del Gobierno canadiense inició con un reporte de estrategias de las industrias extractivas sobre responsabilidad social empresarial. Los mecanismos propuestos por la sociedad civil para el control de las prácticas de responsabilidad no fueron retomados por el Gobierno, el cual creó la figura de consejería para las industrias extractivas que no tienen

³⁵ Traducción libre.

capacidad para iniciar investigaciones sobre reportes de abusos si es que estas no proceden desde las mismas empresas, las cuales, además, proveen la información requerida (Coumans, 2010).

La falta de acción del Gobierno para controlar a las empresas llevó a que, en febrero de 2009, la sociedad civil buscara una reforma legal que permitiera establecer mecanismos obligatorios de rendición de cuentas. De tal manera que se presentó en el parlamento la denominada “Acta C-300”, que retoma las recomendaciones del grupo asesor que actuó en las mesas de consulta en los años precedentes (Coumans, 2010). La iniciativa legislativa no fue derrotada en el parlamento en octubre de 2010, como consecuencia de la presión ejercida por las empresas mineras sobre los representantes de los distritos con el argumento de la posible pérdida de competitividad de la industria canadiense y la consecuente pérdida de empleos locales.

La confluencia de estas distintas iniciativas sentó la base para lo que fue el desarrollo de la industria minera en Ecuador, sobre todo desde iniciada la década del año 2000. Por un lado, el paso de un control estatal de la industria que no logró cumplir con las expectativas de desarrollo de la misma, tanto por los vaivenes del mercado de los minerales como por el manejo interno de la institucionalidad, que dio paso a la privatización y apertura a la inversión extranjera; y por otro lado, las dificultades de estas inversiones privadas para manejar los efectos de los impactos socioambientales de sus actividades, y que pusieron presión a la industria, generando una reacción favorable a la inclusión de las poblaciones locales en la misma.

Todo esto se desarrolló en un marco en el que la institucionalización del desarrollo sostenible a nivel mundial se expresa de formas particulares, con cambios institucionales y legales, y el desarrollo de esquemas específicos de descentralización; y se enfrenta a los retos de cambiar la lógica de (des)ordenamiento territorial que subsume las actividades locales bajo la necesidad y las posibilidades variables de crecimiento de la industria, de encontrar una racionalidad que permita evaluar qué vinculación específica desarrollará el país al mercado de los metales y minerales, y de desarrollar capacidades para que el Estado ajuste los lineamientos de las mejores prácticas al contexto local.

En el siguiente capítulo mostramos cómo, en Ecuador, además, las interacciones entre las organizaciones de la sociedad civil, el Estado y las

empresas mineras han dado forma a la industria minera en los últimos veinte años. Analizaremos la forma en que los impactos socioambientales de la exploración minera se han discutido en el espacio público y cuáles han sido las respuestas institucionales para ajustar la política pública, de manera que se satisfagan las necesidades de los actores y se mejore la eficacia en el desarrollo de la actividad. Discutiremos cómo la búsqueda de espacios para interactuar en el diseño de las reglas para el desarrollo de la actividad minera ha enfrentado a las organizaciones de la sociedad civil con el Estado, produciendo oportunidades políticas para reformar el sistema de gobernanza minero caduco, diseñado en los noventa.

Capítulo V

Formación de organizaciones y agendas antimineras

En este capítulo presentamos la formación de las agendas ambientales de los casos seleccionados para el estudio. Para cada caso, hemos elegido una organización de la sociedad civil que tiene presencia en los conflictos mineros desde mediados de la década del noventa hasta la actualidad. Nos informamos sobre su proceso de formación, agenda política, alianzas y conflictos que han hecho que esta agenda cambie y la forma en que se ha incorporado el tema ambiental a la misma, especialmente en relación a la minería metálica industrial. En la presentación de las alianzas y conflictos, hacemos énfasis en las relaciones que estas organizaciones sociales tienen con organizaciones no gubernamentales y con los gobiernos locales de las jurisdicciones en las que se encuentran, para mostrar la forma en que se legitiman sus agendas y la perspectiva de incidencia que tienen sobre la política pública.

Nos aproximamos a la agenda ambiental de cada una de las organizaciones presentando los temas que “originalmente” las componen, quiénes y cómo los desarrollan y manejan, y con qué tipo de recursos se mantienen. Además, mostramos la forma en que se presentan los problemas de la actividad minera, las acciones que se realizan para dar a conocer y elaborar respuestas a estos problemas, y la forma en que estas se convierten en demandas presentadas hacia el Estado y otros actores. Una reconstrucción de los orígenes de las agendas ambientales, y sobre todo del papel que la relación con la minería juega en estas, nos permite analizar, más adelante, las similitudes y diferencias de las vinculaciones que las

organizaciones tienen con la construcción de una nueva política pública minera.

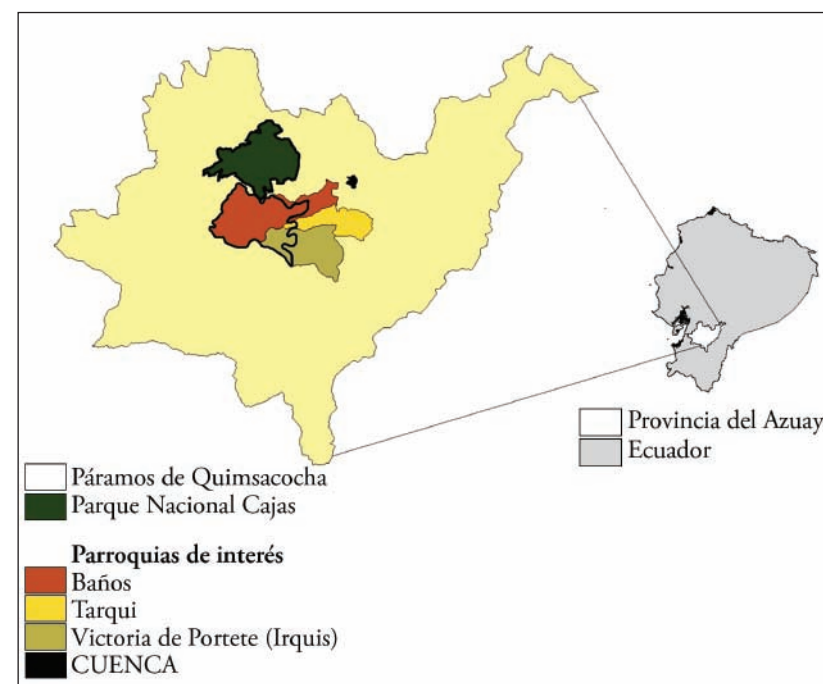
Además, analizamos los componentes de las agendas ambientales que se han desarrollado en el período de “explosión” de los conflictos en función de sus contenidos con respecto a la minería como problema ambiental a resolver, y del rol de la politización de la cultura en relación a este problema y como fundamento para la búsqueda de soluciones de largo plazo a los conflictos. La ejecución de prácticas de responsabilidad social empresarial en la minería permite diferenciar dos períodos de desarrollo de las agendas ambientales.

Origen de las organizaciones sociales y la lucha contra la minería

La Federación de Organizaciones Campesinas e Indígenas del Azuay (FOA) se fundó en 1993 con una personería jurídica de segundo grado. Es una organización campesina de carácter provincial que actualmente involucra también a organizaciones de base de la adyacente provincia del Cañar. A pesar de que, en la región, la figura de la comunidad indígena no tiene tanta importancia como en otras zonas del país, varias organizaciones indígenas de base forman parte de esta federación. Su plataforma indígena se encuentra ubicada en la región sur de la provincia del Azuay, hacia el sur de la ciudad de Cuenca, específicamente en la comunidad de Shiña, que es parte del cantón Nabón¹.

1 La provincia del Azuay se divide en 15 cantones, de los cuales el más poblado y de mayor extensión es el cantón Cuenca, donde se asienta la cabecera provincial, del mismo nombre, la ciudad de Cuenca, tercera en tamaño y población en el país.

Mapa N.º 1
Provincia del Azuay y parroquias de interés



Fuente: Elaboración propia a partir de SIISE (2001)

La federación se fundó por la iniciativa de un grupo de profesionales de origen campesino de las parroquias rurales del cantón Cuenca más cercanas a la capital provincial, que se identificaron con el planteamiento político del candidato presidencial del partido Izquierda Democrática, Rodrigo Borja. Borja ejerció la presidencia entre 1988 y 1992, y durante esta, el país experimentó un incremento en la asistencia social a los sectores periféricos. La FOA intentó explotar, para el beneficio de las comunidades y organizaciones miembros, los programas asistencialistas del gobierno de Borja, convirtiendo en su objetivo inicial aportar a la creación y fortalecimiento de organizaciones de base de la provincia para vincularse al funcionamiento de los denominados centros infantiles de cuidado diario.

Estos centros forman parte de la Red Comunitaria para el Desarrollo Infantil, que nació en 1989 y se convirtió en una unidad ejecutora con el nombre de Programa Operación de Rescate Infantil (ORI) en 1994. Este programa permanente es ejecutado por el Instituto Nacional del Niño y la Familia, parte del entonces Ministerio de Bienestar Social, actualmente denominado Ministerio de Inclusión Económica y Social. El ORI tiene como objetivo principal contribuir al desarrollo integral de los niños y niñas que se encuentran en condiciones de pobreza y que presentan situaciones de riesgo (sea este nutricional, de salud o pedagógico) en sectores urbanos, marginales y rurales de todo el país. En parte, funciona mediante la canalización prioritaria de inversiones en guarderías infantiles, asistencia técnica y recursos financieros a los denominados centros comunitarios, que brindan protección integral a niñas y niños menores de cinco años (Ponce, 2004).

Para ejecutar este programa, el Estado suscribe convenios con varias organizaciones de segundo grado, mediante los cuales el Gobierno provee alimentación para los niños y financia a grupos organizados de madres que se encargan de su atención en las comunidades, ampliando las oportunidades de ellas para dedicarse a actividades económicas fuera del hogar. La FOA mantiene un convenio que incluye alrededor de 25 guarderías comunitarias; el programa atendió a más de medio millón de niños en todo el país en 2010.

Terminado el período de gobierno de Borja, las iniciativas de modernización del Estado del gobierno de Sixto Durán Ballén (1992-1996) se enfrentaron con grandes problemas para reformar las instituciones encargadas de ejecutar la política social, especialmente por la oposición de organizaciones sociales y sindicatos de trabajadores públicos. Durán Ballén intentó eliminar el programa ORI y la FOA inició una lucha por darle continuidad, ligándose a otras organizaciones campesinas e indígenas de la región que se oponían a la supresión de las guarderías y, además, a la privatización del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) y a la eliminación del Seguro Social Campesino. Debido a la oposición y a la misma inestabilidad interna del régimen, las reformas modernizadoras no avanzaron sobre el programa ORI.

La oposición de la FOA se hizo principalmente a través de movilizaciones en la ciudad de Cuenca, donde se exigió apoyo de la representación local del Ministerio de Bienestar Social y de la municipalidad y prefectura locales para exigir del Estado central garantías de la continuidad del ORI y la paralización de las reformas a las prestaciones sociales existentes. Las luchas por la continuidad del Seguro Social Campesino y contra las reformas al IESS permitieron un contacto inicial entre la FOA, otras organizaciones campesinas y sindicatos de trabajadores públicos y privados del país, quienes rechazaban la política neoliberal implementada por el gobierno del ahora extinto Partido Conservador.

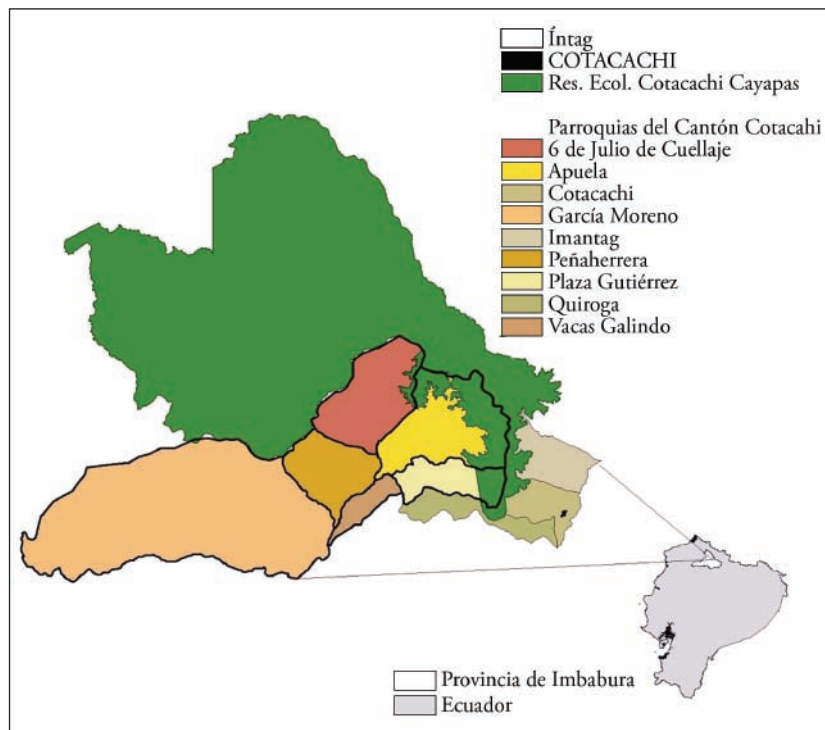
En este período, las demandas por una mejor política social presentadas por la FOA subsumieron a otras reivindicaciones que algunas de las organizaciones de base defendían. La principal, proveniente de los sistemas comunitarios de agua y grupos de agricultores, se relacionaba al diseño e implementación de una política agrícola integral que permitiera mejorar los procesos de agregación de valor a los productos agrícolas, y la implementación de una reforma agraria que posibilitara una mejor distribución de los recursos naturales, principalmente el suelo y el agua².

Los sistemas comunitarios de agua potable, saneamiento y riego de Ecuador son organizaciones locales que operan, financian y planifican el uso del agua en las zonas rurales desde 1979, a raíz de la promulgación de la Ley 3327, que constituye las Juntas Administradoras de Agua Potable y Alcantarillado. Otros sistemas, tanto para agua potable como para alcantarillado y riego, se desarrollaron en décadas posteriores con inversiones de los campesinos, aportes de algunas ONG y gobiernos cantonales y provinciales. En la actualidad, se estima que existen alrededor de 10 000 sistemas comunitarios en Ecuador. Estos han operado bajo un tenue control estatal, que se limita a la supervisión y asesoría en contabilidad y a la legitimación de las autoridades electas en los sistemas, y, en ocasiones, aporta con financiamiento a ciertas obras complementarias para los mismos.

2 Arévalo (2006) señala que en la zona de las parroquias de Victoria del Portete y Tarqui los conflictos más comunes se desarrollan entre hacendados y comuneros, que compiten por la posesión de tierras en el páramo y en la zona de bosque primario y por el agua que recorre estas zonas. La competencia obedece, sobre todo, a que la adjudicación de caudales para uso agrícola es muy poco regulada, lo que provoca, en la época seca, que la sumatoria de caudales adjudicados y en uso en la zona supere la oferta existente en las quebradas y ríos.

A diferencia de lo que ocurrió con la FOA, la agenda ambiental de la organización líder en la región de Íntag, Defensa y Conservación Ecológica de Íntag (DECOIN), se formó, en gran medida, a partir de la lucha contra la actividad minera a mediados de la década del noventa. Esta organización de base fue fundada en enero de 1995 como una organización ambiental que busca vías para conservar la biodiversidad de la zona. Según varias organizaciones no gubernamentales dedicadas a la conservación de la biodiversidad, Íntag forma parte de una de las regiones biodiversas más importantes del planeta, conocida como la provincia florística o bioregión del Chocó, que se extiende desde el sur de Panamá hasta el nor-occidente de Ecuador.

Mapa N.º 2
Zona de Íntag



Fuente: Elaboración propia a partir de SIISE (2001)

Estas áreas megabiodiversas o *hot spots* constituyen zonas prioritarias para la conservación, se caracterizan por un nivel excepcional de endemismo de plantas y altos niveles de pérdida de hábitat, son el centro del trabajo de varias organizaciones de conservación y, por influencia de estas, forman parte integral de los sistemas públicos de conservación. Conservación Internacional, una de las ONG de conservación más grandes del mundo, emprendió, entre 1996 y 1997, un programa para determinar las características específicas de los *hot spots* e identificó 25 sitios en todo el mundo. El concepto de *hot spots* ha sido reformulado dos veces desde 1988, cuando fue propuesto por primera vez; la revisión más reciente incrementó el número de estas áreas a 34, en función del aumento de información a través de nuevas expediciones botánicas³.

En 1968, el Estado ecuatoriano creó un área protegida circundante a la zona de Íntag, la Reserva Ecológica Cotacachi-Cayapas (RECC), con el objeto de que se realizaran trabajos de investigación y experimentación científica⁴. La zona de Íntag fue proyectada como un área para la colonización y la expansión de la frontera agrícola a finales de los años sesenta y forma parte de la zona de amortiguamiento de la RECC⁵. Según los más recientes estudios botánicos, la zona de Íntag alberga una mayor diversidad de ecosistemas que la misma reserva (Sierra, 1999, citado en MAE, 2007).

En el Plan de Manejo de la RECC realizado en 1983 se definieron los conflictos y presiones sociales que esta enfrenta. Se reconocieron como

- 3 Se consideran ecoregiones terrestres prioritarias o *hot spots* a aquellas regiones que contienen, al menos, 1 500 especies de plantas vasculares endémicas (más del 0,5% del total mundial) y conservan 30% o más de su hábitat original. Ver: conservation.org/explore/priorityareas/hotspots.
- 4 El Patrimonio Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador (uno de los subsistemas de áreas protegidas desde la Constitución de 2008) contempla ocho categorías de manejo que son compatibles con aquellas recomendadas por la UICN. Dentro de estas, las reservas ecológicas (existen nueve en el país) son áreas que tienen una mediana intervención pero cuyas características naturales pueden ser recuperadas.
- 5 Luego de un par de reformas a la delimitación de la reserva (en 1879 y 2002), su extensión actual alcanza las 243 638 hectáreas. Está localizada en dos provincias: Esmeraldas e Imbabura. En esta última, se encuentra dentro de los cantones Urcuquí y Cotacachi. Además, se encuentra en el centro de dos corredores de conservación (Chocó-Tumbes-Magdalena y Andes tropicales, que se extiende desde el occidente de Venezuela hasta el norte de Chile y Argentina), que son parte de estrategias para planificación regional que buscan la conectividad de fragmentos de bosque natural a través del paisaje (MAE, 2007). Ver Anexo N.º 2 para mapa de las áreas protegidas de Ecuador, a 2010.

problemas prioritarios a las presiones originadas por la migración, el crecimiento poblacional, la falta de delimitación de la reserva, la inexistencia de mapas de la zona, los conflictos de tenencia de tierra, las presiones causadas por la minería de no metálicos (para la elaboración de cemento), la extracción de madera, y el incremento de cultivos de exportación. El plan de 1983 también señala la concentración de esfuerzos de desarrollo y de conservación y la presencia de ONG e instituciones de apoyo fuera de la zona de Íntag, allí donde la organización de las comunidades indígenas es más fuerte y existen un mayor desarrollo de las actividades económicas y un potencial para el turismo, por la cercanía al centro poblado y la relativa facilidad de acceso.

Ante la percibida riqueza en biodiversidad de la zona subtropical y las amenazas que para esta significa la ampliación de la frontera agrícola, el trabajo de la DECOIN se ha enfocado en cuatro áreas: la conservación de la biodiversidad, el apoyo para el desarrollo sostenible, la educación ambiental, y la promoción de medidas legales para evitar la pérdida de biodiversidad. Sin embargo, una de las principales razones para crear la DECOIN fue la existencia del proyecto minero de la empresa japonesa Bishimetals, que se percibía como una amenaza a las iniciativas de desarrollo sostenible emprendidas por organizaciones y residentes locales.

Desde 1995, la DECOIN ha gestionado y manejado fondos para la creación de reservas comunitarias ecológicas, apoyando a los pobladores de Íntag en la compra de bosques con propósitos exclusivos de conservación. Estas actividades fueron posibles por el apoyo de varias organizaciones internacionales interesadas en la conservación de la zona como Save the Rainforest, Rainforest Concern, Rainforest Action Network, Rettet Den Regenwald, y GEO schützt den Regenwald. Gracias a la disponibilidad de fondos y las asesorías destinadas a apoyar las iniciativas locales, la DECOIN ha creado 41 reservas comunales, que suman un total de 42 000 hectáreas, y 35 reservas hídricas comunitarias legalizadas con más de 1 780 hectáreas.

Como parte de su trabajo en desarrollo sostenible, la DECOIN apoya a la producción local de aves, huevos, la acuicultura y otras actividades productivas, con el objetivo de reducir el impacto de la ampliación de la frontera agrícola en los bosques nativos de la zona. El incentivo de activi-

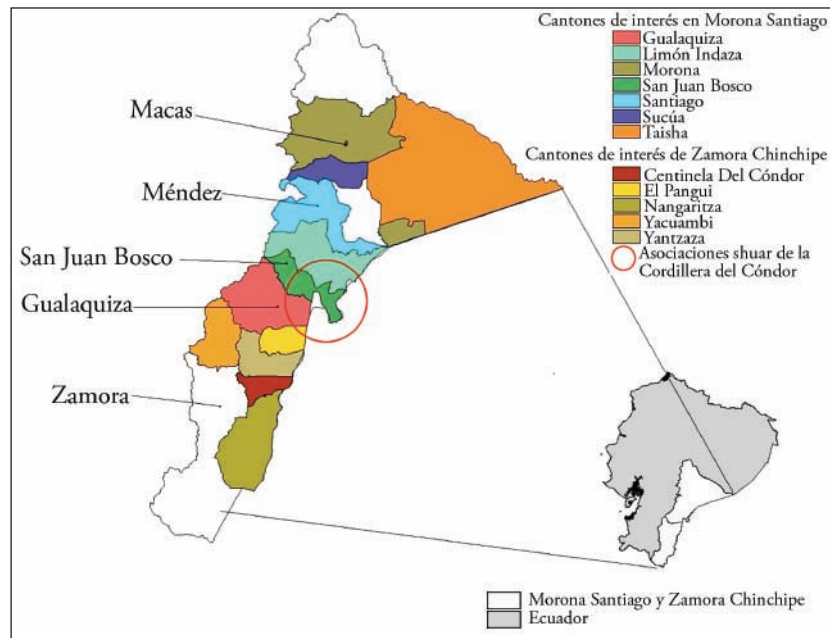
dades orientadas al mercado ha llevado a la creación de la Asociación Agroartesanal de Caficultores Río Íntag, que exporta café orgánico y en la que participan 400 familias del sector. La DECOIN apoyó financiera y técnicamente la creación del primer sitio de turismo ecológico de Íntag, terminado en 2002, y la apertura de una tienda para la comercialización de productos locales en la ciudad de Otavalo desde 2004, que además sirve como punto de difusión de información sobre las luchas ambientales.

La organización de segundo grado Federación de Centros Shuar (FICSH) se originó a raíz del primer curso para dirigentes de los centros shuar realizado en Sucúa, provincia de Morona Santiago, en septiembre de 1961⁶. Durante este curso se elaboró el primer estatuto de la Asociación Local de Centros Jíbaros⁷. La primera asociación shuar en conseguir personería jurídica en octubre 1962 se asienta en Sucúa y sus dirigentes organizaron reuniones en las zonas aledañas de Sevilla, Méndez y Limón, con el fin de extender el movimiento a asociaciones similares en toda la provincia de Morona Santiago (Federación de Centros Shuar, 1988).

6 El centro es una unidad administrativa básica de la federación y está constituido por aquellos individuos que han firmado un acta de formación o han solicitado membresía, y ha sido reconocido por el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, lo que le permite tener un territorio propio que varía en tamaño según el número de familias que incluye. Cada centro es manejado por una directiva elegida por una asamblea general que es nombrada, a su vez, por los miembros del centro. Los centros se agrupan en unidades administrativas geográficamente más amplias llamadas asociaciones (Salazar, 1989). Este proceso organizativo, tanto del espacio de la zona centro-sur de la Amazonía como de los shuar, es relativamente tardío (pues ocurre solamente desde finales del siglo XIX), comparado con aquel de la zona norte de la región amazónica (que ocurrió desde el siglo XVI), en Ecuador, y rompe, de cierta forma, con la autonomía individual frente a la autoridad y el poder y con el balance del poder a cargo de los ancianos (ver López, 2003).

7 Los shuar o *untsuri-shuar* son también conocidos como jíbaros y se asientan, principalmente, en un área triangular delimitada por el río Pastaza, la cordillera de los Andes y la frontera entre Ecuador y Perú. En la misma zona y en el Perú también habitan los achuar.

Mapa N.º 3
Provincias de Morona Santiago y Zamora Chinchipe



Fuente: Elaboración propia a partir de SIISE (2001)

Varias sedes misionales salesianas apoyaron, además, la primera Convención Provincial de Dirigentes Shuar, que se realizó en enero de 1964, y en la que se decidió la constitución de una federación con la finalidad de regirse a través de estatutos propios para “el mejoramiento social, económico y moral de sus miembros y como una institución coordinadora de los proyectos de colonización gubernamentales” (Salazar, 1989: 67). La relación de los shuar con las misiones inició con el establecimiento de internados en los que se fomentaba el establecimiento de asentamientos permanentes cerca de la misma misión, como forma de incorporación a la cultura nacional⁸.

8 Dos congregaciones religiosas se instalaron desde finales del siglo XIX en el centro-sur de la Amazonía ecuatoriana. La Misión Salesiana en el Vicariato Apostólico de Méndez y Gualaquiza,

La llegada de colonizadores desde la región Sierra siguiendo los asentamientos de las misiones incrementó la necesidad de “protección” de los shuar por parte de los misioneros, frente a la agresiva ocupación de la tierra. Esta fue activamente apoyada por el Estado a través de la creación del Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago (CREA) a inicios de la década del sesenta, para manejar proyectos de colonización semidirigida en el territorio shuar (Salazar, 1989).

Las primeras acciones de la organización shuar apuntaron a lograr títulos sobre las tierras de los shuar ante la llegada de nuevos colonos. En la asamblea general de enero de 1965 se definió que su demanda al Estado en relación a la tenencia de tierra sería por la adjudicación de lotes familiares o de reservas para familias en formación, y por el establecimiento de nuevas zonas de colonización para los shuar. En enero de 1969, año de elegido vencimiento del contrato entre el Estado y las misiones religiosas para las reservas indígenas, se aceleraron los trabajos para la legalización de tierras, mientras se agudizaban las tensiones con los colonos que ocupaban tierras shuar. Ante esta situación, la federación asumió la responsabilidad directa de la defensa de las tierras de todos sus socios.

En 1971 se federaron las dos primeras asociaciones shuar de la provincia de Zamora Chinchipe y la asamblea reafirmó la necesidad de fortalecer la organización y no ceder a las propuestas de trabajo común con los colonos, pues los centros que lo hicieron desaparecieron por la continua venta y reconversión de sus tierras. La asamblea general de 1972 logró la firma de un convenio con el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC)⁹ para colaborar en la legalización de tierras, y se iniciaron discusiones entre las asociaciones sobre la posibilidad de una “autodeterminación integral de los shuar” como objetivo de la federación y de sus centros.

Además, los miembros de la federación se plantearon el problema de la autofinanciación de la misma, pues su funcionamiento dependía de dona-

en la provincia de Morona Santiago, y los misioneros franciscanos en el Vicariato de Zamora, en la provincia de Zamora Chinchipe. También en Morona Santiago, en el poblado de Macuma, en la cordillera del Cutucú, se instaló la Unión Misionera Evangelizadora (Gospel Missionary Union).

9 Esta institución fue creada por la Ley de Reforma Agraria expedida durante el gobierno militar de 1964.

ciones y préstamos de organizaciones internacionales, identificando al crédito para la vinculación al mercado como la única forma de generar recursos para mantener la organización en el largo plazo. A raíz de la Asamblea de 1973, la FICSH decidió no consentir desmembraciones de centros, exigiendo IERAC la entrega de títulos globales de propiedad, la creación de una reserva de tierra para colonización shuar y la suspensión de los proyectos de colonización semidirigida desde Azuay y Cañar a Morona Santiago, encabezados por el CREA. Hasta entonces, los títulos de tierras entregados a las familias shuar permitían la venta de las mismas a colonos, práctica que debía ser filtrada por la federación respaldada en un título global y en la capacidad de distribuir y controlar su venta (Salazar, 1989).

La organización en la provincia de Zamora Chinchipe siguió un camino un tanto distinto. Los territorios shuar fueron tan agresivamente colonizados durante las reformas agrarias que, hasta la fecha, existe una mayor fragmentación de los territorios comunitarios que en Morona Santiago. Esto, junto a las dificultades de comunicación entre centros y con la Federación en Morona Santiago, se tradujo en un proceso lento de reconocimiento legal de los centros shuar y en la conformación de la Federación Shuar de Zamora Chinchipe (FESHZCH) solamente a finales de la década de 1980¹⁰.

Ante los cambios en las actividades productivas shuar, como consecuencia de la colonización y la asimilación propiciada por las misiones, que extendieron formas de vida que incrementaron las presiones sobre los recursos del bosque, la FICSH optó por el desarrollo de un programa ganadero que cumplió con los objetivos de aportar al incremento de los ingresos de las familias shuar y satisfacer la necesidad de cortar el bosque para lograr la legalización de la tierra por parte del IERAC. La siembra de pastizales permitió una lenta adquisición de títulos individuales de propiedad, caracterizada por problemas crónicos de financiamiento del IERAC y por las prácticas de ocupaciones ilegales de los colonos, que convirtieron a la institución estatal en un árbitro de disputas y obligaron a los shuar a

10 Según Salazar (1989), la disposición del Vicariato de Zamora para apoyar a los shuar frente a la colonización fue mucho menor que aquella de los salesianos en Morona Santiago; incluso dice que los franciscanos asentados en Zamora favorecieron la colonización, lo que provocó enemistades con los indígenas.

movilizarse a zonas más remotas, destinadas anteriormente a ocupaciones esporádicas.

La carencia de títulos individuales de los shuar limitó su acceso al crédito en instituciones financieras formales, lo cual obligó a la FICSH a acudir en busca de financiamiento a las aportaciones de instituciones como la Fundación Ecuatoriana de Desarrollo, la Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas, el Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio y algunas organizaciones internacionales como la Deutsche Welthungerhilfe. La creación de un fondo rotativo permitió el desarrollo de grupos ganaderos en los centros y el asesoramiento técnico; y en poco tiempo, esta actividad se convirtió en la mayor fuente de ingresos para los shuar, lo que se evidenció principalmente en el desarrollo de obras de infraestructura en los centros (Zalaz y Gortaire, 1978).

La evangelización llevada a cabo por los misioneros católicos en la cordillera del Cutucú brindó apoyo económico para la formación de la Asociación por la Defensa de los Jíbaros del Oriente Ecuatoriano en 1963, la cual se convirtió, en 1978, en la Asociación Independiente del pueblo Shuar del Ecuador (Federación de Centros Shuar, 1988). La base organizativa formó, en 1996, la Federación Independiente del Pueblo Shuar del Ecuador (FIPSE), que en la actualidad representa a 75 comunidades con 11 asociaciones (Tandazo, 2009).

El inicio de la extracción de petróleo en la región amazónica a inicios de la década de 1970 dio paso a la formación de otras organizaciones de carácter regional, como la Organización de los Pueblos Indígenas del Pastaza, la Unión de Nativos de la Amazonía del Ecuador, en Napo, entre otras, las cuales constituyeron, en 1980, la organización regional Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía (CONFENIAE), como producto del primer Congreso de Pueblos Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana. La CONFENIAE se convirtió, en la década de los ochenta, en la organización vocera de las demandas indígenas por titulaciones de tierra de la región oriental de Ecuador, mientras las organizaciones subregionales de segundo grado continuaron la labor de constitución de organizaciones de base y legalización por parte del Estado (Ibarra, 1992).

La formación de las organizaciones indígenas regionales muestra el final de lo que Guerrero (1995) denomina la representación ventrilocua.

Es decir, la pérdida de intensidad de una presentación de reivindicaciones de los sujetos-indios que han existido desde la formación del Estado, y antes de la colonia, como el otro en cuya contraposición se construye la nación blanco-mestiza ecuatoriana, por parte de agentes externos. Estos agentes fueron, por ejemplo, el Partido Comunista y la Federación Nacional de Indios (FEI), que presentaban las demandas de los sujetos-indios sobre los problemas agrarios de las haciendas, traduciéndolas en un lenguaje clasista y no en un lenguaje de ciudadano-étnico.

La formación de las organizaciones indígenas regionales desde la década de 1960, que alcanza su punto máximo de coordinación con la formación de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) en 1986, responde a la autonomización de la demanda de reivindicaciones liderada por intelectuales indígenas. Esta convergencia, y a la vez inicio de nuevos conflictos internos y disputas por la capacidad de representar las demandas locales frente al sistema político, creó un nuevo agente social que interpreta la historia desde una perspectiva indígena y que articula demandas por autonomía, autogobierno y autodeterminación (Guerrero, 1993).

Las primeras relaciones de las organizaciones con la minería metálica

La relación de DECOIN con la minería metálica tiene dos orígenes. En primer lugar, las actividades de PRODEMINCA (Proyecto de Desarrollo Minero y Control Ambiental) para levantar información geoquímica en la zona de Íntag, para generar un mayor conocimiento de los recursos disponibles en el país, a través de mapas geológicos básicos de un área aproximada de 28 000 km² ubicada en el lado occidental de la cordillera de los Andes. Además, las actividades de exploración minera, también impulsadas por el Estado y ejecutadas por la empresa japonesa Bishimetals en la cordillera de Toisán, que fueron contratadas por el Ministerio de Energía y Minas y la CODIGEM, con el Gobierno de Japón, a través de la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional y la Agencia de Minería Metálica de Japón. El proyecto inició en 1991 y fue ejecutado por la compañía japonesa Bishimetals Exploration Co. Ltd., que trabajó durante las

temporadas de verano entre 1991 y 1997, cuando fue expulsada de la zona por los habitantes de Íntag.

Bishimetals descubrió yacimientos de minerales en tres de las siete parroquias de Íntag. Sus exploraciones se iniciaron en Cuellaje, y por la reacción negativa de los moradores de esa parroquia, que conocían los impactos de la minería de materiales de construcción ocasionados por la empresa Cementos Selva Alegre y estaban familiarizados con el impacto de veinte años de minería en la región, la empresa optó por establecer el centro de operaciones en el sector de Junín. Estas parroquias son, hasta la actualidad, las menos atendidas en cuanto a vialidad e infraestructura para la salud y educación, sin embargo, por los antecedentes de la minería, los ofrecimientos de Bishimetals y de funcionarios del MEM de mejorar las condiciones de vida de la población local no fueron bien recibidos por todos.

En 1991, miembros de la organización Acción Ecológica, por sus actividades de monitoreo de las transnacionales mineras en Ecuador y por iniciativa de sus contactos con Rainforest Action Network, llegaron al sector para conversar con los moradores y evaluar las expectativas locales frente a la presencia de exploradores mineros en la zona. Constataron que las actividades exploratorias de Bishimetals habían pasado desapercibidas para la mayoría de los habitantes, por lo que los activistas descartaron la posibilidad de apoyo a una posible resistencia local (Acción Ecológica, 1999).

Acción Ecológica es una organización sin fines de lucro fundada en 1986, crítica del desarrollo sostenible por considerarlo cargado de un componente de crecimiento económico infinito. Dice apoyar la construcción de sociedades ecológicamente sustentables y soberanas, para lo cual ha liderado la oposición al desarrollo de actividades extractivas como base del desarrollo del país. Acción Ecológica se mueve en el lado menos institucionalizado del ecologismo en Ecuador y apoya a las comunidades locales, a través de campañas temáticas, en sus luchas de resistencia (acciones directas, legales, cabildos, etc.), que considera la única alternativa para su subsistencia en el largo plazo, ante la destrucción a la que está siendo llevado su entorno natural.

La entidad mantiene vínculos con varias organizaciones internacionales afines a la defensa de los derechos humanos, la autodeterminación y la

creación de capacidades locales para manejar los conflictos por recursos naturales. Además, apoya campañas locales en contra de la operación minera que atenta contra los derechos de las comunidades locales y articula actividades de varias organizaciones a nivel regional. Para sus campañas recibe fondos, sobre todo, de organizaciones como Broederlik Delen o Global Greengrants Fund.

A través de Acción Ecológica, estas organizaciones han apoyado a líderes comunitarios en la organización de talleres para la difusión de información sobre los efectos de la minería a gran escala; además, han facilitado viajes de representantes comunitarios o de gobiernos seccionales a reuniones regionales sobre monitoreo de actividades mineras que iniciaron en 1997, y han permitido la formación del Observatorio de Conflictos Mineros en América Latina (OCMAL), en 2008.

El observatorio es una red de organización de países andinos con los que Acción Ecológica compila y difunde información sobre los conflictos en la región. Está vinculado al Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, una organización no gubernamental basada en Chile que asesora a comunidades y activistas para desarrollar capacidades para el manejo de conflictos (OCMAL, 2009).

Un sacerdote de Íntag, quien por sus contactos con Acción Ecológica se preocupó por los efectos que la minería podría tener en la zona, organizó a un grupo de jóvenes en la parroquia de Peñaherrera que iniciaron proyectos productivos con cierto enfoque agroecológico. De forma paralela, en la parroquia vecina, un residente formó un grupo de guardabosques con habitantes del lugar, para proteger los recursos de su negocio ecoturístico de los cazadores de osos de anteojos. A finales de 1994, ambas iniciativas se juntaron y formaron un grupo ambientalista para enfrentar coordinadamente el problema de la minería; así, en 1995, nació DECOIN. Dada la aparente fortaleza que podía tomar la organización social en la zona, Acción Ecológica capacitó y brindó apoyo financiero a DECOIN. También a través de sus redes –sobre todo aquellas relacionadas con Rainforest Action Network– empezó a dar visibilidad internacional al caso de lucha contra la minería en Íntag (Bebbington et al., 2007).

El papel de DECOIN en la formación de la opinión local sobre la minería, en el período 1995-1997, se centró en incentivar la búsqueda y

discusión de información sobre las acciones de la compañía japonesa y el daño que se podría causar a los ecosistemas como producto de futuras operaciones a cielo abierto. A inicios de 1995 y con el apoyo de Acción Ecológica, DECOIN llevó a cabo algunos talleres de información y reflexión sobre los impactos que causa la actividad minera industrial. Como conclusión de estos eventos se fortaleció el objetivo de generar un espacio de amplio debate y toma de decisiones frente a los diferentes problemas socioambientales que afectaban a la zona.

Así se propició la formación de la primera asamblea zonal sobre medio ambiente, un espacio donde los comuneros apuntaron a recolectar información de las autoridades locales y nacionales y a consolidar la unión de las parroquias de la zona, que hasta entonces no funcionaban como espacios de coordinación de actores locales con proyección hacia el cantón.

Con financiamiento de la empresa Cementos Selva Alegre, en noviembre de 1999, DECOIN asumió la organización de la Asamblea en la Parroquia García Moreno. Debido a las dificultades que la empresa y los mismos funcionarios del Estado encontraron en la zona para desarrollar sus actividades, el evento tuvo una amplia acogida; sin embargo, los habitantes de la zona no tuvieron ninguna respuesta concreta a sus denuncias luego de que la empresa incumplió con sus ofrecimientos de aportar al desarrollo de la zona. DECOIN y las comunidades decidieron romper relaciones con la empresa y reafirmaron en la población local que Íntag no es una zona apropiada para la minería a gran escala y que las comunidades deben ser las principales protagonistas del desarrollo local.

Una vez que las organizaciones locales obtuvieron fragmentos del Plan Tentativo de Desarrollo Minero del proyecto Junín iniciaron el análisis y la difusión del mismo entre las comunidades.

La gente al inicio no nos creía, porque ellos estaban con la idea de que las compañías mineras traerían desarrollo [...] sin saber cuáles eran los impactos que íbamos a tener [...] Los documentos fueron leídos conjuntamente con la gente y lo que más nos asustó era que iban a reubicar a 100 familias y a crear un nuevo pueblo de 5 000 habitantes, pero que no eran los de Íntag, sino con gente nueva, era un pueblo minero. También nos

asustó la pérdida de nuestros bosques y que nuestros campos, que son verdes, se vuelvan desiertos. Los ríos que tenemos ahora son cristalinos y no queríamos verlos venir de otro color, negro o gris (Álvarez, 2000: 137 y 138)¹¹.

Una nueva asamblea se organizó en la comunidad de Junín el 12 de mayo de 1997. En esta se acordó rechazar el proyecto minero de Bishimetals y se eligió el Comité pro Defensa de las Comunidades Afectadas por el Proyecto Minero Junín-Cuellaje, el cual se constituyó en el representante formal de las organizaciones locales hacia afuera de la zona. En la asamblea, las comunidades reconocieron la importancia de los recursos hídricos y su potencial para sustentar actividades turísticas y productivas que podrían mejorar su calidad de vida, y además se empezó a cambiar la visión local sobre la RECC, que se veía como un impedimento a la ampliación de la agricultura (Tamariz y Andrade, 2000).

Con el apoyo de Acción Ecológica, los comuneros de Íntag y los miembros de DECOIN intercambiaron sus experiencias sobre la minería con otras comunidades del país, como Molleturo, ubicada en la provincia del Azuay, donde operaba Río Tinco Zinc. Además, Acción Ecológica organizó el viaje de una maestra y otras mujeres de las comunidades de Íntag a varias áreas mineras en Perú, como Cerro de Pasco, la Oroya e Ilo. Estos viajes permitieron a las representantes comunitarias recoger materiales audiovisuales y muestras físicas de los desechos producidos por las empresas mineras. “Esos materiales fuimos llevando a Íntag y con eso en la mano íbamos de casa en casa, diciéndoles de que eso no era bueno y que la minería no era buena. En ese momento aprendimos a valorar lo que teníamos, nuestros recursos, nuestro entorno, nuestro medio ambiente y a pensar en cómo lo vamos a defender” (Álvarez, 2000: 138).

En relación con la empresa y las autoridades locales y del MEM, en esta época se empezó a problematizar el tema de la consulta previa. Los comuneros argumentaban que la empresa no les informó sobre sus actividades en la zona. Ante la negativa de la empresa y la pasividad de las autoridades regionales y nacionales, las nueve comunidades que potencial-

11 Los centros poblados más grandes de Íntag son los centros parroquiales, cada uno con menos de 500 habitantes.

mente serían afectadas por la actividad minera decidieron tomar el campamento de Bishimetals el 12 de mayo de 1997, cuando la empresa se encontraba cerca de concluir con la exploración.

Los bienes de la compañía fueron inventariados y removidos del área (y después devueltos a la compañía a través del alcalde de Cotacachi), el equipo que no podía trasladarse fue quemado sin causar daños a personas. El Gobierno reaccionó enviando este caso a las cortes de justicia, considerándolo un acto terrorista y actuando contra dos líderes de las comunidades y un líder de DECOIN. El caso fue rechazado por la justicia un año después. Los intentos de atraer a la actividad minera a CODELCO fueron también rechazados cuando Acción Ecológica envió una activista, Ivonne Ramos, a Santiago de Chile, para denunciar estas actividades, manifestándose junto a ecologistas chilenos con motivo de la visita oficial del presidente de Ecuador Fabián Alarcón, y esta fue arrestada. La publicidad convenció a CODELCO de dejar el proyecto (Martínez-Alier, 2001: 105)¹².

Según los técnicos de Bishimetals, una mina de cobre produciría severos impactos ambientales y sociales en Junín. Entre estos se identificaron: la deforestación masiva, que llevaría al secamiento del clima y la desertificación, la contaminación de fuentes de agua con metales pesados (plomo, arsénico, cadmio y cromo) en cantidades hasta cien veces superiores a los índices naturales en dichas fuentes de agua, y la desaparición de docenas de especies de aves, mamíferos y reptiles de la zona en peligro de extinción. Con respecto a los posibles impactos sociales se destacaron la reubicación de por lo menos cien familias de cuatro comunidades cuyas fincas están en el sitio de la propuesta mina, y la creación de un pueblo minero de 6 000 habitantes¹³.

12 El sindicato de trabajadores de CODELCO se pronunció en contra de la conveniencia de intervenir en una zona conflictiva como Íntag.

13 Según DECOIN, la minería de cobre y molibdeno que se proyectaba por parte de Bishimetals en Íntag, y que se plasma en el estudio de impacto ambiental inicial, se haría a cielo abierto. Se necesitaría de una presa de desperdicios de 664 hectáreas, una piscina de relaves de 221 hectáreas, y la apertura de 75 kilómetros de carreteras para cubrir un área total de desarrollo minero de 4 025 hectáreas.

Tras la expulsión de Bishimetals, DECOIN y Acción Ecológica emprendieron una campaña de divulgación respecto de los riesgos de los impactos negativos que generarían eventuales actividades mineras en la zona¹⁴. A pesar de que el rechazo a la posible explotación minera fue mayoritario, muchos de los participantes en la expulsión de Bishimetals se involucraron motivados por la falta de definición legal sobre la tenencia de la tierra en algunas zonas de Íntag, en especial en Junín. Les preocupaba un eventual desalojo o expropiación de sus tierras.

Esta inquietud fue compatible con aquellas de quienes se encontraban participando de inversiones en la compra de tierras para fines de conservación como iniciativa privada y que veían amenazados sus emprendimientos en ecoturismo ante el posible desarrollo minero. Por otro lado se encontraban aquellos que habían vendido mano de obra a la empresa o se dedicaban a comerciar con las tierras y abrigaban expectativas de aprovechar altos precios ante la posible compra de tierras por parte de la empresa, una vez formalizada la exploración.

El discurso de la “minería limpia” tomó vigencia luego de la destrucción del campamento, así como los ofrecimientos de desarrollo económico hechos por funcionarios del Ministerio de Energía y Minas, sobre todo en la cabecera parroquial de García Moreno, donde el apoyo a la minería creció. Ahí se creó un grupo para promocionar los beneficios de la minería, con el cual, entre los meses de junio y septiembre de 1997, se produjeron algunos enfrentamientos violentos. Estos eventos provocaron la visita a Íntag de Raúl Baca Carbo, entonces ministro del sector, para tratar de facilitar la reanudación de las actividades de exploración. Como resultado de las reuniones con los comuneros, el ministro ofreció apoyar un debate provincial y nacional para demostrar que la minería no es conveniente en zonas con riqueza natural y que existen otras opciones válidas, como la agricultura y la ganadería, que se deberían potenciar. El debate

14 Paralelamente, Amigos de la Tierra, una red en la que se conectan comunidades de base de todo el mundo, decidió apoyar la resistencia de las comunidades de Junín, asumiendo su difusión a nivel mundial, como un caso relevante de lucha ambiental. Al igual que Acción Ecológica, esta organización implementa campañas de denuncia sobre lo que denominan la globalización liderada por las corporaciones transnacionales, y su objetivo es la creación de sociedades justas y ambientalmente sustentables (ver: www.foei.org/en/what-we-do/mining-oil-gas).

nunca llegó a desarrollarse, pues el ministro fue censurado y destituido luego de un juicio político en el Congreso Nacional.

Las comunidades afectadas y DECOIN recurrieron a las organizaciones ecologistas en busca de apoyo para la lucha antiminera y la consolidación de un proyecto de desarrollo definido localmente. Así, con Acción Ecológica, emprendieron una capacitación a las comunidades afectadas, con el propósito de buscar instrumentos legales y técnicos que apoyaran su lucha. Se realizaron aproximadamente 15 talleres en temas de salud, leyes y derechos constitucionales, en los que se discutió sobre los riesgos de la minería a gran escala, las obligaciones de las empresas, los derechos de las comunidades y los diferentes impactos que causa esta actividad.

Para concretar las alternativas a la minería, los habitantes de Íntag formularon una propuesta al Proyecto de Desarrollo Rural Integral Cotacachi, que trabaja con financiamiento proveniente de la Agencia Española de Cooperación Internacional, y con el cual se inició la creación y fortalecimiento de la Asociación Agroartesanal de Caficultores Río Íntag (AACRI). En julio de 1997, DECOIN y la Fundación Brethren y Unida llegaron a un entendimiento para la formulación y presentación de una propuesta al Programa de Pequeñas Donaciones del PNUD que permitió iniciar y ejecutar actividades de agroforestería y conservación de la biodiversidad en seis comunidades de la zona de Íntag¹⁵.

Paralelamente, DECOIN, con el apoyo del CEDENMA, en diciembre de 1999 presentó al Banco Mundial un pedido de inspección de la zona de Íntag, en representación de los habitantes del área y de la asociación de caficultores¹⁶. Esta petición exigía al Banco Mundial realizar inves-

15 Brethren y Unida es una organización sin fines de lucro ecuatoriana que nació en 1953 y trabaja en varias zonas rurales del país, en proyectos de desarrollo junto a las comunidades que apuntan a defender la existencia de la agricultura campesina frente a los procesos de concentración de la propiedad de la tierra y la destrucción de los recursos naturales provocada por la lógica extractivista de las grandes empresas, y frente a la homogenización de los patrones de consumo y la marginación de las inversiones públicas hacia el sector rural.

16 El Panel de Inspección fue creado en 1993 por la Junta de Directores Ejecutivos del Banco Mundial para servir como mecanismo independiente que fortalezca la rendición de cuentas en las operaciones del Banco con respecto a sus políticas y procedimientos. El panel es un instrumento mediante el cual los grupos de ciudadanos que creen que sus intereses han sido o podrían haber sido afectados por actividades financiadas por el banco pueden presentar sus preocupaciones a través de un pedido de inspección. Los miembros del panel, que se seleccionan de una lista de expertos internacionales, reciben la autorización de la junta para realizar una investigación.

tigaciones sobre posibles violaciones a sus procedimientos y políticas referentes a estudios ambientales, áreas silvestres y supervisión del proyecto (refiriéndose a la labor del MEM como ejecutor de PRODEMINCA). DECOIN alegaba, entre otros argumentos, que las comunidades de la zona podrían sufrir daños como resultado de las fallas y omisiones del Banco Mundial en el diseño e implementación de PRODEMINCA. Sostenían que la publicación de la información recopilada por el componente de geoinformación de PRODEMINCA atraería a compañías mineras y a mineros informales a la zona, lo cual tendría impactos negativos en las áreas habitadas, en las áreas protegidas públicas y privadas, y en las zonas de influencia de las mismas (Banco Mundial, 2001).

La respuesta del Ministerio de Minas se fundamentó, entre otros puntos, en que las actividades de mapeo realizadas cumplieron con las exigencias del banco y el levantamiento de información realizado era una actividad legítima y neutral, practicada en todo el mundo, que no ocasionaba impactos sobre el ambiente ni tenía relación con la exploración de minerales. El panel de expertos que realizó la investigación para el Banco Mundial encontró que el Estudio Ambiental del proyecto PRODEMINCA no discute los posibles impactos de la expansión de la minería en la zona de Íntag y de la RECC, donde la información levantada sí podría ayudar a aproximar la ubicación de importantes yacimientos de minerales.

Además, el panel definió que el Ministerio de Minas, ejecutor del proyecto, no cumplió adecuadamente con las consultas a los pobladores locales durante la preparación del proyecto y que solamente se empezaron a hacer reuniones informativas en 1998 –un año antes de la conclusión del proyecto–, en las que no se discutieron las preocupaciones de los pobladores locales sobre el impacto del levantamiento de información, sino los detalles técnicos del mismo. La investigación del Banco Mundial desvaneció la posibilidad de que los levantamientos de información realizados por PRODEMINCA no estuvieran destinados a alentar la entrada de empresas mineras como argumentaba el Ministerio. El estudio muestra, además, cómo este hizo caso omiso de las recomendaciones emitidas en 1992 por la División Regional Ambiental para América Latina y el Caribe del Banco Mundial para el diseño de PRODEMINCA. La división señaló explícita-

mente la necesidad de que el proyecto se diseñara tomando en cuenta los daños a áreas ecológicamente sensibles que serían inducidos por este.

La disputa sobre el uso de este tipo de información relacionada a los recursos no renovables llegó a formar parte de las interacciones entre organizaciones no gubernamentales preocupadas por el medio ambiente y el Estado. Sin embargo, aquella defendía distintos intereses. Los agrupados en el CEDENMA sostenían que la liberación de la información al público, inclusive la compra de la misma, no haría más que motivar a las empresas mineras a instalarse en la zona de Íntag. Por otro lado, organizaciones con una tendencia a cooperar más abiertamente con el Estado, como Fundación Natura, consideraban que la liberación de la información podría ser beneficiosa no solamente para la actividad minera, sino también para el conocimiento y manejo de áreas como la RECC, pues ampliaría el conocimiento general sobre el medio ambiente.

A partir de la investigación del Banco Mundial, el Ministerio de Energía y Minas y el Ministerio del Ambiente firmaron el Acuerdo Ministerial N.º 081 (R.O. 194 del 30 de octubre de 2000), que establece mecanismos para que organizaciones no gubernamentales y empresas privadas monitorean el uso y aplicación de la información generada por PRODEMINCA¹⁷.

Minería en la cordillera del Cóndor

Desde el establecimiento de la Misión Salesiana en la zona en la década de 1920, los shuar protagonizaron conflictos con mineros artesanales, formales e informales y sobre todo con exploradores, que formaban parte del frente de colonización que se instalaba en el territorio, producto de la migración desde los Andes. A finales del siglo XIX, los franciscanos (en

17 “Art. 8. - El Ministerio de Energía y Minas y el Ministerio del Ambiente seleccionarán de común acuerdo, con la colaboración del [...] CEDENMA, a una empresa u organización no gubernamental por un período inicial de tres años, contado a partir de la expedición de este acuerdo, con la finalidad de efectuar el seguimiento que garantice el buen uso de la información geoquímica en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Este monitoreo del uso de la información continuará en períodos posteriores mediante la designación, de manera conjunta por los dos ministerios, de una firma, organización no gubernamental o por funcionarios de los ministerios designados para el efecto”.

Zamora, provincia de Zamora Chinchipe) y los salesianos (en Méndez, provincia de Morona Santiago) empezaron a trabajar cerca de los shuar, en las provincias amazónicas. Por encargo del Estado, las misiones religiosas tuvieron un impacto notable sobre el desarrollo de la región, particularmente sobre la incorporación de los shuar en la economía y cultura nacionales, sobre todo en la región Zamora-Upano, puerta de entrada a la cordillera del Cóndor.

En las provincias de Morona Santiago y Zamora Chinchipe, en la franja de Seguridad Nacional que recorre la frontera con Perú, con un ancho de 25 kilómetros, el MEM otorgó, en 1992 y 1995, varias concesiones mineras, a pesar de la existencia de disposiciones legales relativas a la seguridad nacional (Art. 50 de la Ley de Seguridad Nacional) que prohibían expresamente la ocupación de territorios en la zona fronteriza. Entre estas, en 1993, el MEM concesionó 1 250 hectáreas a Antemin Minera de los Andes, al sur de la ciudad de Gualaquiza. La gente de la zona, reunida en la municipalidad de Gualaquiza en noviembre de 1993, votó por impedir la minería de oro en la zona. El mismo año se produjo, además, una asamblea en el centro shuar de Bomboiza (4 kilómetros al sur de Gualaquiza) en el que colonos y shuar de la zona se pronunciaron contrarios a la presencia de empresas mineras. La asamblea fue reeditada en 1994, en el mismo centro shuar y con la misma consigna: mantener a las empresas mineras fuera de sus tierras.

Los shuar y los colonos de la zona temían por la contaminación que la operación minera podía producir en lo que consideran una de las zonas de mayor productividad de la Amazonía, una planicie inundable que provee de alimentos (y trabajo) a las poblaciones locales, a la ciudad de Gualaquiza e inclusive a las ciudades de Cuenca y Loja. La zona es, además, uno de los lugares donde el Estado, a través del Ministerio de Agricultura, inició, en la década de 1980, algunas actividades de reforestación, luego del clareamiento de grandes áreas de bosque, producto de los requisitos de colonización impuestos por el IERAC en las décadas precedentes. De tal forma, las actividades productivas agrícolas y pecuarias lograron una amplia notoriedad en la composición de la economía regional, y el cuidado del medio ambiente se convirtió en una forma, aunque limitada, de relación entre los centros shuar, los colonos, el Estado y las organizaciones no gubernamentales.

En 1993, la resistencia en Morona Santiago contra la minería en la cordillera del Cóndor estuvo encabezada por el Comité pro Defensa del Valle de Bomboiza, una organización que se formó a propósito de la presencia de la empresa y que representaba a los pobladores colonos de la zona, especialmente a aquellos productores agrícolas organizados vinculados al mercado local y regional. Por el lado de los shuar participó la Asociación de Bomboiza, como parte de la FICSH, en representación de 21 centros cuya producción para el autoconsumo se encuentra en la zona concesionada a Antemin.

Otros actores que participaron de la denuncia de los posibles riesgos de las explotaciones mineras en la zona fueron el IERAC, la fundación ecológica Arco Iris¹⁸, Fundación Natura¹⁹, la misión salesiana de Bomboiza, la CONFENIAE y la municipalidad del cantón Gualaquiza. Estos extendieron pedidos al MEM para que revocara la concesión y, con esta, la amenaza para el territorio shuar y la producción agrícola local.

El MEM y las fuerzas armadas apostadas en Gualaquiza apoyaron la presencia de Antemin, fundamentada en las autorizaciones que logró la empresa por parte de algunas familias shuar para entrar en sus tierras. Estas familias no pertenecían a la FICSH, en algunos casos, incluso, la misma empresa las asistió para instalarse en la zona. La oposición a Antemin continuó al menos hasta 1997, cuando se supo de la presencia de otras empresas en áreas menos intervenidas que la zona de Bomboiza, donde los shuar empezaban a constituir un plan piloto de gobierno autónomo.

18 Arco Iris es una ONG fundada en 1989 en la ciudad de Loja, trabaja en la zona del parque nacional Podocarpus, donde desde 1991 participó junto a Acción Ecológica en una campaña antiminera que consiguió, en 1993, la salida de Río Tinto Zinc del área del parque y la anulación de concesiones mineras otorgadas ilegalmente por el Instituto Ecuatoriano de Minería (INEMIN), con la aprobación del Ministerio de Agricultura y Ganadería, encargado en ese entonces del cuidado y protección del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

19 Fundación Natura realizaba evaluaciones ecológicas rápidas en la región desde 1991 y había propuesto la creación del "Parque de la paz" (binacional) para reconocer el alto valor de conservación del área y su ubicación estratégica en la contenciosa región fronteriza, junto con Conservación Internacional y el Ministerio del Ambiente (Metz, 2006).

Desde 1994, la empresa minera BHP Billiton realizó exploraciones en el área oriental de la cordillera del Cóndor e hizo importantes descubrimientos de cobre. Sin embargo, su presencia no ocasionó conflictos hasta 1999, año en que firmó un contrato de un año con el centro shuar Warintz, para asegurar el libre movimiento de los equipos de exploración dentro del territorio y la aceptación incondicional de todas sus actividades (Chicaiza, 2010). La firma del contrato provocó la reacción de las bases indígenas de la FICSH, que destituyeron a la dirigencia que realizó el convenio. Desde el año 1999, BHP Billiton inició la negociación de acuerdos con la empresa canadiense Corrientes S.A., mediante los cuales entregaba sus concesiones a la empresa a cambio de una porción del 2% de las regalías netas por uso de fundición²⁰. Esta operación dejó a la empresa con la totalidad de la propiedad sobre lo que se conoce como el cinturón de cobre Corriente, cuyo proyecto más grande se denomina Mirador.

Si bien la relación con la actividad minera fue, en cierta forma, intermitente en la zona de la cordillera, las organizaciones locales desarrollaron una posición contraria a la expansión de las actividades extractivas con motivo de la paralela oposición a la exploración petrolera en el denominado Bloque 24; de tal manera que en la región centro-sur de la Amazonía, se conformó el Comité Interfederacional de las Nacionalidades Shuar y Achuar, con la participación de la FICSH, la FIPSE y la Federación Achuar, FINAE. Desde 1998, este comité sirve como un espacio de debate para acordar estrategias frente al ingreso de actividades de exploración de hidrocarburos en la zona.

Desde 1998, la FIPSE desarrolló un plan de ordenamiento territorial como una forma de ejercer autonomía en el manejo de los recursos naturales cuando el Estado firmó un contrato de participación para la exploración de hidrocarburos y la explotación de petróleo crudo con la compañía petrolera Arco Oriente. Este se haría efectivo sobre las tierras de colonos, 36 comunidades shuar y diez achuar, en las provincias de Pastaza y Morona Santiago, en la zona del Cutucú.

²⁰ Esta es una regalía que se expresa en un porcentaje determinado de los ingresos generados por la venta del producto de la mina, descontando los gastos de producción, usualmente con un límite en aquello que puede ser deducido.

Ante los intentos de la empresa para generar acuerdos directos con las comunidades y no con las organizaciones regionales que las representan, en 1999 se presentó una demanda de amparo constitucional contra Arco Oriente por la violación de derechos constitucionales (a participar de decisiones estatales que les podían afectar), sobre la cual el Tribunal Constitucional se pronunció favorablemente en 2000. La presentación de esta demanda fue posible por la colaboración de las organizaciones indígenas con varias organizaciones no gubernamentales como el Centro Ecuatoriano de Derechos Económicos y Sociales, Oxfam, la Fundación Pachamama, el Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo, CARE International, la Fundación Chankuap, entre otros (López, 2003).

La defensa de la gestión comunitaria del agua en Azuay

A pesar de la existencia de varios proyectos mineros de gran escala en la provincia del Azuay, las organizaciones integrantes de la FOA no se relacionaron con la resistencia de, por ejemplo, las parroquias de Molleturo, donde Acción Ecológica, junto con la CONAIE y CARE International, llevaban a cabo talleres sobre los potenciales efectos de la explotación de una mina propiedad de Rio Tinto Zinc. Esta desconexión responde, como veremos más adelante, a que las organizaciones a las que pertenecen sus principales dirigentes no se encontraban expuestas directamente a la presencia de la exploración minera de metales, y a que el objetivo principal de la organización era buscar el control del gobierno local como estrategia para cambiar la situación de las poblaciones rurales y, sobre todo, la lógica de manejo del agua.

De tal manera, la FOA intervino activamente en los debates nacionales sobre el manejo del agua, rechazando varias propuestas de reforma a la política pública establecida en el gobierno militar de la década de 1970, que contemplaba la gestión directa del recurso por parte de los usuarios organizados. Las reformas apuntaban a eliminar esta forma de gestión favoreciendo aquella a través de empresas privadas por medio de convenios mantenidos con los gobiernos locales.

La autoridad ambiental que controla el sector agua en Ecuador es sumamente débil y se ha caracterizado por estar dividida en varias instancias que controlan por separado el manejo del agua para el riego, el agua para consumo humano, la generación de información hidrológica y la generación de hidroelectricidad. Estas entidades, además, han operado sin una visión de manejo de los recursos naturales de largo plazo, lo que ha provocado que las concesiones otorgadas para usos contaminantes en algunas fuentes productoras de agua sean muy comunes y que no exista un control sistemático sobre el uso de las concesiones (Global Water Partnership, 2003).

Esta institucionalidad encargada de la gestión del agua ha cambiado constantemente a partir de la década de 1990, como consecuencia de las políticas neoliberales. El Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias (IEOS), creado en 1965 como entidad adscrita al Ministerio de Salud, fue el encargado de elaborar los planes nacionales del sector, dictar normas técnicas y proveer de infraestructura de agua potable y saneamiento al país, particularmente en el sector rural. En 1992 se creó el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), una institución que apuntaba a incorporar “una nueva concepción de la función de las instituciones públicas y el desarrollo de mecanismos de mercado” (BID, 2002a: 3, citado en Terán, 2007: 181).

El MIDUVI incorporó en su interior a la Subsecretaría de Saneamiento Ambiental, una entidad que había sido establecida en 1975 en el Ministerio de Salud Pública, suprimida en 1981 y reinstalada en 1984. Dado que la presencia del MIDUVI contribuía al aumento del caos de regulación, para evitar la superposición innecesaria de funciones y optimizar los escasos recursos fiscales, posteriormente se propuso fusionar dentro de la subsecretaría al IEOS, formando la Subsecretaría de Agua Potable y Saneamiento Básico. Esta recibió los roles de facilitación y promoción de la transferencia de los sistemas de agua existentes a los municipios y comunidades para su operación, pero no de implementación directa de proyectos de provisión de agua potable y saneamiento. De esta manera, para 1994, el futuro de la provisión de agua y saneamiento rural pasó a depender de una institución pública urbana (Terán, 2007).

En el gobierno de Sixto Durán Ballén se iniciaron las reformas en materia de aguas, con la expedición, en 1993, de la Ley N.º 50 de Moderniza-

ción del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos, por parte de la Iniciativa Privada. Esta establece, en su Artículo 41, que el Estado podrá delegar a empresas mixtas o privadas la prestación de los servicios públicos de agua potable, riego y saneamiento, y que la participación de las empresas mixtas o privadas se hará mediante concesión, asociación, capitalización, traspaso de la propiedad accionaria o cualquier otra forma contractual o administrativa de acuerdo con la ley. Con los inicios de la modernización del Estado:

no se lograron acuerdos para consolidar los nuevos roles de las entidades nacionales, regionales y seccionales. Tampoco se llegó a consolidar un marco legal que reoriente la gestión de los servicios. Así, la incipiente participación privada y la descentralización de funciones carecieron de reglas claras, provocando inseguridad en las inversiones y un debilitamiento del rol del Estado en su papel regulador. Se utilizaron modelos normativos sin políticas claras, o se crearon entidades reguladoras sin las condiciones necesarias para un funcionamiento eficiente (Küffner, 2004: 6).

En 1994, el Gobierno emitió el Decreto Ejecutivo 2224, a través del cual se ordenó la organización del régimen institucional de aguas, que produjo cambios sustanciales en materia de agua para riego, como la eliminación del Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos, y la creación del Consejo Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) como ente regulador y de cinco Corporaciones Regionales de Desarrollo, que se sumaron a las cuatro existentes, a las cuales se les asignó nuevas funciones. Hasta 2008, estas fueron entidades con jurisdicción en algunos espacios territoriales del país, como la cuenca del río Guayas y las provincias del Azuay, el Oro, Loja, Zamora Chinchipe y Manabí; además, estuvieron encargadas de múltiples funciones, como la ejecución de proyectos de desarrollo, ejecución de obras viales, capacitación a agricultores, levantamiento de información, etc.

A pesar de que la razón de su existencia fue recibir la delegación de la responsabilidad de la ejecución y administración de la infraestructura de riego estatal, y el control de la contaminación y conservación de las cuencas hidrográficas, dedicaron la mayor parte de su presupuesto y actividades a la construcción de infraestructura hidráulica (Global Water Partnership, 2003).

Al CNRH, como ente regulador, se le asignaron funciones para formular y determinar las políticas del sector agua de Ecuador, el Plan Nacional de Recursos Hídricos de mediano y largo plazo, y los parámetros a los que se deban someter los proyectos de inversión pública de uso del agua del país. Además, se le encargó regular la administración de los sistemas de riego, normar la transferencia de estos sistemas a los usuarios, establecer políticas de recuperación de costos mediante tarifas, y dictar normas para el manejo de cuencas hidrográficas, así como normar el control de la calidad del agua que corresponde a las corporaciones regionales de desarrollo. Sin embargo, al haber sido controlado casi exclusivamente por el Ministerio de Agricultura, orientó sus funciones a la gestión del riego, dejando de lado sus actividades de regulación en otros sectores. Incluso en el sector riego, el CNRH fue bastante ineficaz, pues no contó con las capacidades técnicas y el financiamiento necesarios para llevar adelante sus funciones (Global Water Partnership, 2003).

Debido a sus debilidades y desarticulación, esta estructura institucional no permitió el cumplimiento de varios objetivos sustanciales dentro de la gestión de los recursos hídricos; entre estos, la racionalidad de las inversiones del Estado en materia hidráulica y la conservación y preservación de las fuentes de agua. Además, permitió que, en algunos casos, como el del control de la calidad, una misma institución se encargara de normar, regular y controlar (Global Water Partnership, 2003).

En 1994 se inició el proceso de la reforma a la Ley de Aguas vigente desde 1972 mediante la Ley de Desarrollo Agropecuario, en la que se estableció que al vender la propiedad sobre la tierra, se transferirían automáticamente los derechos del agua (Zapata, 2009). El giro en las políticas agrarias y de aguas fue enérgicamente rechazado por las organizaciones campesinas e indígenas, que reaccionaron inmediatamente con un levantamiento. Tal levantamiento, producido a mediados de 1994, obligó al régimen a modificar la Ley de Desarrollo Agrario, al incorporar principios relativos a la conservación de los ecosistemas y establecer que el agua no fuese considerada como un bien real¹².

21 Las reformas a la Ley de Desarrollo Agrario significaron, sin embargo, una derrota relativa para el movimiento indígena, que ya en 1986 había presentado una Ley de Nacionalidades Indígenas al Congreso Nacional, y en 1994, una propuesta de reformas legales para convocar a una

A partir de entonces, con la certeza de la elaboración de una nueva Ley de Aguas de carácter privatizador, las organizaciones campesinas e indígenas, particularmente la CONAIE y la ECUARUNARI, articularon un proceso de elaboración participativa del proyecto de Ley de Aguas, que a través de talleres en diferentes regiones del país recogió criterios comunes de las organizaciones indígenas y campesinas de Ecuador. Este dio como resultado la formulación de una propuesta alternativa para la nueva Ley de Aguas, presentada en el Congreso Nacional en 1996 (Zapata, 2004). La propuesta enfatizaba en la necesidad de asegurar la participación de todos los actores sociales:

Sostenemos la necesidad del manejo comunitario de las aguas. Esto es la gestión social participativa, la democratización real en el uso de los recursos naturales. Pensamos que la gestión social basada en consensos permite la verdadera participación democrática de los pueblos, reconociendo además sus formas organizativas tradicionales. Ligamos la función social con la gestión social y participativa, como base de una propuesta de desarrollo nacional (CONAIE, 1996: 6).

Para esto, definió la participación de las entonces existentes organizaciones indígenas como miembros de la autoridad nacional, el Consejo Nacional de Recursos Hídricos, y como parte de las denominadas agencias provinciales. Estas últimas se encargarían, principalmente, de ejecutar las políticas nacionales, pero además de otorgar derechos, revocar concesiones y aprobar proyectos de construcción de infraestructura. El mecanismo financiero que permitiría una gestión integrada de las cuencas hidrográficas del país desde las agencias provinciales se denominó Fondo Nacional del Agua.

Este fondo se conformaba por distintas aportaciones del presupuesto general, créditos, cooperación técnica, tarifas y el 3% de la renta petrolera, y se destinaría a financiar las tareas de conservación, desarrollo de infraestructura, capacitación e investigación. En la propuesta se definieron

Asamblea Nacional Constituyente que reformara al Estado y lo declarase multiétnico y pluricultural. Las reformas lograron, sí, que el Estado estableciera la figura de posesión ancestral de los territorios indígenas y el deber del mismo de otorgar títulos de propiedad a través del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA), que reemplazaba al IERAC (Cisneros, 2006).

zonas exentas de actividades extractivas para proteger la disponibilidad del recurso para el consumo humano y la producción de alimentos para la demanda nacional, entre estas se consideraron: los páramos, humedales, bosques alto-andinos, pantanos y todas las áreas de recolección de aguas que fueran utilizadas para uso doméstico y producción agropecuaria. Para el uso industrial y minero se consideró la prohibición de otorgar concesiones si estas afectaran o alterasen la biodiversidad.

Entre tanto, mediante el Decreto Ejecutivo N.º 2718, de 1995, se creó la Comisión Temporal de Modernización del Sector Agua Potable y Saneamiento, que tuvo como objetivo fundamental elaborar un proyecto de ley para la modernización del sector de agua potable y saneamiento, y demás instrumentos normativos, para propiciar la participación del sector privado en las distintas actividades de manejo del agua. Para ello, el Gobierno suscribió un convenio de cooperación técnica con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para la ejecución del Proyecto de Modernización del Sector Agua Potable y Saneamiento, cuya ejecución estuvo a cargo del Consejo Nacional de Modernización, la Comisión Temporal y un grupo técnico de trabajo que se había creado para el efecto.

En 1996, a través de la Subsecretaría de Agua Potable y Saneamiento, el MIDUVI dio inicio a negociaciones con el Banco Mundial para el financiamiento de un Programa de Agua y Saneamiento para Comunidades Rurales y Pequeños Municipios (PRAGUAS), que involucraba, además de al MIDUVI, a otras instituciones públicas, como el Banco Ecuatoriano de Desarrollo, la Asociación de Municipalidades del Ecuador, organizaciones internacionales como la agencia alemana GTZ, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y el proyecto de Fortalecimiento y Ampliación de Servicios Básicos de Salud en Ecuador, que aportaría con los recursos para la elaboración de un nuevo proyecto de ley²².

22 Los proyectos PRAGUAS I y II estuvieron enmarcados en un Programa Adaptable de Préstamos negociado con el Banco Mundial para el subsector de agua potable y saneamiento que debía ser implementado en tres fases, distribuidas en diez años. El 11 de abril de 2001 se firmó el primer crédito 7035-EC entre el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y el Ecuador, por un monto de 32 millones de dólares, para la ejecución del Programa de Agua Potable y Saneamiento para el Área Rural y Ciudades Pequeñas (PRAGUAS I), durante el gobierno de Gustavo Noboa; dicho crédito dio inicio al Programa Adaptable de Préstamos para el subsector de agua potable y saneamiento. El segundo crédito BIRF 7401-EC para la ejecución del Proyecto de Agua Potable y Saneamiento (PRAGUAS II) se firmó el 1 de diciembre de

Debido al limitado apoyo en el Congreso y la inestabilidad política, no fue hasta 1998 que algunos de los principios de la propuesta indígena y campesina de la CONAIE fueron recogidos por la nueva Constitución, junto a otros que, por el contrario, abogaban por una gestión de los recursos naturales orientada por el mercado (Palacios, 1999). La Constitución manda al Estado a promover el desarrollo de empresas comunitarias o de autogestión como juntas administradoras de agua potable, pero también permite al Estado proveer los servicios básicos y de riego a través de la delegación a empresas privadas.

Sin embargo, la Constitución de 1998, mediante los artículos 83 y 84, de los derechos colectivos de las nacionalidades indígenas, reconoce la posesión ancestral de las tierras comunitarias, el derecho a no ser desplazados de sus tierras, y la propiedad imprescriptible, inalienable, inembargable e indivisible de estas. Además, propone la creación de las Circunscripciones Territoriales Indígenas (CTI), que integrarían el régimen seccional autónomo según el Artículo 228 de la Constitución. Los autogobiernos indígenas que regirían las autonomías se plantean en el Numeral 1 del Artículo 7 del Convenio 169 de la OIT.

En el marco de las propuestas CTI, los pueblos indígenas, a través de sus autoridades, tienen bajo su potestad la administración de los recursos naturales renovables que se encuentran localizados en sus territorios, y son responsables de su conservación y usufructo directo o indirecto. Los pueblos indígenas tienen derechos de uso y goce sobre estas tierras, sin límite ni condición, mas no así de disposición. De esta manera, la funcionalidad de las CTI podría iniciar un proceso de ordenamiento territorial orientado a permitir el ejercicio de derechos culturales y a la negociación permanente con un Estado que retiene para sí la propiedad de los recursos naturales no renovables y, en general, los recursos del subsuelo, pero reconoce que su prospección y explotación deben estar sujetas a consulta a las poblaciones indígenas potencialmente perjudicadas, como lo manda el Artí-

2006, en el gobierno del Alfredo Palacio. Este proyecto se encuentra en ejecución desde abril de 2007, pero ha sufrido modificaciones con el gobierno de Rafael Correa debido a investigaciones sobre la legitimidad de la deuda contraída por el país a través de este y otros proyectos de desarrollo.

culo 15, Numeral 2 del Convenio 169 de la OIT, sobre todo cuando estas actividades afectan al medio ambiente o a su cultura.

A pesar de la propuesta de la CONAIE y del CNRH, en 1999 el Congreso Nacional discutió su propio proyecto de ley de aguas, presentado por iniciativa del Ejecutivo en abril de 1998, durante el interinato de Fabián Alarcón. Este se fundamentó en las leyes de Modernización del Estado, de Descentralización, de Régimen Municipal y en la Constitución de 1998, que ratificaron las reformas que se habían hecho en la Ley de Modernización de 1993; además, reafirmó la posibilidad de delegar la prestación de los servicios públicos de agua potable, riego y saneamiento al sector privado, a través de delegaciones, concesiones, asociaciones, capitalizaciones, traspaso de propiedad accionaria o cualquier otra forma contractual.

Este proyecto no fue aprobado en el gobierno de Alarcón, que finalizó en agosto de 1998; sin embargo, la agenda de ajustes sería retomada en las fases I y II del proyecto PRAGUAS, que promovió la elaboración de la Ley Sectorial de Agua y Saneamiento. En la primera fase del proyecto se preparó un anteproyecto de Ley Orgánica de Agua Potable y Saneamiento que no pudo ser presentado al Congreso Nacional, pues el 15 de enero de 1999 se iniciaron una marcha indígena sobre Quito y el bloqueo de vías en las provincias del sur, especialmente por las organizaciones campesinas del Azuay, agrupadas en la FOA, lo que terminaría con el posicionamiento del vicepresidente Gustavo Noboa en lugar de Jamil Mahuad.

En el año 2000, el Congreso Nacional puso en debate un proyecto de ley elaborado por funcionarios del CNRH a partir de cinco talleres en diferentes ciudades. En algunos de estos talleres, los representantes de las organizaciones indígenas y campesinas, sobre todo de la ECUARUNARI en la Sierra y su aliado, la FOA, en el Azuay, presentaron sus reparos ante el proyecto. Expresaron su rechazo a la privatización como solución óptima para el manejo del agua en el país, ya que el proyecto contemplaba un impulso a la municipalización de los servicios de agua potable. Este punto fue especialmente rechazado por la FOA, dada su experiencia con la Empresa Pública Municipal de Teléfonos, Agua Potable y Alcantarillado (ETAPA) de Cuenca, cuyas prácticas tecnocráticas y conservadoras provocaban choques con las formas de gestión comunitaria de los sectores rurales.

Existían, sin embargo, algunos puntos de acuerdo, ya que en el proyecto se consideraban la conformación de un Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos integrado por el CNRH, como autoridad hídrica nacional, y de los consejos de cuenca hidrográfica, y la participación de los organismos vinculados con la gestión de los recursos hídricos. Se propuso, además, que el directorio del CNRH fuera presidido por el Ministerio del Ambiente como autoridad ambiental nacional. Sin embargo, por la falta de apoyo político y de acuerdos, especialmente en aspectos de reformas institucionales, la conformación del directorio del CNRH, el grado de participación de los usuarios en los diferentes órganos del CNRH, el plazo de duración de las concesiones y la orden de prelación en uso del agua el proyecto de ley fue archivado (Küffner, 2004).

Esta trayectoria de colaboración con otras organizaciones —principalmente la ECUARUNARI— en el planteamiento de proyectos alternativos a los diseñados por los consultores y funcionarios del Ejecutivo, sirvió para que la FOA estableciera contacto con otras organizaciones de base, de segundo y tercer grado, que participaban del Foro Nacional de los Recursos Hídricos. Este espacio se formó en 2001 para debatir los problemas vinculados con el agua en el país a través de discusiones regionales y nacionales sobre la realidad de la gestión, que llevaron a la elaboración de una agenda política. Desde un inicio estuvo coordinado por el Sistema de Capacitación en el Manejo de los Recursos Naturales Renovables (CAMAREN), un consorcio sin fines de lucro activo desde 1996, que agrupa a instituciones públicas, universidades, organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales nacionales²³.

La propuesta de políticas públicas en torno al agua a través del Foro de los Recursos Hídricos y la capacitación son las dos actividades principales del CAMAREN. El primer Encuentro Nacional del Foro de los Recursos Hídricos fue realizado en Quito en 2002, y en él participaron 370 orga-

23 Los integrantes son, respectivamente, el Ministerio del Ambiente, el Centro de Capacitación del Campesinado del Azuay, el Centro de Reconversión del Austro, la Universidad de Cuenca, la Universidad Nacional de Loja, el Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio, el Centro Internacional de Cooperación al Desarrollo Agrícola, la Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas, la Red Agroforestal Ecuatoriana, la Fundación para el Desarrollo y la Creación Productiva, el Instituto de Estudios Ecuatorianos y CARE Ecuador (tomado de <http://www.camaren.org/infogeneral.php>. Visita 18 de octubre de 2010).

nizaciones, de las cuales 160 representaron a ONG, mientras que 105 fueron representantes de organizaciones campesinas y 77 de instituciones estatales (Foro de los Recursos Hídricos, 2002). La agenda elaborada por el foro contemplaba cuatro aspectos fundamentales: la acción participativa y descentralizada para la gestión integrada e integral de los recursos hídricos; la reforma y actualización del marco legal para contar con un referente jurídico coherente y moderno, y contar con una autoridad hídrica nacional, intersectorial, sólida, competente y representativa; y considerar al riego como un medio para incrementar la producción y la productividad y luchar contra la pobreza.

A pesar de las coincidencias en la agenda política propuesta, para los dirigentes de la FOA, las organizaciones no gubernamentales que conforman el foro tienen una muy limitada representatividad con respecto a las organizaciones de base y aquellas organizaciones sociales que las representan políticamente²⁴. Los detalles de los puntos de acuerdo no son siempre claros, pues las ONG se presentan como facilitadoras de diálogos o creadoras de espacios de discusión, pero apoyan una agenda que es poco conocida o debatida con las organizaciones sociales (Entrevistas a Leonardo López, 2009; y Carlos Pérez, 2009).

Es de especial preocupación de los dirigentes de la FOA, la cercanía que tienen las organizaciones no gubernamentales que son parte del foro con organizaciones internacionales, como la Agencia de Cooperación para el Desarrollo de los Estados Unidos y el mismo Banco Mundial o el BID, pues estas mismas organizaciones son las que financian las reformas privatizadoras del agua desde inicios de la década de 1990. Sin embargo, los dirigentes reconocen que los espacios abiertos por el foro permitieron a la FOA recopilar información sobre la situación de otros sistemas comunitarios en el país, lo cual aporta a su propio fortalecimiento organizacional. Específicamente, esto les ha permitido conocer la amenaza que representan las actividades extractivas como la minería para el uso y acceso al agua.

²⁴ Según los dirigentes, los encuentros nacionales del foro se desarrollan anualmente, por lo que las acciones de incidencia política permanentes quedan a cargo de representantes de organizaciones no gubernamentales que tienen una presencia constante en la ciudad de Quito y las conexiones políticas e información para vincularse a distintos procesos de manera activa.

El segundo encuentro del Foro de los Recursos Hídricos, realizado en mayo de 2003, identificó los principales problemas de la legislación vigente, que no desarrollaba principios constitucionales como la participación social en la gestión del recurso hídrico y tampoco permitía resolver problemas como el acaparamiento de caudales. De tal manera, el foro concluyó en la necesidad de incorporar en su comisión jurídica a todas las instituciones públicas con intereses sobre la gestión del agua, y de elaborar una propuesta de reforma y actualización del marco legal en un lapso de cuatro meses, luego del que se realizaría un debate nacional antes de presentar la propuesta al Congreso (Foro de los Recursos Hídricos, 2003).

Si bien la propuesta no se empezó a discutir hasta agosto de 2004, la existencia del foro permitió que al llegar este año las organizaciones sociales pudieran armar un nuevo frente de oposición al gobierno de Gutiérrez, a pesar de la participación de sus aliados de la CONAIE en el Gobierno, a través de Pachakutik. El MIDUVI presentó una nueva actualización de su propuesta de Ley de Aguas, elaborada a través de su cooperación con el Banco Mundial, en la cual se introdujeron aun más elementos privatizadores de la gestión del recurso; por ejemplo, se aseguraba la inversión de las empresas gestoras del recurso, criterio que fue presentado previamente en la Política Nacional de Agua y Saneamiento, publicada en el RO y 629 del 30 de julio de 2002 y oficializada por el Decreto Ejecutivo 2766, del mismo año (publicado en el Registro Oficial 611 del 4 de julio). Esta propuesta de ley, junto con otras como la Ley para la Conservación y Uso Sustentable de la Biodiversidad, buscaba dar continuidad a la agenda de liberalización de la economía y de desregulación de los servicios públicos, y estas formaron parte activa de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos.

Las organizaciones sociales del Azuay y Cañar agrupadas en la FOA se movilaron en demanda del retiro de la propuesta presentada por el MIDUVI al Congreso Nacional y pidieron el apoyo político de los gobiernos cantonal y provincial del Azuay para mantener su participación en el manejo de los sistemas comunitarios de agua. Reivindicaban su capacidad para solventar la demanda del recurso a bajos costos y con una visión de solidaridad para con los usuarios, pues en algunos sistemas comunitarios estos últimos pagan en función de sus posibilidades, y no en función del

consumo, atributos de la gestión que se podían perder al pasar el servicio a los municipios, y de estos a consorcios privados, tal como planteaban los proyectos de ley.

Finalmente, la propuesta de ley fue archivada y el Congreso decidió reformar la ley vigente. Así, el 20 de enero de 2004 se aprobó la Ley Reformatoria a la Ley de Aguas (publicada en el Registro Oficial 271), que modifica los artículos 17 y 53 de la Ley de Aguas de 1972, eliminando la obligatoriedad del pago de la tarifa básica por parte de los beneficiarios de los sistemas de riego construidos por el Estado, en su mayoría del sector privado (Zapata, 2004).

Entre los meses de agosto y octubre de 2004, el Foro Nacional de los Recursos Hídricos elaboró una primera propuesta de reforma a la Codificación de la Ley de Aguas vigente y a varias leyes conexas, la cual fue discutida a través de mesas de trabajo provinciales. La Comisión de Asesoría al Foro, integrada por directivos de juntas de regantes, juntas de agua de consumo doméstico, movimientos sociales, mesas de trabajo provinciales, organizaciones populares nacionales, e intelectuales relacionados con el tema, analizó y realizó observaciones a esta segunda propuesta. La nueva versión fue entregada a algunas organizaciones sociales nacionales y a varios bloques de diputados del Congreso Nacional en octubre de 2004. La comisión nacional encargada de promocionar la propuesta logró algunas reuniones con bloques legislativos para presentar y analizar la propuesta de reforma y recibió algunos comentarios de diversos sectores sociales del país de manera que un alcance al proyecto final se presentó al Congreso en diciembre de 2004 (Pazmiño, 2005).

Pero esta propuesta tampoco fue considerada por el Congreso, ya que la CONAIE exigió a sus congresistas, entre ellos el diputado por la provincia de Imbabura Antonio Posso, miembro de la Comisión del Congreso que trataba la propuesta del foro, que esta fuera archivada. La CONAIE y sobre todo la ECUARUNARI sostenían que la propuesta del foro carecía de legitimidad, pues la validación realizada en las reuniones regionales no incluyó a todas las organizaciones indígenas en todos los casos. La disputa entre organizaciones indígenas, en este caso entre la CONAIE y la FENOCIN, cuyas organizaciones de base formaron parte de los talleres regionales del foro, se encontraba en el trasfondo de la opo-

sición. Por otro lado, el contenido del proyecto era, según la CONAIE, una continuación de los intentos de legislar a favor de la inclusión de los actores privados (entre ellos, organizaciones no gubernamentales) en las diversas fases del manejo, participación y gestión de las aguas. Así, en los últimos meses de gobierno de Lucio Gutiérrez, en 2005, los intentos de reforma a la Ley de Aguas fueron abandonados.

Organizaciones sociales y gobiernos locales

Ante los efectos de degradación ambiental, los impactos de la exploración minera y los intentos de privatización del agua, las organizaciones sociales que nos interesan han apostado por el control de los gobiernos locales como una forma de iniciar un proceso de regulación de uso de los recursos locales que permita mejorar las condiciones de vida de las comunidades que representan.

Si bien los procesos presentan características distintas en el intento de compatibilizar las formas de uso de recursos locales con regulaciones regionales o nacionales, todos intentan producir ordenamientos territoriales que determinen el alcance de la expansión de las actividades extractivas y los mejores medios para controlar sus impactos. Los resultados han sido limitados en todos los casos; ahí donde se ha logrado incorporar las demandas de las organizaciones sociales a las agendas de los gobiernos locales, la sostenibilidad de dichos procesos aún es una incógnita, pues no siempre han recibido el aval de los tomadores de decisión a escala nacional.

FOA y el cantón Cuenca

El acercamiento a otros actores organizados de la provincia, la poca respuesta de las autoridades locales para apoyar la lucha de la FOA (Federación de Organizaciones Campesinas e Indígenas del Azuay) y la fuerza que había cobrado el movimiento indígena nacional desde los levantamientos de 1990 y 1994 llevaron a la organización a considerar la competencia partidista como una forma de impulsar su agenda de cambio local.

Es así que, en 1996, Carlos Pérez, fundador de la FOA, fue electo concejal de la ciudad de Cuenca por el MUPP-Nuevo País, que apoyaba, además, la candidaturas de Freddy Ehlers para la presidencia y de Fernando Cordero para la alcaldía de Cuenca²⁵.

Las organizaciones agrupadas en el MUPP-NP (Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País) buscaban romper con el dominio político de los partidos tradicionales (Partido Conservador, Izquierda Democrática y la Democracia Popular), que no atendían adecuadamente las demandas de las organizaciones campesinas de la provincia. Gracias a la participación de Pérez en el gobierno municipal, se robusteció el programa político de la FOA, sobre todo en cuanto a fortalecer la organización y presencia política de los sistemas comunitarios de agua del cantón Cuenca.

Ante la falta de control estatal, los sistemas comunitarios de agua, como el de Portete-Tarqui, aglutinan a usuarios de infraestructura de riego en la gestión del recurso de manera autónoma y manteniendo una lógica comunitaria del manejo. Es decir, los miembros de la comunidad aportan para el mantenimiento y construcción de infraestructura a través de la valoración del trabajo comunitario planificado y el pago de tasas por las conexiones y el uso del recurso. Los mismos planifican la construcción de las obras que consideran necesarias y distribuyen los caudales de acuerdo a intrincadas relaciones de poder, por las cuales los dirigentes de los sistemas llegan a ser los representantes políticos de facto de grandes regiones. Los campesinos del sistema Portete-Tarqui son, a su vez, parte de la Unión de Sistemas Comunitarios de Agua (UNAGUA), organización que agrupa a 31 organismos de gestión del recurso en el cantón Cuenca y es parte de la FOA.

La FOA se involucró en la disputa activa por las formas de gestión del agua a nivel local desde 1996, año en que la municipalidad de Cuenca dictó una ordenanza por la cual los sistemas con más de 150 usuarios debían pasar a depender de ETAPA, mientras el resto de sistemas, mayo-

25 En 1996, cuando se formó el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik (MUPP), este reunía a la FOA, a la filial local de la ECUARUNARI, a la organización de indígenas del cantón Nabón (USIA), al Seguro Social Campesino, a la Organización Campesina Clasista del Ecuador y a varias organizaciones que desaparecieron después de 1997.

ritariamente ubicados en las zonas más alejadas del cantón Cuenca, conservarían su autonomía²⁶. A pesar de los avances para asegurar la dotación de agua de calidad para la ciudad de Cuenca, en el sector rural, tradicionalmente ETAPA no tiene una labor comparable en los sectores periféricos de Cuenca²⁷. Es así que, ante la falta de recursos e interés de los municipios para servir a las zonas rurales y urbano-marginales, se constituyeron comités, juntas, asociaciones o sistemas comunitarios, por la necesidad de contar con agua en el domicilio, para lo que antes se acarrea diariamente.

Los argumentos para captar el control de los sistemas comunitarios radicaron en la capacidad de la empresa municipal para prestar el servicio a los usuarios con mejor calidad y a precios más bajos. Además, se apoyaba en las constantes denuncias de los funcionarios municipales en contra de los sistemas comunitarios de agua, los cuales eran considerados antitécnicos, pues el agua que proveían en algunos casos no era potable, y caudalistas, pues quienes operaban la infraestructura y formaban la directiva de los sistemas ejercían poder y movilizaban a la gente para su conveniencia, y por no rendir cuentas sobre la forma en que utilizaban el recurso. La presencia y oposición de la FOA en el consejo cantonal y en las calles de Cuenca llevaron al cambio de la ordenanza de 1996.

En 1998, con otra ordenanza, el consejo cantonal garantizó el servicio de agua potable a las comunidades y reconoció, a través de ETAPA, la autonomía de cinco organizaciones relativamente grandes, mientras el resto se convertía en dependiente de la empresa. Los sistemas comuni-

26 En febrero de 1948 se aprobó una ordenanza, con lo que se creó la Empresa Municipal de Electricidad, Agua Potable y Teléfonos (EMLAT), que asumió la responsabilidad de los servicios de luz y energía eléctrica, agua potable y teléfonos en el cantón Cuenca. En 1964, la municipalidad derogó esta ordenanza y, como consecuencia, la administración de estos servicios públicos pasó nuevamente al Municipio de Cuenca. En enero de 1968, el Concejo de Cuenca, de acuerdo con el Art. 194 de la Ley de Régimen Municipal, que facultaba a las municipalidades para constituir empresas públicas como garantía de una adecuada prestación de servicios públicos, aprobó la Ordenanza de creación de ETAPA como una organización autónoma pero sujeta a las políticas del municipio.

27 Según Veintimilla (2004), en el año 2004 el área urbana del cantón Cuenca abarcaba 6 200 hectáreas y ETAPA prestaba el servicio de agua potable y alcantarillado a 287 000 habitantes, a través del denominado sistemas Cebollar-Tixán; mientras que en el sector rural, donde habitaban 14 000 personas en un área de 280 000 hectáreas, existían más de 200 sistemas menores que atendían a 21 cabeceras parroquiales y 700 localidades menores.

tarios encabezados por la FOA optaron por la desobediencia civil y siguieron operando sus sistemas, por lo que la ordenanza no se pudo aplicar. Debido a esta política, contraria a los objetivos de colaboración entre las organizaciones campesinas y el alcalde Cordero, el período 1996-2000 estuvo marcado por un alejamiento de las partes y un acercamiento del alcalde a los considerados poderes políticos tradicionales de la ciudad.

Este alineamiento de Cordero provocó la disolución del MUPP local en 1997, mas no una ruptura de las relaciones entre la FOA, la ECUARUNARI y la CONAIE. La FOA, además, empezó a construir alianzas con el Movimiento Popular Democrático (MPD) y el Partido Socialista. Junto a estos, la organización participó de las elecciones locales para la elección de alcalde del año 2000 con la candidatura de Guadalupe Larriva del MPD; elecciones en las que se reeligió a Fernando Cordero, con el movimiento Nuevo País.

A raíz de nuevas movilizaciones y presiones por parte de la FOA, en noviembre de 2001 se inició un nuevo proceso de concertación con la municipalidad, con respecto al manejo del agua; debido a la presión social en contra de los esquemas privatizadores, un año después se aprobó una ordenanza que regula la participación comunitaria en la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento. Esta continúa vigente y garantiza la existencia de tres modelos de gestión: uno municipal, uno comunitario y uno mixto, y deja abierta la opción de que las comunidades decidan por cuál de estos optar.

DECOIN y el cantón Cotacachi

Ante la amenaza que representa la minería para la biodiversidad y las actividades productivas de la zona, DECOIN (Defensa y Conservación Ecológica de Íntag), como parte de la Asamblea de la Unidad Cantonal, alentó la declaratoria de Cotacachi como cantón ecológico. La asamblea es la máxima instancia participativa y representativa de la población del cantón Cotacachi, frente al gobierno municipal local, que opera desde 1996. Esta fue creada como parte del proyecto político del MUPP-NP,

representado por el alcalde Auki Tituaña y apoyado por la Unión de Organizaciones Campesinas e Indígenas de Cotacachi (UNORCAC)²⁸.

La ordenanza del cantón ecológico se aprobó en septiembre de 2000, como producto de la concreción de los pronunciamientos anuales que las organizaciones que conforman la asamblea hicieron desde 1996. Desde sus inicios, la asamblea se planteó emprender acciones para detener la depredación de los recursos naturales, prevenir y controlar la contaminación ambiental, y fomentar el respeto, conservación y manejo sustentable de los recursos naturales, para así garantizar a la población el derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

Esta ordenanza busca frenar el deterioro ambiental identificado como un obstáculo para el desarrollo y, a su vez, sentar las bases para reorientar el desarrollo en el cantón, al apoyar actividades sostenibles que benefician a las comunidades y al medio ambiente. Para esto se establece la conservación y manejo sustentable de los bosques nativos como una prioridad, y se apela a los instrumentos legales nacionales e internacionales que alientan a una definición democrática y participativa de las prioridades de uso de los recursos. En el punto de la participación en cuanto al manejo de recursos naturales no renovables, la ordenanza recoge explícitamente aquello determinado por el Convenio 169 de la OIT, ratificado por Ecuador en 1998:

[Art. 15, Num. 1] Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos [y Num. 2] En

28 La UNORCAC se formó en 1977 como Federación de Comunas, y fue legalizada por el MAG en 1979. Es parte de la organización indígena nacional FENOCIN y se ha desempeñado como una organización ejecutora de proyectos de desarrollo desde sus inicios, colaborando con proyectos impulsados por el Estado, el Banco Mundial y varias organizaciones no gubernamentales que les han apoyado en capacitaciones con orientación productiva, desarrollo organizativo y manejo sostenible, entre otros. En el área ambiental, la agenda de la UNORCAC está compuesta por cinco temas: el ordenamiento territorial con acceso a la tierra; la conservación (manejo de la RECC) y manejo responsable de recursos naturales; el manejo justo y equitativo del agua; la producción agroecológica orientada a la seguridad y soberanía alimentaria; y la generación de prácticas y consciencia de protección de recursos, políticas públicas, y acuerdos para el manejo, acceso y control de los recursos naturales.

el caso que pertenezcan al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible de los beneficios que reporten tales actividades y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que pueda sufrir como resultado de sus actividades.

Además, la ordenanza trata sobre el control de la expansión de la palmiticultura, la industria maderera y la minería a costa de los bosques nativos y de la biodiversidad. Otro tema que le ocupa y que refleja un conflicto local previo a la minería está relacionado con la actividad florícola en la zona andina del cantón y con la distribución del agua entre los grandes y medianos propietarios, con producciones tecnificadas, y los pequeños propietarios y arrendatarios, que en muchos casos carecen de riego y de cobertura de servicios básicos. La existencia de estos problemas previos permitió a DECOIN posicionar su agenda antiminera como elemento coyuntural para discutir la distribución de los recursos naturales más allá del conflictivo tema de la distribución de la tierra y el agua.

Los espacios preexistentes de discusión sobre el desarrollo de las industrias consideradas contaminantes adquirieron un carácter institucional con la creación del Comité de Gestión Ambiental y Manejo de Recursos Naturales del cantón: “un organismo civil participativo de discusión y proposición de alternativas para solucionar los problemas ambientales y ecológicos; de control de las actividades que puedan ocasionar daños o problemas ambientales y ecológicos; de capacitación social en las referidas materias” (Ordenanza que declara a Cotacachi como Cantón Ecológico, 2000: s/n).

Dentro de las acciones implementadas por este comité, se encuentran el diseño de la ordenanza de cantón ecológico, campañas antiincendios, la promoción de la descentralización de las competencias ambientales, el desarrollo de un estudio de impacto de las florícolas, campañas de educación ambiental, la lucha antiminera, y la definición de un plan estratégico organizacional. Este plan define cinco líneas de acción: la educación

ambiental, el fortalecimiento y la búsqueda de iniciativas sustentables, el fortalecimiento organizacional para la gestión, el fortalecimiento de la institucionalidad técnica y jurídica, y el fomento de la investigación, la información y el monitoreo de la gestión ambiental.

A nivel local, el Comité Ambiental en Íntag desarrolló un plan participativo de desarrollo de la zona entre 2000 y 2001, a través del cual, de manera paralela a la UNORCAC, demanda la descentralización de las competencias ambientales relacionadas al manejo de la RECC. El interés por la descentralización del manejo del área protegida es complementario para las organizaciones de Íntag y para la UNORCAC, pues cerca del 30% de la población del cantón vive y trabaja en la RECC. Para la organización indígena, el interés se centra, además, en el manejo de la laguna de Cuicocha como principal atractivo turístico de la zona andina. El manejo de la RECC ha creado tensiones entre las organizaciones sociales y el gobierno local, pues este no ha podido lograr que el Ministerio del Ambiente permita la descentralización, a pesar de haber incluido al aprovechamiento de la RECC como parte de su plan de desarrollo local. Los actores tampoco han podido acordar un mecanismo de gestión y repartición de ingresos, pues la UNORCAC rechaza una participación de empresas privadas dentro del cuerpo que gestione la actividad turística en la zona.

El fortalecimiento organizativo y el avance en la coordinación de los actores productivos y políticos de Íntag de la última década han motivado la formación del Consorcio Toisán, organización de segundo grado que agrupa a distintos niveles socio-organizativos sectoriales y productivos en la zona de Íntag desde 2003, y que fue reconocida legalmente por el Ministerio de Industrialización, Comercio, Integración y Pesca en 2005²⁹. El consorcio es apoyado en varios sectores del desarrollo, como salud, fortalecimiento de capacidades y productivo, comercialización asociativa, y gestión ambiental y turística, por varias ONG internacionales, como Ayuda en

29 Participan, también, la coordinadora de Mujeres de Íntag, los caficultores de la AACRI, la Asociación de Campesinos Agroecológicos de Íntag, la Corporación de Productores de Granos, los productores de lácteos Íntag, la Corporación de Talleres del Gran Valle, los productores de artesanías y agroindustria, la Red Ecoturística de Íntag y la Cooperativa de Crédito Productivo y Asociativo.

Acción, la Xarxa de Consumo Solidari, y Sodepaz, colaboradoras de la Agencia Catalana de Cooperación y la organización local PRODECI.

El consorcio impulsa la gestión territorial de la cuenca de río Íntag hacia lo que denomina un nuevo modelo de desarrollo basado en la acción local para el manejo de recursos con actividades como el turismo y la generación eléctrica. La oficina técnica del consorcio gestiona proyectos de cooperación, realiza incidencia social y política, y

[...] tiene lazos hacia fuera de la zona y el cantón, y ha buscado en la integración de actores nacionales e internacionales, tanto productivos, comerciales como sociales y reivindicativos, una forma de fortalecerse y traspasar las fronteras regionales y geográficas, en la búsqueda de una propuesta orgánica a nivel planetario³⁰.

La FICSH en la cordillera del Cóndor

La incorporación de la región Amazónica al manejo racionalizado del Estado se produjo desde finales del siglo XIX a través de la presencia de las misiones religiosas. Estas se encargaron no solamente de evangelizar a los indígenas, sino de convertirlos en sujetos aptos para la vida en ciudadanía. De tal forma, las misiones religiosas llevaron la consigna de alterar las estrategias de poblamiento del bosque, desarrollando pueblos y centros urbanos que, además, permitieron una frágil consolidación de la débilmente defendida frontera con Perú.

Sin embargo, no fue sino hasta la colonización dirigida de los años sesenta, que se inició un proceso incipiente de desarrollo de los gobiernos municipales en la región, que “en general son grupitos de viviendas de colonos que necesitan el amparo de la ley y los servicios básicos de la burocracia” (Salazar, 1989), cortos de presupuestos y con miras a reproducir la lógica de los pueblos andinos de donde procedía la mayor parte de sus habitantes. Algunos gobiernos locales, bajo la inspiración del gobierno militar nacionalista de la época, llegaron a desarrollar planes reguladores

30 Tomado de <http://consorcioisan.org>. Visita 1 de julio de 2010.

del uso de la tierra, que, sobre todo en la zona de Sucúa, afectaron a las tierras de los shuar y de las mismas misiones, provocando reubicaciones. Durante la década de 1970, algunos centros shuar se convirtieron en parroquias civiles, con lo que la distribución de sus centros poblados volvió a cambiar, tratando de imitar aquella de los colonos (Federación de Centros Shuar, 1988).

Con el incremento de la colonización, incrementó también la cantidad de centros poblados, pero es evidente que los gobiernos municipales de las provincias de Morona Santiago y Zamora Chinchipe son, hasta la fecha, bastante dependientes de los recursos transferidos desde el Estado central, que siguen enfocados en el manejo de los pequeños centros urbanos; este enfoque cambia gracias a la disponibilidad de recursos provenientes de la cooperación internacional (Entrevistas a Antonio Castillo, 2009; y Benito Suquisupa, 2009). Esto ha hecho que las demandas por autonomía de las organizaciones indígenas apunten, en primer lugar, a la creación de un cierto tipo de gobierno local, que pueda tener la capacidad de coordinar las acciones necesarias para manejar los recursos naturales con el Estado central.

A través de los Acuerdos de Paz de Itamaraty (firmados en 1995), que establecieron nuevos límites entre Ecuador y Perú luego del conflicto armado del mismo año, los gobiernos identificaron cuatro componentes de interés mutuo vinculados con la integración fronteriza: la remoción de minas terrestres de la zona fronteriza, el fomento del comercio y el transporte, la integración fronteriza a través de proyectos sociales y productivos que incluyen la expansión de la minería en la zona, y la conservación ambiental.

Como parte del componente de conservación, el 4 de junio de 1999 se estableció el parque binacional El Cóndor (con una extensión de 2 422 hectáreas), mediante Decreto Ejecutivo N.º 936. La comunidad shuar Banderas, parte de la Asociación Shuar Sinip, sobre cuyas tierras ancestrales se fundó el parque, no tomó parte en ninguna de las negociaciones para crear el área protegida. Los dirigentes de Banderas no reconocen la creación del parque y la población shuar de la zona desconoce su existencia. La comunidad de Banderas tampoco goza del reconocimiento de su territorio (Metz, 2006).

La segunda medida de conservación, el Proyecto Binacional para la Paz y Conservación en la Cordillera del Cóndor Ecuador-Perú, fue financiada por la Organización Internacional de Maderas Tropicales, el MAE y Conservación Internacional. Fundación Natura asumió la responsabilidad de la implementación del proyecto y el manejo del presupuesto. El proyecto inició en 2001 y su objetivo principal fue el establecimiento y manejo de áreas para la conservación y la promoción del desarrollo sustentable de las comunidades locales (Metz, 2006).

Como parte del proyecto se planificó el establecimiento de un área protegida sobre el territorio shuar en la zona norte de la cordillera del Cóndor. Así, entre 1999 y 2000, Fundación Natura ejecutó un “preproyecto” para desarrollar una propuesta concreta para el Plan Binacional. Con base en este “preproyecto,” se creó una propuesta inicial para el trabajo en la cordillera del Cóndor. Esta se enfocó en el desarrollo de un modelo alternativo para el manejo sustentable de los recursos naturales, a la vez que se fortalecería la participación de los actores locales. Estos objetivos debían alcanzarse mediante alianzas interinstitucionales estratégicas, especialmente con la FICSH, los gobiernos seccionales, algunas comunidades mestizas y siete asociaciones shuar que permitieran la consolidación de un gobierno territorial shuar e incrementasen la participación local en la prevención y monitoreo de los impactos socioeconómicos de la minería y los proyectos de desarrollo (Metz, 2006).

Los líderes shuar no apoyaron el establecimiento de un área protegida pública en su territorio y se pronunciaron a favor de la defensa de los mismos contra la minería y la colonización, a través del establecimiento de una circunscripción territorial shuar y del fortalecimiento del gobierno local.

La circunscripción territorial como modo de gobierno del territorio shuar fue siempre un objetivo secundario del proyecto, el cual se enfocó en el establecimiento de un “sistema integrado de áreas de conservación en la cordillera del Cóndor que enfatizaba en asegurar la mayor protección estatal posible para los shuar”. Para los shuar, el proyecto se convirtió en una oportunidad para alcanzar el reconocimiento oficial de una circunscripción territorial. A pesar de la carencia de legislación para la creación de circunscripciones territoriales indígenas, la CTI Shuar Arutam se estableció inicialmente como proyecto piloto, en enero de 2001, con cua-

tro asociaciones; en 2002 se incorporaron dos asociaciones más, quedando así constituida por las asociaciones de Sinip, Mayaik, Nunkui, Bomboiza, Limón y Santiak, a través de la firma de un convenio que “permita un gobierno autónomo, de acuerdo a sus usos y costumbres, y que les permita conservar su territorio, conservar y desarrollar su cultura y vida social, su economía y sus recursos naturales” (Metz, 2006: 32).

En los años siguientes, los representantes de la Circunscripción Territorial Shuar Arutam (CTSHA) y Fundación Natura desarrollaron regulaciones para el gobierno de la circunscripción y un Plan de Vida, que identificaba las necesidades, prioridades y visiones para el futuro de la nacionalidad shuar en la cordillera del Cóndor. Además, con el apoyo del Servicio Forestal Amazónico³¹, se produjo un Plan de Zonificación y Ordenamiento Territorial, que se enfocaba en las seis asociaciones y cubría un área total de 214 664 hectáreas³². En la zonificación, se designó cerca del 45% de la tierra para áreas de conservación de bajo uso, un 36% para áreas de conservación estricta que formarían un territorio shuar protegido, un 24% para uso sustentable, y 5% para el aprovechamiento forestal (Metz, 2006).

Sin embargo, ni el establecimiento del parque binacional ni la creación de la denominada CTSHA lograron que se detuviera la actividad minera en la cordillera del Cóndor. Las concesiones previamente adjudicadas por el Estado no perdieron su validez, sino que, más bien, pasaron a ser parte de un eje de desarrollo de la frontera. De tal manera, varias empresas mineras operan actualmente en las dos provincias amazónicas que abarcan la cordillera del Cóndor. En la provincia de Morona Santiago, en los cantones Limón Indanza, San Juan Bosco y Gualaquiza, están presentes las compañías Lowell Exploration y Corriente Resources, la última a través de su subsidiaria Ecuacorriente S.A. (ECSA); y en la provincia de Zamora Chinchipe, en los cantones El Pangui y Yanzatza, están las empresas ECSA y Kinross.

31 El Servicio Forestal Amazónico es una organización no gubernamental local que nació en 2001, luego de la ejecución del Proyecto Agroforestal financiado por las agencias alemanas de cooperación DED y GTZ y ejecutado por el Centro de Reversión Económica del Azuay. Presta servicios técnicos para promover el manejo forestal sustentable, está basado en la ciudad de Macas y tiene una sede en la ciudad de Gualaquiza, en Morona Santiago.

32 Nótese que tiene una extensión noventa veces mayor que el parque binacional El Cóndor.

La responsabilidad social empresarial y los conflictos

A pesar de ciertas confluencias en eventos de construcción de agendas políticas durante las movilizaciones en rechazo a la profundización de las políticas neoliberales, las organizaciones sociales estudiadas no mantuvieron, en el período comprendido entre 1990 y 2000, interacciones relacionadas a la actividad minera. Sin embargo, la aplicación de las recomendaciones sobre mejores prácticas para las empresas mineras canadienses permitió el refuerzo de agendas ambientales antimineras en las zonas de estudio. A continuación mostramos en qué consisten estas agendas, cuáles son los sustentos, las advertencias y las conclusiones que los actores organizados elaboran para llamar la atención y construir el problema minero, y los factores que conducen a la posterior formación de una coalición de carácter nacional.

Quimsacocha y la lucha por el agua

La aprobación de la ordenanza sobre gestión comunitaria de agua en 2000-2001, llevó a ETAPA a ofrecer obras de infraestructura y apoyo para mejorar el manejo de los sistemas locales a los campesinos del sistema Portete-Tarqui (Veintimilla, 2004). Para los usuarios de este sistema, cualquier acuerdo para gestión comunitaria en la que ETAPA tuviera la capacidad de controlar las acciones de los sistemas comunitarios debía incluir el apoyo político de la municipalidad para resolver, en primer lugar, los problemas de inequidad en el acceso al recurso que provocan un pobre manejo de las fuentes de agua.

Ante la incapacidad de la empresa para dar una respuesta a esta demanda, por su falta de atribuciones y competencias, la definición de los acuerdos entre ETAPA y el sistema Portete-Tarqui se prolongó hasta el año 2006. A pesar del carácter estratégico del agua proveniente de los páramos del Quimsacocha para el futuro abastecimiento de Cuenca, ETAPA cuenta con otras alternativas para el aprovisionamiento en sitios que producen mayores caudales y cuentan, además, con economías y una unidad organizacional menos desarrolladas que en las parroquias Victoria

del Portete y Tarqui. De tal forma que las comunidades de la cuenca del río Machángara fueron incluidas en la estrategia de aprovisionamiento de ETAPA, la cual apunta a un manejo compartido de los recursos para asegurar el aprovisionamiento a las comunidades y a la ciudad de Cuenca³³.

La lucha por el agua de la UNAGUA y la FOA se incrementó luego de este fallido intento de alianza con el gobierno local, debido a la incursión en la zona de la empresa Iamgold Corporation³⁴. Incentivada por la atractiva tendencia alcista en el precio del oro, Iamgold inició negociaciones con el Estado ecuatoriano en 1999, para adquirir derechos mineros y concesiones del área de Quimsacocha. La empresa CODEGEMA S.A. fue la adjudicataria original de la concesión de 4 675 hectáreas para el proceso de exploración minera en el área de pantanos de Quimsacocha, desde el 11 de marzo de 1994 (Arévalo, 2006). El proyecto de Iamgold se encontraba originalmente en las áreas conocidas como Río Falso, Cerro Casco y Cristal, que están repartidas entre cinco parroquias rurales (Baños, Chumblín, Victoria del Portete, Tarqui y San Gerardo) y tres cantones (Cuenca, San Fernando y Girón) de la provincia del Azuay, cubriendo una superficie de 9 250 hectáreas mineras. El área del Quimsacocha está considerada, además, bosque y vegetación protectora³⁵, y las áreas de Cerro Casco y Río Falso son parte de la zona protegida de la cuenca del río Paute, el cual abastece a la central hidroeléctrica más grande del país.

33 Esta cuenca hidrográfica proporciona el 40% del agua potable para la población de Cuenca y en ella se genera el 38% de la energía de las provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago. La región del Quimsacocha produce un 15% del agua que atraviesa la ciudad.

34 Iamgold se convirtió en una empresa intermedia mediante la adquisición de la empresa Cambior, en 2007. Aumentó su producción de oro a alrededor de un millón de onzas y sus reservas a 9,7 millones. Previamente, la empresa poseía una combinación de activos como minas de oro en Canadá (Doyon Division, Sleeping Giant), la mina de ferroniobio Niobec y un derecho de explotación del 1% de Diavik Diamond Mines, en Botswana, operaciones conjuntas en Mali (el 40% de Yatela y el 38% de Sadiola) e intereses menores en Ghana (el 18,9% de Tarkwa y el 18,9% de Damang). La adquisición de Cambior conllevó un interés del 95% en la mina Rosabel, en Surinam, que en la actualidad es la principal mina en producción de Iamgold. Entre los proyectos en trámite se cuentan tres iniciativas en América del Sur: Camp Caiman, en Guayana Francesa; La Arena, en Perú; y Quimsacocha, en Ecuador; además del proyecto Buckreef, en Tanzania, y el proyecto Westwood, en Canadá (Calderón et al., 2007).

35 Los bosques y vegetación protectores son áreas de dominio público y privado que, por encontrarse en áreas accidentadas, partes altas de cuencas hidrográficas o zonas no aptas para la agricultura y la ganadería, deben destinarse a la conservación y, complementariamente, al manejo forestal.

La primera aproximación por parte de Iamgold a las comunidades locales resultó en una inmediata oposición por parte de las organizaciones campesinas miembros de la FOA, debido a sus preocupaciones por el futuro uso del agua y la contaminación por la disposición de los desechos de la mina³⁶. Los pobladores del área temen una gran afectación a la agricultura y la ganadería de la zona, que abastecen no solo a las parroquias y a la ciudad de Cuenca, sino a diversas regiones de las provincias de Loja, El Oro y Azuay. De tal forma que la reversión de la concesión minera se convirtió en la nueva causa de lucha de la UNAGUA y la FOA desde 2001, y de sus demandas a ETAPA y la regional sur del Ministerio de Energía y Minas por la protección de sus fuentes de agua.

El proceso de adjudicación de las concesiones a Iamgold no estuvo exento de irregularidades. La oficina regional del MEM ordenó a la empresa, entre otros requerimientos, establecer un compromiso de no alteración ni realización de actividad alguna dentro de humedales y otras áreas críticas, disposición que, junto a la presentación de certificados del cumplimiento de las salvaguardas ambientales en áreas protegidas y bosques protectores, no fue presentada por la empresa antes de que el MEM le otorgara la concesión.

El 21 de noviembre de 2001 se otorgó el título minero definitivo a Iamgold y la exploración en la zona se inició a finales de 2002. La adjudicación impulsó a la UNAGUA a asegurar algún tipo de compromiso del gobierno local para enfrentar a la futura minería. Así, luego de al menos tres años de movilizaciones, los usuarios del sistema Portete-Tarqui, como parte de la UNAGUA, llegaron a un acuerdo con ETAPA en 2004, dentro de un proceso empresarial para fomentar la participación, construcción, ampliación, operación, mantenimiento y administración de los sistemas de agua y saneamiento. ETAPA se comprometió a desarrollar una evaluación completa de la infraestructura de los sistemas comunitarios de agua para luego plantear mejoras con las comunidades y brindar asesoramiento técnico permanente. La UNAGUA se comprometió a ETAPA, además, a tomar acciones administrativas y judiciales para conservar y preser-

36 A la fecha, Iamgold comparaba la geología de la zona de Quimsacocha con aquella de la zona de Lepanto, en las Filipinas, donde se han producido cuatro millones de onzas de oro, 12,6 millones de onzas de plata y 0,9 millones de onzas de cobre (Iamgold, 2002).

var las fuentes hídricas y la defensa de las áreas donde nacen las vertientes y su zona de influencia. Los acuerdos no estuvieron exentos de inconvenientes, las disputas de la UNAGUA con ETAPA alrededor de este convenio se dieron respecto a los montos aportados por ETAPA para la construcción de nueva infraestructura.

Para la UNAGUA y el sistema de riego Portete-Tarqui, el acuerdo con ETAPA se convertía en un mecanismo idóneo para tratar de frenar el inicio de las actividades mineras en las zonas altas de la región. Sin embargo, para ETAPA, cuya prioridad es el abastecimiento de agua para la ciudad, la minería no representa un problema, en tanto se maneje sosteniblemente, y en cuanto el caudal de agua que proviene de la zona es todavía limitado, si se lo compara con el aporte de la cuenca del río Machángara. Para la empresa, el manejo sostenible de la minería responde al cumplimiento de normas ambientales nacionales y locales, al que ETAPA podría contribuir con actividades de monitoreo. Sin embargo, a pesar de que, desde 2001-2002, ETAPA toma agua del río Yanuncay para uso público y esta agua se produce en los mismos páramos que dan origen al río Irquis, ni el municipio de Cuenca ni ETAPA han contemplado medidas específicas para tratar el tema minero en su jurisdicción, ante la insistencia de la UNAGUA.

Las tensiones entre las comunidades del área, especialmente Victoria del Portete y Tarqui, y la empresa Iamgold crecieron entre 2003 y 2004, mientras las organizaciones provinciales demandaban el cierre de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. Las movilizaciones condenaban al gobierno de Lucio Gutiérrez y a las empresas transnacionales, entre otros, porque “[...] no dudan en entregar a la voracidad transnacional nuestros recursos naturales como el agua y el petróleo, y la misma estructura económica a través de la firma del Tratado de Libre Comercio TLC con los Estados Unidos” (CONAIE, 2004: 1). Las organizaciones sociales de izquierda y los partidos políticos demandaban del Estado una intervención firme para asegurar mayores ingresos desde la extracción petrolera y, además, incrementar los controles directos sobre la inversión extranjera en general.

Algunos miembros de las comunidades de la zona habían tenido experiencias previas con empresas mineras; sin embargo, ni la FOA ni la

UNAGUA, como organizaciones, se habían relacionado directamente con estas actividades, a pesar de que la minería de cerámicos y de materiales de construcción es una actividad común en algunas áreas donde operan sistemas comunitarios de agua. Por otro lado, las tareas de organización de Acción Ecológica en la parroquia de Molleturo eran familiares para algunos dirigentes de la FOA, pero aun así, la organización mantuvo su criterio negativo sobre las organizaciones no gubernamentales, sobre todo locales, a las que identificaban con los poderes tradicionales que traicionaron los pactos de la coalición de gobierno que formaron.

Los miembros de la FOA de Victoria del Portete y Tarqui conocieron en profundidad las actividades de responsabilidad social de Iamgold en 2004, cuando la empresa ya se había instalado en las parroquias de Girón y San Gerardo, lugares por donde los técnicos y el personal contratado localmente se desplazaba a las zonas en exploración en las quebradas Caluacai y la Quinahuaco, que desembocan en el río Irquis.

Iamgold ejecutaba varias acciones encaminadas a la construcción de lo que denomina “acuerdos de contrato social minero” para el proyecto Quimsacocha. Estos acuerdos se basan en una colaboración directa con las juntas parroquiales como instancia del Estado más próxima a la realidad de las comunidades. El equipo socioambiental de Iamgold trabaja por lograr el reconocimiento del gobierno local de las actividades mineras como acciones potencialmente sustentables, y la aceptación de sus prácticas de responsabilidad social. Para la aplicación del contrato social minero, se impulsa la incorporación de la actividad minera en el plan de desarrollo local de la parroquia. Así, el proyecto minero es definido por Iamgold y el gobierno local, informado sobre las necesidades de uso y manejo de recursos como base para la suscripción de un convenio de cooperación social entre este y la empresa.

Para las organizaciones críticas de estas prácticas, como la UNAGUA, existen varios problemas con la aproximación de la empresa a las juntas parroquiales, especialmente la asimetría de poder que condiciona las negociaciones y lleva a una adopción poco analizada de la agenda social, ambiental y extractiva de la empresa; esta asimetría se explica por la carencia de personal técnico capaz de analizar las propuestas de la empresa. Las

juntas parroquiales de la zona carecen de presupuestos que les permitan ejecutar las obras requeridas por las comunidades locales, y de capacidades técnicas para desarrollar planes de desarrollo de largo plazo sin el apoyo de una organización no gubernamental.

Los representantes de los sistemas de agua ven en el acercamiento a las juntas parroquiales una forma casi infalible de crear una pequeña clientela que con su apoyo legitima y, a su vez, se beneficia de las actividades de la empresa, mientras inicia la extracción de minerales. Las organizaciones de mujeres, que en la mayoría de los casos no forman parte de los sistemas de agua, pero sí participan de la FOA con organizaciones propias, son quienes más colaboración han logrado de parte de Iamgold en la formación de nuevos emprendimientos productivos y comerciales, que en su mayoría están orientados a la provisión agrícola y venta de servicios para la misma empresa.

El problema es que no conocen los efectos de largo plazo de la minería, las características de la operación minera en el área, están más interesados en los beneficios inmediatos de la cooperación con la empresa [...] La empresa trabaja directamente con quien recibe, no es una estrategia de largo plazo (Entrevista a Nidia Solís, 2009).

Iamgold ha firmado varios convenios con las organizaciones que considera representativas de la zona, entre estas: la junta parroquial de Chumblín, para ejecutar varias obras como la adecuación de la casa parroquial y fortalecer la microempresa de mujeres “La natividad de Chumblín”; la junta parroquial de San Gerardo, para la construcción del retén policial; Gualay, para el mejoramiento de las captaciones y conducción del canal de riego; la comunidad del Portete, de la parroquia Victoria del Portete, para construir el cerramiento de la escuela Adolfo Benjamín Serrano; y la comunidad de San Vicente, de la misma parroquia, para construir una cancha de uso múltiple (Iamgold, 2006a).

Estas firmas y demás reuniones, a las que invitó a los presidentes de las juntas parroquiales para acordar los gastos para el desarrollo sostenible de las parroquias y en las que difundía información sobre los avances del proyecto, justifican, según la empresa, el cumplimiento con lo estipulado en

el Convenio 169 en referencia a que el Estado es el llamado a poner en práctica la consulta previa³⁷.

Desde 2006, Iamgold ha involucrado a dos universidades de la ciudad de Cuenca como parte de su estrategia de responsabilidad social: la Universidad del Azuay, a través de su Facultad de Biología; y la Universidad de Cuenca, a través de su Programa para el Manejo del Agua y Suelo (PROMAS). La Universidad del Azuay lleva a cabo estudios de flora y fauna para el establecimiento de una línea de base biológica que en el futuro servirá para determinar los impactos que pueda causar la actividad minera. Además, ha realizado auditorías a las actividades de Iamgold en la zona, como parte del cumplimiento de la empresa con los requerimientos fijados por el Estado. Por otro lado, PROMAS ha desarrollado monitoreos sobre calidad y cantidad de agua, y calidad del suelo, como parte de sus programas de investigación en la cuenca del Paute y de instalación de una red hidrometeorológica en la provincia.

Ambas universidades han enfrentado conflictos internos por su colaboración con Iamgold en la fase de exploración. Sin embargo, ambas han aportado información que ha impactado el tono del debate público con respecto a la minería:

La Iamgold nos había pedido si podíamos hacerles algunos estudios. Vino el conflicto interno de que trabajamos para ellos o no. Los mineros siempre han sido el cuco [monstruo]. Analicé la situación económica y se veía venir un *boom* de la minería. Se discutió con las autoridades qué aportamos para que se maneje de la mejor manera o vemos los toros de lejos y nos ponemos a acusar qué se ha hecho bien o mal. Eso es lo más fácil y lo que mucha gente hace para mantener una reputación. Se decidió entrar a hacer estudios. Nuestro papel no es estar ni a favor o en contra, la fun-

³⁷ En su reporte anual sobre el año 2006, Iamgold indica que la exploración ha permitido estimar un total de 2,8 millones de onzas de oro y 18,2 millones de onzas de plata en Quimsacocha (Iamgold, 2006b). En su reporte de 2009, la empresa estima que la capacidad de producción de la mina será de 202 000 onzas de oro anuales, además de un millón de onzas de plata y 9,3 millones de libras de cobre. Con esto, la vida esperada de la mina subterránea será de alrededor de 7,5 años, y su producción diaria de mena, de 3 000 toneladas, la cual será procesada en el sitio de la mina, en los páramos de Quimsacocha y a 300 kilómetros en la ciudad de Guayaquil (tomado de www.iamgold.com/English/operations/development-projetcs/quimsacocha/mining-processing/default.aspx. Visita 31 de octubre de 2010).

ción es hacer estudios, investigación y transferencia [...] Queremos contribuir a la regulación de estas compañías para que no queden pasivos ambientales muy grandes y exigirles cuando sea el caso (Entrevista a Edwin Zárate, 2010).

Con una posición similar, el PROMAS intervino en el conflicto entre Iamgold y los sistemas comunitarios de agua desde 2006, para ordenar las constantes controversias sobre la hidrología de la región, y sobre todo sobre la contaminación que las comunidades locales alegaban que Iamgold habría provocado en las fuentes de agua que abastecen Victoria del Portete y Tarqui. El estudio de PROMAS llega a la siguiente conclusión:

Del análisis comparativo entre áreas intervenidas (plataformas y caminos) se pudo comprobar estadísticamente la existencia de alteraciones poco significativas al momento ($0.001 < p < 0.05$) en cuanto a la física y química de los suelos, sin embargo es evidente su alta fragilidad. No se han encontrado alteraciones para el caso de la calidad del agua. En lo referente a la evaluación de la Legislación Ambiental de la calidad del agua y suelos se han identificado características naturales propias de un ecosistema de páramo y muy particulares de la zona del Quimsacocha que presentan valores superiores permisibles establecidos en el TULAS [texto unificado de Legislación Ambiental]. Por un lado, es recomendable que esto sea considerado dentro de las auditorías ambientales que efectúa el Ministerio del Ambiente, y por otro lado, se pone en evidencia la necesidad de actualizar la Legislación Ambiental para este tipo de ecosistemas, para lo cual los resultados de este estudio podrían servir como base (Crespo et al., 2009: 5).

El involucramiento del PROMAS en las actividades de Iamgold no estuvo exento de cuestionamientos por parte de las comunidades. El desarrollo de los estudios que incluían monitoreos con presencia de las comunidades permitió “hacer que otros análisis vayan desapareciendo, antes había muestras mal tomadas y mal interpretadas que se publicitan mucho... y aquí el que publica más, gana” (Entrevistas a Rolando Celleri, 2010; y Patricio Crespo, 2010).

Las comunidades demandaban información sobre los estudios de PROMAS para decidir sobre su posición con respecto a la minería; sin embargo, su vinculación al proceso les permitió entender lo poco que cono-

cían de las actividades de exploración, lo poco preparado que estaba el país para estudiar temas de contaminación (pues las muestras del PROMAS tenían que ser analizadas en el exterior) y, en algunos casos, conocer la zona alta del Quimsacocha.

El efecto neto para las organizaciones de la FOA y la UNAGUA, sin embargo, fue el afianzamiento de su posición antiminera, por la incertidumbre que produce conocer que las actividades de explotación van a causar efectos que difícilmente podrán ser monitoreados y manejados por las autoridades de control nacionales y locales. La contaminación durante la fase de exploración dejó de ser una cuestión de disputa y el discurso de las organizaciones se movilizó alrededor de los temas de la presencia inconsulta de la empresa en la zona y la forma en que se atenta contra la unidad comunitaria a través de sus proyectos de desarrollo. Es así que, el presidente de la junta parroquial de Victoria del Portete, principal promotor de la contratación de mano de obra local para las obras impulsadas por Iamgold, fue aislado por la parroquia. Los comuneros pidieron al Tribunal Electoral del Azuay que se realizara una consulta popular para la revocación del mandato del presidente, luego de varios incidentes que provocaron juicios entre vecinos de las comunidades. Los juicios se sucedieron luego de una serie de tomas de la oficina de la junta parroquial, de retenciones de personal y colaboradores de Iamgold, y de enfrentamientos entre quienes apoyaban la gestión de la junta y quienes apoyaban la salida de la empresa minera.

Desde el punto de vista de los dirigentes de la parroquia, la disputa con Iamgold se dio, sobre todo, por el derecho que podía tener la compañía —un actor externo a la parroquia— a ofrecer recursos para el desarrollo y, en particular, bajo el esquema empleado. Para las organizaciones locales, el Estado, a través de una política participativa y coherente de largo plazo, debía ser el origen de las oportunidades para implementar su plan de desarrollo económico definido localmente. Sin embargo, estas organizaciones se enfrentaban a la estrategia de responsabilidad empresarial de Iamgold sin información adecuada o guías sobre cómo funciona, y sin posibilidad alguna de presentar una queja al Estado si los compromisos hechos no generaban los resultados ofrecidos o resultaran inconvenientes para la comunidad. Por tanto, los miembros de los sistemas co-

munitarios de agua decidieron deslegitimar el apoyo ofrecido por el presidente de la junta a Iamgold.

Como medida de protesta ante la falta de acción inmediata al pedido de revocatoria del mandato, las mujeres del sector cerraron la entrada a su parroquia y se tomaron las juntas receptoras del voto días antes de las elecciones generales de septiembre de 2006. La parroquia Victoria del Portete no participó en la primera vuelta de la elección, en la que ganó Rafael Correa, pues los comuneros se enfrentaban con la fuerza pública, que intentaba restablecer la circulación.

En este momento la junta parroquial aceptaba todo lo que la minera pedía. La Iamgold buscaba socializar, cumplir con formalismos legales, lo hizo con la junta, pero no con los sistemas, que es el órgano representativo de las comunidades. El presidente de la junta sugería quién trabajaría en la minería, se suscribieron convenios, se establecían cronogramas de visitas, proyectos de escuelas. La junta es lo que ahora es Correa para las multinacionales (Entrevista a Leonardo López, 2009).

Para los comuneros organizados en los sistemas de riego, las negociaciones directas entre la empresa y la junta parroquial representan la interrupción de un proceso de desarrollo local que incluye la modernización y mejora de la producción agropecuaria y un potencial esquema de pago por servicios ambientales con la ciudad de Cuenca, que recibe aproximadamente un 15% de su agua de los páramos de Quimsacocha. Para Iamgold, la negociación de acuerdos con la junta local convertía a la empresa en un “ciudadano corporativo responsable” que, atendiendo a sus deberes y derechos en la zona de influencia del proyecto, sirve como un factor de sustentabilidad para la puesta en marcha de planes de uso del suelo y de desarrollo (Entrevista al equipo socioambiental de Iamgold, 2009).

Dado que ninguna acción fue tomada por el Tribunal Electoral para solucionar el problema con la junta parroquial, los comuneros decidieron prepararse para el proceso electoral de 2009, que les permitiría retomar el control de la junta y disputar directamente la legitimidad de la presencia de la empresa. Las negociaciones internas empezaron luego del desalojo violento de las vías hacia la ciudad de Cuenca por parte de la Policía Nacional, y en estas se definió una estrategia para retomar las movilizacio-

nes con el apoyo de más parroquias y construir un frente de resistencia a la minera. El objetivo del frente fue detener el avance de Iamgold en la adhesión de simpatizantes a su causa, a través de la difusión de información sobre la inobservancia en cuanto a la consulta previa a las poblaciones locales y los posibles efectos de la minería en el futuro.

Hay lugares donde se podría hacer minería con impactos dentro de márgenes controlables, pero la explotación en Quimsacocha es un riesgo terrible, es una irracionalidad completa. Se contaminaría el agua de Cuenca, no solo los campesinitos de la Victoria [...] para hacer una explotación de alta tecnología, eso no les conviene, eso lo hacen allá [en Canadá], por eso vienen acá, porque es más fácil convencer [...] ¿Quién garantiza cómo van a hacer la operación? Han empleado todas las argucias para engañar, comprar a la gente, tienen compradas a las emisoras, Correa pasa cuñas para publicitar la minería en la que dice que la ampliación de la agricultura es más contaminante que la minería y quienes se le oponen son quienes están en contra del pueblo (Entrevista a Leonardo López, 2009).

La segunda prueba a la resistencia en Íntag

Entre 1998 y 2002, pese a la ausencia de una amenaza inmediata, la oposición a la minería en la zona de Íntag creció, principalmente por la difusión de información que DECOIN llevó a cabo, tanto sobre los impactos y efectos de la minería a cielo abierto, como por aquella información compartida necesaria para dar inicio a las actividades de ecoturismo y producción orgánica (DECOIN, s/f). El apoyo local le significó a Íntag convertirse en el motor del Consejo Intersectorial de Gestión Ambiental y Manejo de Recursos Naturales de la Asamblea de Cotacachi, y con esto incrementar su incidencia en la política ambiental del cantón (Larrea, 2009), la misma que sería clave para enfrentar nuevamente a la minería a partir de 2002.

La intervención de miembros de DECOIN en la asamblea cantonal como representantes de la zona de Íntag logró que la ordenanza cantonal de 2000 reconozca que las actividades extractivas han causado impactos sociales graves y que, por tanto, la conservación y el manejo sustentable de los bosques nativos y la biodiversidad del cantón deben declararse de

interés prioritario. Para tratar el problema minero en el cantón, la Ordenanza que declara a Cotacachi como “Cantón Ecológico” expedida el 11 de septiembre del 2000 señala que:

Art. 52. Ninguna Autoridad Nacional ni Provincial podrá interferir en las decisiones de suspensión de licencias, permisos, autorizaciones, concesiones mientras se substancien las indicadas, aun si esas Autoridades hubieran otorgado dichas licencias, permisos, autorizaciones, concesiones u otros permisos similares.

Además, se establecen prohibiciones para “Art. 39. [...] emprender decisiones estatales que puedan afectar al medio ambiente ‘sin contar previamente con los criterios de la comunidad, para lo cual esta será debidamente informada. La ley garantizará su participación’ conforme lo expresa el Artículo 88 de la Constitución [...]”. Además, “Art. 40. Como política cantonal, el Municipio prohibirá cualquier actividad económica que impacte negativamente a la identidad cultural de las diferentes etnias (y a la actividad agropecuaria, o forestal)”, y prohíbe “Art. 43. el establecimiento de industrias o cualquier otra actividad productiva que utilicen, o amenacen con introducir al ambiente, sustancias nocivas, como metales pesados, incluyendo el mercurio, cianuro, plomo y cadmio”.

A pesar de las trabas del gobierno municipal de Cotacachi a la actividad minera, en 2002 el MEM abrió una subasta de las concesiones de Junín abandonadas por la Bishimetals. El rechazo de los presidentes de los seis gobiernos parroquiales de la zona, la mayoría de los cabildos y más de veinte ONG que trabajan en el cantón fue inmediato. El MEM otorgó la concesión a Roque Bustamante, único ofertante en el proceso de subasta. El alcalde de Cotacachi, con el apoyo de las juntas parroquiales y las organizaciones de base que conforman la Asamblea Cantonal, entabló un juicio en contra del MEM, en 2003, por la violación del Artículo 88 de la Constitución: “Toda decisión estatal que pueda afectar al medio ambiente deberá contar previamente con los criterios de la comunidad, para lo cual esta será debidamente informada. La ley garantizará su participación” (Constitución Política de la república del Ecuador, 1998).

El Octavo Juez de lo Civil de la provincia de Imbabura, quien recibió el caso, se pronunció favorablemente; sin embargo, Bustamante apeló al

Tribunal Constitucional, donde dos de los tres jueces asignados al caso fallaron de nuevo a favor del Gobierno Municipal y las comunidades de Íntag. Debido a la falta de unanimidad en la mesa del tribunal, el caso pasó al pleno del mismo, donde la votación favoreció a Bustamante, argumentando que había pasado demasiado tiempo entre la entrega de las concesiones y la presentación del amparo. Los cinco vocales que firmaron la resolución, sin embargo, no se pronunciaron sobre la nulidad de la concesión, no así los otros cuatro vocales, quienes declararon nulas las concesiones Golden 1 y Golden 2. El municipio de Cotacachi pidió una aclaración sobre el fallo, que no fue emitido sino hasta 2008 y a favor de Bustamante (DECOIN, 2005).

El 12 de mayo de 2005, la municipalidad de Cotacachi lanzó otro litigio desafiando la legalidad de las concesiones mineras Golden 1 y 2. La demanda fue presentada a la Corte de lo Administrativo y Contencioso del Ecuador y alega que el ministro de Energía y Minas violó las leyes y regulaciones en la entrega de las concesiones, al aceptar solamente un oferente en la subasta. Posteriormente, la Defensoría del Pueblo abrió un expediente defensorial por la ausencia de consulta previa, al igual que el Comité de Control contra la Corrupción, la Contraloría General del Estado y la Organización Mundial Contra la Tortura. Sin embargo, ninguna de estas acciones logró la reversión de las concesiones al Estado, como pedían las organizaciones de Íntag.

El 29 de marzo de 2004, Bustamante cedió sus títulos mineros a la empresa Ascendant Ecuador, una subsidiaria de Ascendant Copper Corporation de Canadá, que en diciembre de 2004 obtuvo el título minero de la concesión Magdalena; las tres concesiones componen el proyecto llamado Junín, que se ubica en las parroquias Peñaherrera y García Moreno y ocupan una superficie de 9 505 ha. Ascendant Copper fue creada en 2004 con el único propósito de explorar y desarrollar dos propiedades en Ecuador, el proyecto Junín y el proyecto Chaucha (ubicado en la provincia del Azuay), de los cuales posee total propiedad a través de su subsidiaria Ascendant Barbados. En 2004 se encontraban pendientes los estudios de exploración en el proyecto Junín, por lo que la empresa necesitaba elaborar estudios ambientales que le permitieran determinar la viabilidad económica del mismo (Ascendant Copper Corporation, 2005).

Es así que el levantamiento de información básica de la zona fue la prioridad del trabajo de Ascendant en la zona de Junín. Sin embargo, al

tratarse de una empresa *junior*, el gran limitante para el desarrollo de las actividades de exploración y responsabilidad social fue su base financiera. Por tanto, la empresa optó por preparar un prospecto para una oferta pública inicial en la Bolsa de Valores de Toronto (TSX, por sus siglas en inglés) en junio de 2005, con la finalidad de capitalizar la empresa a través de la venta de acciones.

Frente a esta situación, algunos actores decidieron que la pelea principal tenía que llevarse a cabo en Canadá (donde la empresa está registrada) y Estados Unidos (donde tiene su oficina principal). El filántropo que había apoyado a DECOIN para sus labores de educación ambiental y compra de bosques protectores, conjuntamente con Mining Watch Canada y la Canadian Environmental Law Association, juntaron recursos para iniciar una campaña de información en Canadá. Esta colaboración buscaba convencer a la Superintendencia de la Bolsa de Toronto de que el prospecto de Ascendant desestimaba el nivel de oposición local a la mina y por lo tanto los riesgos inherentes al proyecto, y de que la TSX no debería poner a Ascendant en su lista. A pesar de haber influenciado en las declaraciones públicas de la empresa, esta empezó a vender acciones en la bolsa el 22 de noviembre de 2005 (Bebbington et al., 2007).

El 16 de mayo de 2005, DECOIN, con Amigos de la Tierra de Canadá y Mining Watch Canada presentaron una queja ante la Canadian National Contact Point for the OECD Guidelines for Multinational Enterprises (NCP) sobre las operaciones de Ascendant en Ecuador³⁸. Esta alegaba que la empresa había violado las recomendaciones de la OECD y del Gobierno de Canadá, al no haber hecho pública la información sobre la oposición local al proyecto Junín.

La NCP informó a las organizaciones que apoyaban la queja de DECOIN que su función estaba limitada a la facilitación o mediación para la resolución de problemas y que no le competía, como se había solici-

38 La NCP es un comité interdepartamental dirigido por el Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional. Su rol consiste en promover el conocimiento de las guías de adhesión voluntaria de la OECD para empresas transnacionales y asegurarse de su implementación efectiva. Esta guía se compone de recomendaciones para prácticas empresariales responsables en asuntos como derechos humanos y desarrollo sostenible (tomado de http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/ncp-pcn/reports-rapports.aspx?lang=eng&menu_id=8&menu=R. Visita 24 de julio de 2010).

tado, realizar una investigación sobre los problemas en Íntag. En noviembre de 2005, la NCP facilitó una reunión entre representantes de Ascendant y las ONG para que expusieran sus puntos de vista; las grandes divergencias con la empresa en cuanto a la existencia o no de conflicto llevaron a las ONG a rechazar una nueva reunión para el tratamiento de sus diferencias. Posteriormente, las organizaciones Friends of the Earth y Mining Watch Canada lanzaron la campaña de justicia ambiental “No means No to Ascendant in Ecuador”, que se dirigió a publicitar las acciones de Ascendant, a través del documental *The Curse of Copper* en las sesiones nacionales de discusión sobre la responsabilidad social organizadas por el gobierno de Canadá. La campaña apuntó, además, a informar, durante la reunión anual de la empresa, a los potenciales inversionistas de Ascendant sobre los acontecimientos del desarrollo del proyecto Junín. En los meses posteriores al lanzamiento de la campaña, el valor de las acciones cotizadas en la TSX cayó en un 40%, sin embargo las prácticas de racionamiento comunitario no se modificaron.

El acercamiento de Ascendant a las comunidades derivó, a inicios de 2005, en la aparición del Consejo de Desarrollo de García Moreno (CODEGAM), una organización estructurada por Ascendant que se atribuyó la representación de las comunidades de la zona de influencia del proyecto Junín que avalaban la presencia de la empresa y cuya tarea principal fue comprometer obras de desarrollo en varias comunidades a nombre de la empresa. El CODEGAM, una organización ad hoc desconocida por el resto de organizaciones de la zona, se convirtió, en poco tiempo, en la punta de lanza de la campaña de Ascendant para impulsar la creación de un nuevo cantón en la provincia de Imbabura, de manera que su operación en Junín no estuviera sujeta a la ordenanza del cantón ecológico de Cotacachi y a la oposición del alcalde a las actividades extractivas.

En su relación cotidiana con las otras organizaciones locales y las mismas juntas parroquiales de la zona, el CODEGAM propició un clima de enfrentamiento violento, atribuido, según algunos habitantes de la región, a la presencia de ex militares en sus filas. La organización llegó a tener desavenencias con Ascendant por el incumplimiento de ofrecimientos por parte de la empresa a la organización y por los resultados adversos para el desarrollo del proyecto minero, pues su presencia solo incremen-

tó el rechazo local a la minería. Las acciones violentas de CODEGAM contra los dirigentes de las organizaciones los incentivaron a impedir que, tanto el CODEGAM como las empresas consultoras contratadas por Ascendant, llevaran a cabo la socialización del proyecto y pudieran desempeñar sus labores en la zona de influencia directa de las concesiones.

Gracias a la presencia de CODEGAM, la parroquia García Moreno dividió su apoyo a la minería por los pagos para trabajos iniciales hechos por Ascendant, los cuales elevaron los jornales agrícolas locales. Algunas acciones de responsabilidad social de la empresa tuvieron un carácter altamente mediático, desarrolladas con la urgencia de conseguir fondos para la exploración y la autorización ambiental por parte del MEM. Así, en noviembre de 2006, Ascendant publicitó un acuerdo a sus accionistas con el CODEGAM y una asociación de mujeres de García Moreno que decían representar a 72 comunidades que apoyaban el desarrollo del proyecto Junín (Ascendant Copper Corporation, 2007). Sin embargo, la junta parroquial de García Moreno se había pronunciado ya en 2005 en contra de la minería, a través de su asamblea local.

Debido a la falta de apoyo local, Ascendant optó por atraer nuevos pobladores a la zona, para lo que adquirió tierras recientemente concesionadas por el INDA (Instituto Nacional de Desarrollo Agrario), inclusive dentro de una de las reservas comunales de la zona de Junín. Como resultado de las denuncias de los comuneros y de los conflictos causados por la entrada de trabajadores de la empresa a estas tierras, en octubre de 2005, el INDA decidió investigar cómo habían sido adquiridos algunos de los títulos de propiedad e instauró procesos penales por la falsificación de firmas.

En diciembre de 2005, el Consejo de Desarrollo Comunitario de las comunidades de Junín decidió ocupar y quemar una instalación de la empresa ubicada en la comunidad de Chalguayaco Bajo. Esto provocó que Ascendant contratara a una empresa de seguridad para incursionar en la zona y asegurar sus propiedades, produciendo nuevos enfrentamientos entre las personas vinculadas a la empresa y unos treinta pobladores (principalmente mujeres) de Chalguayaco Alto y Junín. Estos eventos ocurrían de forma paralela a la suscripción voluntaria de la empresa a los principios del Global Compact de las Naciones Unidas para mostrar su compromiso con el respeto a los derechos humanos, los derechos laborales, el medio ambien-

te y la lucha contra la corrupción³⁹. Ascendant contrató, además, a la empresa Daimi Services para que se encargara de las relaciones públicas con las comunidades, de manera que sus técnicos pudieran llevar adelante la realización de los estudios de impacto ambiental. Las constantes detenciones de los trabajadores de la empresa en inmediaciones de las comunidades de Íntag y en sus áreas de reserva comunales llevaron a las organizaciones a una marcha a Quito en julio de 2006. Esta fue encabezada por el alcalde de Cotacachi, quien demandó la salida de la minera, lo que provocó que el Ministerio de Energía y Minas reiterara su compromiso para revisar la concesión y revocarla, de haberse cometido alguna irregularidad.

Las incursiones de personas armadas en las comunidades llegaron a su punto máximo de violencia y de presencia en los medios de comunicación, tanto nacionales como internacionales, cuando, en diciembre de 2006, personas vestidas de civiles y guardias de seguridad vinculados a Ascendant ingresaron a la comunidad de Chaguayaco Alto (parroquia García Moreno) agrediendo a la población local. Los pobladores de la zona detuvieron al personal armado de la minera, que se identificó como un grupo de trabajadores de una empresa subcontratada por Ascendant para realizar labores agrícolas en una de sus propiedades en la zona —a la que denominaba “finca modelo” y que se promocionaba como un servicio de capacitación a los productores locales en buenas prácticas agrícolas, como parte de los programas de responsabilidad social de la empresa—.

Luego del incidente, en esa misma fecha, las autoridades del MEM exigieron a Ascendant la detención de todas sus actividades, por no haber aprobado el estudio de impacto ambiental presentado por la empresa, en el que se insistía sobre la efectiva realización de una consulta a las comunidades⁴⁰. En marzo de 2007, Ascendant, representantes del Ministerio de Energía y Minas y del Ministerio de Gobierno, el gobernador de Imbabura y representantes de la Coordinadora Zonal de Íntag se reunieron para llegar a acuerdos sobre la presencia de la empresa minera en la zona.

39 El Global Compact de las Naciones Unidas es una plataforma de políticas y un marco de trabajo práctico para compañías que están comprometidas con la sustentabilidad y negocios responsables. Fue lanzada en julio de 2000, como una iniciativa líder, auspiciada por directores ejecutivos de empresas, y busca alinear a las operaciones de las empresas y sus estrategias con los diez principios aceptados en las áreas de derechos humanos, laborales, medio ambiente y corrupción (United Nations Global Compact Office, 2008).

Como resultado, esta y las organizaciones de Íntag firmaron acuerdos por separado con el Gobierno y anunciaron la elaboración de un estudio para llegar a soluciones permanentes a los problemas en el área. En marzo de 2007, el Consejo de Desarrollo Comunitario de Íntag llegó a un acuerdo para permitir una mínima presencia de Ascendant en la zona, hasta que se resolviera definitivamente la situación legal de la empresa.

Queremos que se haga la consulta en presencia de una veeduría nacional e internacional, para que este proceso sea transparente y que nuestra voluntad que vayamos ha depositar en las urnas sea respetada para siempre [...] Nosotros sí iremos al diálogo nacional pero siempre y cuando Ascendant abandone Íntag, mientras no pase eso no estamos dispuestos a dialogar ni con el Gobierno, ni mucho menos con Ascendant⁴¹.

Los antecedentes del “trato justo” de ECSA en la cordillera del Cóndor

Luego del duro período financiero en el mercado de los metales y minerales iniciado en 1997, que obligó a ECSA (Ecuacorriente S.A.) a dejar sus operaciones en Perú y parcialmente en Bolivia, a finales de 1999, la empresa se interesó por varias operaciones en Ecuador. De este modo, en el año 2000, ECSA ejecutaba únicamente actividades de exploración en varias zonas de la cordillera del Cóndor, como Warints, Mirador, Panantza y San Carlos, que componen el denominado cinturón de cobre Corriente, en el que se proyecta el desarrollo de un gran distrito productor de concentrado de cobre (Corriente Resources, 1999; 2000; 2001).

En diciembre de 2000, en la asamblea extraordinaria de la comunidad de Warints, al norte de la cordillera del Cóndor, en la provincia de Mo-

40 El Ministerio de Energía y Minas aprobó los términos de referencia para el estudio en junio de 2006; este fue remitido al ministerio en agosto del mismo año. En septiembre de 2006, Ascendant remitió nuevamente el estudio, luego de haber recibido observaciones a la primera versión. Recibió comentarios nuevamente en noviembre de ese año. Para el 13 de diciembre, el estudio de impacto ambiental de Ascendant fue rechazado por el ministerio, por no haber realizado la consulta previa a las comunidades y por no incluir medidas de remediación para el cierre de la mina ni estudios suficientes sobre deforestación y la posible extinción de especies locales.

41 Fuente: Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos-INREDH (tomado de <http://alainet.org/active/18728&lang=es>. Visita 24 de julio de 2010).

rona Santiago, ECSA logró concretar una propuesta de desarrollo para dar paso, en enero de 2001, a la renovación, por un lapso de cinco años, del convenio que la comunidad mantuvo con la empresa Billiton, a la que ECSA compró los derechos mineros en Warints. La comunidad de Warints se convirtió en el centro de las operaciones de exploración minera y, a su vez, varias comunidades de la Asociación Nunkuy, a la que pertenece Warints, se convirtieron en el foco de la oposición a la presencia de la empresa.

Al intervenir en Nunkuy, los dirigentes de la asociación, parte de la CTSHA, exigieron que el síndico o máximo dirigente del centro Warints diera por terminado el convenio con ECSA, sobre el cual no fueron consultadas las comunidades y, además, pidieron a la Iglesia católica que no prestara servicios de transporte a la zona a las empresas mineras. Como resultado, la empresa tuvo que suspender sus trabajos en la zona por un período de dos años.

De forma paralela, en Zamora Chinchipe, varios conflictos relacionados a operaciones mineras artesanales y de mediana escala incluyeron enfrentamientos entre empresas y comunidades desde 2001, especialmente en las parroquias Los Encuentros y Zurmi (ver Mapa N.º 4). Los conflictos se caracterizaron por desavenencias entre comunidades indígenas shuar y el Ministerio del Ambiente (en Nangaritza y Zurmi), y entre gobiernos locales y comunidades con posiciones antagónicas sobre la minería. El conflicto más sobresaliente se relaciona con la operación en la concesión minera Llanos Uno, autorizada por el MEM en 2001. La empresa operadora entró en conflicto con los habitantes y el gobierno de la parroquia de Los Encuentros del cantón Yantzaza por no haberse llevado a cabo la consulta previa, ni el involucramiento de la comunidad para la realización de los estudios de impacto ambiental. Esto llevó a una serie de asambleas en las que participaron representantes del Ministerio de Energía y Minas, quienes se comprometieron a respetar la decisión de las poblaciones locales de expulsar a la operación minera.

Las operaciones fueron paralizadas por un período de varios meses en el que la fundación Arco Iris trató de impulsar mesas de diálogo entre la empresa y los pobladores locales. Estos desalojaron a la empresa por los intentos de seguir con las actividades bajo un amparo administrativo planteado por el

concesionario contra los dirigentes locales, lo que significó la intensificación del resguardo militar del que gozaban las instalaciones de la empresa. En 2001, también, cerca al área de desalojo de Llanos Uno y del refugio de vida silvestre El Zarza, en la parroquia Los Encuentros, el Estado otorgó 39 concesiones que suman aproximadamente 95 000 ha a la empresa Aurelian Ecuador S.A., subsidiaria de Aurelian Resources, que inició sus trabajos de exploración en 2003 y posteriormente vendió sus derechos a Kinross.

Mapa N.º 4
Zona de la cordillera del Cóndor



Fuente: Adaptación de Rivadeneira-Roura, 2007: 274

En 2002, ECSA decidió orientar su intervención en el cinturón de cobre e inició una búsqueda de socios que le permitieran financiar el desarrollo en etapas de la explotación en la zona que cubre 70 000 hectáreas (Mirador-Panantza-San Carlos), y que, a pesar de los bajos precios del oro y del cobre, prometía ser económicamente viable⁴².

En el ámbito local, ECSA buscó acuerdos con comunidades o familias en la zona de influencia de su proyecto. Al fijar su prioridad en Mirador, ECSA evitó relaciones con las asociaciones y organizaciones de segundo grado de Morona Santiago que se oponían férreamente a las actividades extractivas, y se enfocó en una región donde la minería artesanal y de pequeña escala marcan las actividades diarias de sus habitantes. La relación que construyó con la Federación Shuar de Zamora Chinchipe (FESHZCH) es de especial importancia, pues se han involucrado en varios proyectos de desarrollo social.

Los conflictos internos por el acercamiento y la firma de acuerdos entre la FESHZCH y ECSA provocaron que se distinguieran claramente dos sectores shuar en Zamora Chinchipe: aquel que desde la FESHZCH da cierto apoyo a la minería, en algunos casos desde centros de reciente creación o no reconocidos por el Estado y, por ende, con una limitada base territorial; y otra facción menos organizada que aglutina a la mayoría de los centros de la provincia que gozan de reconocimiento legal, disponen de territorios y en 2005 formaron de facto la Federación Provincial de la Nacionalidad Shuar de Zamora Chinchipe (FEPNASHZCH), reconocida por el Estado en 2007. Esta división se construyó sobre una clásica disputa en la provincia entre asociaciones shuar que promueven el mantenimiento de las relaciones con la FICSH y otras que, ante la diferencia de realidades, sobre todo producto de la larga historia de colonización que produjo una alta fragmentación de los territorios en Zamora Chinchipe, buscan una aproximación distinta a la satisfacción de sus problemas económicos y culturales.

42 El estudio de factibilidad del proyecto Mirador pretende una producción promedio anual de cobre de 130 millones de libras, además de 32 000 onzas de oro y 398 000 onzas de plata, que requerirá un costo inicial de capital de 195 millones de dólares y 19 millones adicionales en capital de trabajo, que se invertirán en un lapso de dos años. El período de vida de la mina sería de 38 años, produciendo 25 000 toneladas por día. Los datos preliminares para Panantza y San Carlos permiten a la empresa inferir un contenido de 6,5 millones de toneladas de cobre (Corriente Resources, 2005; 2009).

Antes de formarse como organización provincial, las comunidades de la FEPNASHZCH se relacionaron con las organizaciones no gubernamentales Arco Iris y Naturaleza y Cultura Internacional (NCI)⁴³, ambas basadas en la ciudad de Loja. Sus colaboraciones se desarrollaron en la zona de influencia del parque nacional Podocarpus y la zona del alto Nangaritza, respectivamente. La campaña antiminera de Arco Iris en el parque fue apoyada por varias organizaciones ambientalistas del Reino Unido, Alemania y Estados Unidos, entre ellas Minewatch, que se interesaban en las operaciones de la empresa Rio Tinto Zinc (RTZ), que desarrollaba una operación conjunta con la empresa Ecuator, concesionaria habilitada por el MEM en el área desde 1985 (López, 1997). La campaña de Arco Iris logró, en 1993, que el Tribunal de Garantías Constitucionales obligara al Ministerio de Energía y Minas a detener las actividades que pudieran desmerecer la condición del parque nacional y a los gobiernos provinciales de Loja y Zamora Chinchipe a que desistieran de la construcción de una carretera que atravesara el parque (López, Torres y Beltrán, 2003).

La campaña no tuvo un énfasis especial en las afectaciones a los territorios indígenas de la zona, sin embargo, sirvió para incluir a algunos representantes de las comunidades shuar en las medidas locales de rechazo a la presencia de Ecuator y RTZ, y, marginalmente, en el Comité Interinstitucional⁴⁴ para la defensa del parque nacional Podocarpus, que manejó el problema de los asentamientos de mineros ilegales en el mismo por un período de cinco años. Además, a través de un financiamiento de The Nature Conservancy a través de su programa “Parques en peligro”, en 1993 Arco Iris pudo iniciar proyectos dentro del parque para mejorar el conocimiento de las comunidades locales sobre el estado de los recursos naturales y, en algunos casos, crear nuevas fuentes locales de ingresos⁴⁵.

43 NCI nació en 1997 como Fundación Científica San Francisco y trabajó inicialmente en los bosques de montaña del norte del parque Podocarpus. A diferencia de muchas organizaciones no gubernamentales del país, NCI dispone de fondos propios y ejecuta sus proyectos con convenios con varias universidades alemanas y ecuatorianas que investigan en la zona. Desde 2002 trabaja al sur del parque Podocarpus, apoyando iniciativas de producción de café orgánico.

44 Un total de 27 organizaciones regionales participaban del comité, las más activas fueron las ONG con proyectos en la zona y los gobiernos provinciales de la época; las organizaciones indígenas no llegaron a tener una participación constante.

45 Tomado de <http://www.parksinperil.org/espanol/dondetrabajamos/sudamerica/ecuador/areaprotegida/podocarpus.html>. Visita 28 de julio de 2010.

Sin embargo, el siguiente acercamiento de los shuar con Arco Iris por temas de conservación estuvo marcado por el conflicto. A mediados de los años noventa, el Proyecto de Desarrollo Rural Integral Saraguro Yacuambi (1994-2001) del Ministerio de Bienestar Social promovió la legalización de tierras con resultados modestos en cuanto a aliviar la conflictividad de la zona por la ocupación de tierras shuar por parte de colonos e indígenas saraguro de la Sierra. Esta zona fue investigada por dos exploraciones botánicas financiadas por el Tratado de Cooperación Amazónica y el proyecto Promoción Botánica del Herbario Nacional, Fundación Natura, el Museo de Ciencias Naturales y el Jardín Botánico de Missouri, que identificaron una importante biodiversidad endémica amenazada por la presencia de mineros y por la expansión de la agricultura en la cuenca alta del río Nangaritzza.

La fundación Arco Iris llevó adelante un proceso de declaratoria de bosque protector para esta área a finales de la década del noventa, el cual finalizó con la declaratoria del bosque protector Alto Nangaritzza a inicios de 2002. Esta generó rechazo y desconfianza entre la mayoría de los habitantes de los siete centros shuar del área, por considerar que no participaron del proceso de declaratoria. Además, sus trámites de adjudicación de títulos individuales de propiedad por posesión ininterrumpida y pacífica ante el INDA se vieron suspendidos, ya que la competencia de reconocimiento de posesión se trasladó al Ministerio del Ambiente, que, sin embargo, no está autorizado a adjudicar títulos de propiedad. Las tensiones entre las organizaciones locales y no gubernamentales y el ministerio terminaron en confrontaciones violentas entre los actores hasta el año 2005, cuando se llevó a cabo una nueva delimitación del bosque protector (Cabrera y Dumas, 2008).

La relación de los shuar con Naturaleza y Cultura Internacional inició en 2005. Con el afán de lograr la legalización de tierras, las organizaciones base de la FEPNAHZCH trabajaron, sobre todo, con aquellas asociaciones ubicadas en las partes altas de las cuencas donde los shuar habían definido algunas zonas de reserva comunales. Así, se determinaron reglas locales para el uso del bosque y para mejorar la organización social para un manejo coordinado con el Estado de los recursos de la zona.

La colaboración entre NCI y los shuar ha logrado la declaración de 15 000 hectáreas de áreas protegidas comunales en favor de las comunidades shuar Kiim, Kurints y Washikiat, y el reconocimiento de nueve territorios shuar (con un total de 16 000 ha). Además, NCI ha apoyado a la FEPNASHZCH desde su creación en la planificación y la implementación de proyectos de seguridad alimentaria. Sin embargo, la complejidad socio-organizativa de la zona, provocada por la colonización y sus efectos sobre la fragmentación de los territorios y la relativa dependencia de las comunidades a la actividad minera, ha llevado a que los proyectos de conservación o manejo sustentable deban afrontar constantes obstáculos. Entre estos: la cercanía de las zonas que los shuar quieren proteger con operaciones mineras artesanales; y las dificultades que tienen los shuar para negociar con las mineras de pequeña y mediana escala por compensaciones para operar en sus tierras y para que el dinero recibido les permita mejorar sus condiciones de vida. Por esto, NCI trabaja con los shuar en el desarrollo de capacidades que les permitan tomar decisiones informadas, consolidar su organización y demandar del Estado los servicios que las comunidades requieren para ejercer el manejo autónomo de sus territorios.

La colaboración con ambas organizaciones ha permitido a las comunidades que son parte de la FEPNASHZCH establecer varias zonas para reservas comunales (el área comunal de casa, pesca y recolección Arutam Nunka de la Asociación de Centros Shuar Tayunts y el territorio shuar del Alto Nagaritzza) como parte del plan político tradicional de la CONFENIAE, para crear circunscripciones territoriales que funcionen como gobiernos autónomos. La fragmentación del territorio y la existencia de una gran cantidad de centros y comunidades sin reconocimiento estatal llevó a que la asociación, y luego la FEPNASHZCH, concentrasen sus actividades en la legalización de tierras como base fundamental para “hacer políticas para el manejo del territorio y el fortalecimiento de las organizaciones más pequeñas, para que la juventud entienda nuestra posición ante el resto de la provincia, que nos tiene casi borrados. Queremos fortalecer el idioma y un espacio” (Entrevista a Ángel Awak, 2009).

Por su parte, la FESHZCH ha tratado de consolidar la cooperación con ECSA y otras empresas mineras como Aurelian, como una forma de

acceder a recursos para tratar los problemas de legalización de tierras de sus comunidades base, resolver los conflictos por tierras que los relacionan con los colonos, ofrecer oportunidades de financiamiento para la producción agrícola y revertir la necesidad de servicios básicos que no es cubierta por las entidades del Estado.

Tenemos un plan con todos los componentes: salud, fortalecimiento institucional, revalorización de la cultura, todo eso se hace con financiamiento. Hay que conseguir ese presupuesto. La cultura se muere si no hay programas que incentiven económicamente la producción, sin poder por ejemplo publicar un diccionario shuar porque no podemos conseguir 8 000 dólares para un tiraje. Lo que se hace desde el Estado es muy poco, hay mucha publicidad pero en la práctica no se hace nada (Entrevista a Rubén Naichap, 2009).

La reorientación de ECSA hacia Zamora Chinchipe incluyó, en junio de 2004, una operación en la que Lowell Minerals Exploration cambió el 10% de las acciones que mantenía en los prospectos de ECSA (Mirador, Panantza y San Carlos) por la entrega del 100% del proyecto en Warints (Corriente Resources, 2004), que incluye cuatro concesiones en un total de 20 000 ha superpuestas con el territorio shuar. En febrero de 2004, Lowell realizó, junto con el Ministerio de Energía y Minas, un taller para promocionar la actividad minera en la comunidad de Warintz, en el que se estableció un cronograma de actividades tendientes a la celebración de un convenio entre la comunidad y la empresa minera bajo la supervisión del ministerio.

En agosto de 2004, Lowell y un síndico de la comunidad de Warintz firmaron un convenio por concepto de servidumbre y uso de los terrenos comunitarios y acuerdos económicos con los poseedores de las tierras. A finales del mismo año, durante la asamblea extraordinaria de la CTSHA, en Warintz, se discutió el convenio, estableciendo que el proyecto minero contravenía con las resoluciones tomadas por las federaciones FICSH, FINAE y FIPSE a través de su instancia de coordinación, y volvieron a rechazar la explotación minera en su territorio.

Esta fue la segunda asamblea de la CTSHA y se realizó mientras se discutían los estatutos de la misma, y en los centros y asociaciones se difundía la idea de que la CTSHA es un mecanismo para ejercer la autonomía y el gobierno de facto y no solamente una iniciativa para conservar recursos naturales. El período 2000-2004 sirvió a las organizaciones de la CTSHA para trabajar con Fundación Natura en una reflexión interna sobre la situación de uso de los recursos naturales y la necesidad de ampliar la toma de decisiones familiares sobre su manejo a una instancia que pudiera, en primer lugar, acordar y, en segundo lugar, implementar una visión de largo plazo que permitiera hacer del territorio y sus recursos la base del sustento de la cultura shuar (Kingman, 2007). De manera marginal, este período sirvió para que las organizaciones shuar analizaran, con los centros, el establecimiento de un territorio shuar protegido.

Si bien el problema de la minería estaba presente en la zona, y sobre todo ECSA y Lowell desarrollaban intensas actividades de acercamiento a las comunidades, las acciones de las organizaciones se centraron en la construcción de una alternativa de largo plazo a la limitada capacidad de los gobiernos locales, a la no intervención del Estado en cuanto a la prestación de servicios públicos, y a la presencia de intereses que promovían la tala ilegal de madera como fuente de ingresos en las comunidades de la Cordillera.

Con gobierno autónomo queremos hacer de los recursos naturales un patrimonio, asegurar el ordenamiento del territorio, normar el uso de la madera, de la caza y la pesca [...] se organiza sobre una base fundamental: la costumbre, tiene legitimidad basada en lo tradicional y afirmamos un modelo existente, un modo de vida cuya fortaleza está en la autogestión y autoconsumo (Entrevista a Ángel Nantip, 2007).

Los recurrentes conflictos entre comunidades y empresas, y entre comunidades que se oponen y apoyan proyectos específicos llevaron a que, en marzo de 2004, se desarrollara, en la ciudad de Zamora, el primer Foro Minero Ambiental de la Provincia de Zamora Chinchipe (Fundación Ecológica Arco Iris, 2006). A pesar de la magnitud de la futura operación de ECSA y de la situación de las organizaciones indígenas en la provincia, el foro, organizado por el gobierno provincial de Zamora Chinchipe, Arco

Iris y la Plataforma de Acuerdos Socioambientales (PLASA)⁴⁶, no contó con la participación de organizaciones de base de mineros artesanales o indígenas de la zona.

Tampoco se trató el tema de los impactos de la minería a gran escala o de la responsabilidad social. El evento se enfocó en ampliar la comprensión de los actores sobre la realidad minera de la provincia, con un enfoque en los efectos de la minería artesanal, la situación de esta en las áreas protegidas de la región y el marco legal en el que se podía desenvolver tal actividad. De parte del Estado, el énfasis fue puesto en las recientes reformas institucionales para la promoción de la minería a través de la Dirección Nacional de Promoción Minera creada en enero de 2004.

En 2005, ECSA completó su estudio de factibilidad y un estudio de optimización del diseño de la mina y anunció una producción anual de 131 millones de libras de cobre, 32 mil onzas de oro y 398 mil onzas de plata durante los primeros cinco años de producción de la mina, cuya vida útil se calculó en 38 años. Las actividades de exploración en la zona de Panantza indicaban la posibilidad de desarrollar un distrito minero, con la adhesión de otras propiedades cercanas a las poblaciones de Indanza y San Juan Bosco, en Morona Santiago (Corriente Resources, 2005).

46 La PLASA es una agrupación de diversas organizaciones no gubernamentales, universidades e instituciones de cooperación internacional que realizan intercambios de experiencias sobre conflictos socioambientales. Llegó a agrupar a 23 miembros con distintos grados de actividad, los cuales tuvieron problemas para manejar los intereses individuales de cada organización (determinados por los proyectos para los que reciben financiamiento) y desarrollar una propuesta de trabajo conjunto en los principales temas que les interesaban: conflictos por canales de riego, conflictividad de operaciones petroleras en la Amazonía (específicamente en el Bloque 10), contaminación por la producción de banano para exportación en la región Costa, y conflictos relacionados a la minería en Zamora Chinchipe (Amaluisa y Jurado, 2006). Miembros de PLASA y de Arco Iris lograron el acercamiento de actores, como en el caso del Comité Ambiental Regional; y, bajo el auspicio de las agencias de cooperación alemana, se involucraron en varios proyectos para el fortalecimiento de los actores más débiles en los conflictos, específicamente las organizaciones indígenas.

Mapa N.º 5
Ubicación de los prospectos de Corriente Resources



Fuente: Corriente Resources, 2008

Las actividades de información sobre el avance del proyecto Mirador fueron realizadas durante 2004, y en noviembre y diciembre de 2005, ECSA llevó a cabo la realización de la consulta a las comunidades de la zona de influencia del proyecto. En diciembre de 2005, la empresa entregó al Ministerio de Energía y Minas su estudio de impacto ambiental, el cual fue aprobado en mayo de 2006⁴⁷. Algunos de los actores participantes del proceso denunciaron que no existió información clara sobre el proyecto y la repartición de beneficios, y que no se tomaron en cuenta los impactos de la conexión del proyecto Mirador con la costa del Pacífico, por donde se exportaría el concentrado de cobre. Con base en la información proporcionada por la empresa en la socialización del estudio, en 2006 la Universidad Nacional de Loja emitió un pronunciamiento que concluye:

Vista la insuficiente información, la poca cobertura del territorio evaluado, y teniendo en cuenta además la magnitud del proyecto, la Universidad Nacional de Loja considera que no se debe emprender este proyecto sin contar con la suficiente información de la EIA, realizada con una sólida base de conocimientos científicos-técnicos, que permitan establecer consensos entre los sectores políticos, económicos y sociales de la región sur del Ecuador (González, 2006: s/n).

La consulta se hizo luego de casi dos años de presencia de la empresa en la zona, durante los cuales su programa de relaciones comunitarias se enfocó en crear canales permanentes para la difusión de información “entre las comunidades”, a través del uso de programas radiales y del periódico *La Voz Fronteriza*, con los que se anunciaron los beneficios que el proyecto llevaría a la zona. Además, ECSA trabajó con los actores interesados de las comunidades locales en el diseño de un marco de desarrollo sostenible alrededor del proyecto Mirador, que se promocionaba con el *motto* “el trato justo”, y que buscaba que las comunidades “tomen responsabilidad por su propio desarrollo” y colaboren con las autoridades locales. Los pro-

⁴⁷ En septiembre de 2006, ECSA presentó un alcance al estudio para que se le permitiera hacer cambios en el diseño original del plan de mina, el cual fue rechazado por el ministerio en mayo de 2007, y a finales de 2008 todavía no recibían el permiso ambiental solicitado (Corriente Resources, 2006; 2007).

gramas contenidos entre los varios acuerdos firmados entre comunidades, la municipalidad y la empresa se relacionaban con salud, educación, desarrollo económico, información y asistencia social, y algunos de ellos fueron ejecutados en coordinación con ministerios sectoriales (Corriente Resources, 2005).

A pesar de la existencia de cierta presión por parte de la FICSH sobre algunas comunidades, sobre todo de la zona de Warints, no existió, por parte del Consejo de Gobierno de la circunscripción Arutam, la capacidad para influenciar a las familias o las comunidades que pactaban directamente con las empresas mineras. Tampoco hubo un diálogo organizado explícitamente para tratar el tema minero, y la gente se preparó en forma defensiva (Kingman, 2007). Además, a medida que se formó la CTSHA, la colaboración entre la FICSH y el Consejo de Gobierno se volvió tensa, por la diferencia en cuanto a la disponibilidad de fondos de ambas organizaciones. La CTSHA recibía apoyo de varias organizaciones nacionales e internacionales para la implementación de lo que para la FICSH era un “plan piloto”, mientras que esta intentaba dar respuesta a los distintos frentes de conflicto abiertos por la exploración minera con fondos muy limitados.

Agendas ambientales y minería en Ecuador (1990-2007)

En la región de Íntag, durante la década del noventa, DECOIN se convirtió en un promotor directo del desarrollo sostenible, entendido como la realización de actividades de bajo impacto sobre los recursos naturales de la zona y que apuntan a mejorar la calidad de vida local. El instrumento principal para dicha promoción es la participación directa de productores locales en emprendimientos con una alta vinculación al mercado nacional e internacional. El problema ambiental en Íntag es la degradación de las cualidades del ecosistema, que provoca una menor disponibilidad de agua y, por tanto, amenaza las actividades agrícolas y la provisión para las poblaciones de la zona.

La posible explotación de cobre se convierte en un factor más, sin duda el principal, que podría acelerar el ritmo de degradación del ambiente a

través de un transporte masivo de materiales y un enorme uso de agua. Por medio de la denuncia de estos problemas, DECOIN ha tenido una gran influencia en la agenda ambiental del cantón Cotacachi y en la consolidación de un proceso participativo de toma de decisiones y planificación presupuestaria que le permite y le exige relacionarse con organizaciones que tienen fuertes reivindicaciones étnicas y participan de la política formal a nivel nacional.

La organización ha aprovechado de las alianzas y de las capacidades técnicas de sus miembros para llevar la lucha antiminera, base del lado defensivo de su agenda ambiental, hacia espacios institucionalizados que han tenido impactos directos sobre las actividades de las instituciones del Estado en la regulación del sector. De esta manera, ha sacado a la resistencia local de su conocida faceta de movilización hacia el plano de la disputa técnica y jurídica, como forma de enfrentar las amenazas de la minería, y ha presionado para que el Estado se involucre en iniciativas para el análisis de la participación local en proyectos mineros.

El problema minero en Íntag se configura como uno de poblaciones de inmigrantes desplazados, marginados por el Estado central y que ya han experimentado los efectos de la explotación agresiva de la naturaleza a través de la reducción de la provisión de agua por la deforestación y la expansión de la frontera agrícola. El haber experimentado esta carencia ha hecho que defender una base de recursos que les permita generar oportunidades para mejorar su nivel de vida sea cada vez más importante. El problema minero en Íntag ha adquirido una connotación especial en el contexto político nacional como producto del nivel de exposición mediático que ha alcanzado desde finales de la década de 1990, dadas la relevancia que tiene la zona para organizaciones internacionales, en cuanto a diversidad biológica, la experiencia previa en la lucha contra la minería, y la participación del primer alcalde indígena del país.

Únicamente en el caso de Íntag, y en general en todo el cantón Cotacachi, la presencia de organizaciones no gubernamentales, con intervenciones tanto en la conservación como en el desarrollo, y de organizaciones de activistas ha tenido una gran influencia en la construcción de la agenda ambiental y política de la organización. Las agencias de cooperación y las instituciones encargadas de ejecutar sus proyectos financiaron

el principio de las actividades alternativas que DECOIN y otras organizaciones iniciaron a finales de la década de 1990.

Si bien el páramo y el bosque amazónico son también reconocidos como ecosistemas de extrema importancia para los ciclos hidrológicos, el interés de las muchas organizaciones ambientalistas en el bosque nublado de los trópicos se ha manifestado en una constante disponibilidad de fondos para el cambio de prácticas productivas consideradas insustentables, la compra de tierras para la conservación y la generación y difusión de información sobre las cualidades ecosistémicas únicas y las amenazas que enfrenta. Las organizaciones de la zona utilizan esta información constantemente para sustentar su lucha contra la minería y promocionar la necesidad de invertir en la conservación de la región.

Los activistas incentivaron la reflexión en las incipientes organizaciones de Íntag sobre las potenciales afectaciones de las actividades mineras, y otras organizaciones aportaron con recursos, sobre todo financieros, técnicos e información, para que las iniciativas de conservación privadas se convirtieran en el pilar de la relación entre la población local y los recursos naturales, y desde estos hacia el gobierno local. Aquí, la figura del primer alcalde indígena electo del país y el proyecto de gobierno participativo de su movimiento político y sus aliados lograron que esta agenda ambiental, con una fuerte oposición a la extracción de minerales, dispusiera de la gran base de recursos y de la legitimidad que le permitieron consolidarse.

Para la elaboración de los argumentos que sustentan sus demandas, DECOIN ha sido capaz de utilizar información técnica para mostrar la riqueza en biodiversidad de la zona y el peligro que pueden correr estos recursos y los pobladores que de ellos dependen. Así, el problema minero se ha enmarcado en el mismo lenguaje que utiliza el Estado para justificar la presencia de las empresas, aquel de los estudios de impacto ambiental como herramienta para la toma de decisiones técnicamente óptimas; pero ha añadido, además, una perspectiva histórica sobre los efectos sociales de las actividades de exploración, que son sistemáticamente mal documentados por dichos estudios. Las campañas antimineras en las que DECOIN ha estado inmerso han utilizado activamente esta información técnica para señalar la irracionalidad de la minería en una zona que produce una

cantidad todavía no valorada de servicios ambientales, y donde la población está organizada para crear, a través de procedimientos democráticos, mecanismos participativos para decidir directamente sobre el uso de todo tipo de recursos.

A manera de advertencias, DECOIN destaca el potencial incremento de la violencia y la inseguridad, que ya se han experimentado por motivo de la presencia de las empresas mineras durante la fase de exploración. Sin embargo, lo fundamental en el despliegue de su agenda es reivindicar una demostrada capacidad para emprender alternativas denominadas sostenibles, como la producción de café orgánico para la exportación, el ecoturismo y la instalación de zonas de reserva privadas, que reducen, a un nivel considerado óptimo, la destrucción de la biodiversidad y la contaminación de las fuentes de agua. Por tanto, el correctivo que exigen las organizaciones a la política minera nacional es la prohibición de la minería a gran escala en zonas como el bosque nublado, donde la generación de alternativas a las actividades extractivas es posible a través de la inversión en conservación de la biodiversidad vinculada de diversas formas al mercado.

De forma paralela, la FOA experimentó con alianzas partidistas para dirigir el gobierno de la tercera ciudad más grande de Ecuador. La alianza permitió formar una coalición de gobierno que tuvo una vida corta, pero marcó un período clave de incidencia en la política formal local que fortaleció a las organizaciones rurales para lo que posteriormente sería la lucha contra la privatización del agua a nivel nacional, junto al movimiento indígena y en tensión con organizaciones no gubernamentales. La organización de marchas, el bloqueo de vías, la difusión de información, la competencia partidista y la negociación de propuestas para el manejo del agua con el gobierno municipal marcaron, desde sus inicios, la tónica de acción de la federación en relación a la defensa del agua como recurso esencial para desarrollar un nuevo estilo de vida campesino como complemento al crecimiento urbano.

A pesar de su relación con organizaciones indígenas, la agenda política de la FOA no reivindicó, desde un inicio, condiciones culturales en la defensa de los recursos naturales, más bien, su discurso estuvo cargado de apelaciones a la justicia ambiental. Para la organización, al redistribución

de los recursos existentes y evitar una distribución inequitativa de los posibles impactos de la minería podrían transformar su actual estilo de vida campesino en una forma sustentable de uso de los recursos basada en la protección de las fuentes de agua y la distribución efectiva del recurso para potenciar la productividad agrícola.

La construcción del problema minero en el Azuay se relaciona directamente a la privatización como un mecanismo para la provisión de agua, pues esta puede alejar el control de las decisiones tomadas localmente ante la situación de subordinación que viven con respecto al gobierno local, sobre el cual tienen poca capacidad de incidencia directa frente a los poderes políticos tradicionales. Desde la perspectiva de la FOA, el Estado mantiene una deuda social y política con las comunidades de la zona, pues no ha apoyado las iniciativas locales que contemplan estrategias de largo plazo para que todos los actores tengan oportunidades de utilizar los recursos naturales.

El gobierno local ha marcado una distancia con la agenda ambiental de la FOA, pues privilegia la política de las zonas urbanas y mantiene una visión técnica de la construcción de sustentabilidad con respecto al uso de recursos como el agua. A pesar de los avances que ha hecho el gobierno local en cuanto a conservación y desarrollo de mecanismos participativos, la minería se presenta como una oportunidad para generar renta, sobre la que no se ha desarrollado una posición clara más allá de ofrecer apoyo a las actividades de control. Así, debido a la diferencia de visiones sobre la atención que los campesinos del cantón Cuenca pueden obtener del gobierno local, se provocó la ruptura de la alianza política que en primera instancia se había planteado para combatir las inequidades de distribución de recursos entre el campo y la ciudad.

En el caso de la FOA, la agenda ambiental en el período de inicio de las actividades de exploración se sustenta en la búsqueda de mecanismos institucionalizados que aseguren la conservación de las zonas de humedales de páramo. Con el objetivo de lograr acuerdos, las organizaciones acudieron a la denuncia pública sobre lo que la actividad minera representa para el estilo de vida campesino: contaminación, pérdida de fuentes de agua, pérdida neta de fuentes de empleo y una posible afectación a la provisión de agua para la ciudad de Cuenca.

Los campesinos denuncian a la opinión pública que la relación de sus comunidades y las empresas ha estado marcada por la imposición de una agenda extractiva que pocos beneficios puede dejar a las comunidades locales sin una adecuada estructura de control que esté en la capacidad de prevenir impactos negativos en el ambiente. Esta estructura involucra especialmente al gobierno local como ordenador del territorio del cantón y responsable de la provisión de agua para la ciudad y, por tanto, de la protección de todas las fuentes de agua que la abastecen. Involucra, además, a las instituciones de control sectoriales como entes llamados a certificar técnicamente los posibles impactos y la capacidad real de evitarlos o tratarlos adecuadamente.

El incremento de las actividades de exploración minera, y sobre todo de responsabilidad social, incentivó a los comuneros a advertir reiteradamente a su región y a las instituciones del Estado sobre la limitada capacidad de la sociedad para controlar a las empresas mineras. Las advertencias apuntaron a incentivar el inicio de un debate sobre el presente y el futuro de la minería en la región, al que tanto las autoridades locales como nacionales han evitado dar respuestas.

Debido a la renuencia de las instituciones del Estado y las empresas, la FOA no ha tenido acceso a información que le permita discutir los detalles técnicos del proyecto minero de Quimsacocha y sus posibles impactos tanto en el ambiente como en la economía local. La información que provee la empresa no presenta los posibles impactos futuros, producto de la explotación, y, por tanto, es considerada no confiable por las organizaciones locales. Sus reparos se fundamentan en los mecanismos con los que la empresa ha construido su legitimidad en la zona, evitando la discusión de los posibles impactos con los representantes y miembros de los sistemas comunitarios de agua, quienes manejan directamente los recursos naturales y son considerados, por el gobierno local, los activistas y las universidades, como el actor político más importante en la zona.

Además, el rechazo de la FOA a la colaboración con organizaciones no gubernamentales la ha vuelto dependiente de la limitada información que recibe a través de contactos esporádicos con activistas que participan de otras campañas de resistencia y buscan involucrar a la FOA en ellas. Sin embargo, esta información no permite, como en el caso de Íntag, cono-

cer el proyecto minero en profundidad y es, más bien, información descontextualizada que apuesta al miedo a la afectación a la salud y a la pérdida de los caudales y la calidad del agua, como estrategia para crear conciencia ambiental.

A pesar de esta limitada disponibilidad de información, la FOA incluyó en sus demandas argumentos técnicos sobre los posibles efectos de la minería, lo que les otorgó, aunque momentáneamente, un cierto grado de legitimidad frente a las instituciones del Estado y las empresas mineras. Estos argumentos se presentan como una exigencia de apoyo al desarrollo de la industria agropecuaria a través de la tecnificación de los sistemas de producción actual, basado en un manejo técnico óptimo de las fuentes de agua y los insumos y una mejor vinculación a los mercados regionales, a través del recorte de la cadena de intermediación con los consumidores. En el lado defensivo, su agenda de denuncias sobre las violaciones legales en las que ha incurrido la empresa evidencia la capacidad técnica de sus dirigentes, producto de su formación profesional y su experiencia en puestos públicos utilizada sistemáticamente para aprovechar las oportunidades que los marcos legales abren para dificultar el trabajo de la empresa minera a través de bloqueos a procedimientos administrativos.

La constante utilización de información técnica por parte de la empresa para mostrar la responsabilidad con la que ha manejado sus actividades de exploración en Quimsacocha, ha obligado a la FOA a apoyarse cada vez más en fundamentos morales, para oponerse a la minería en el páramo. La cosmovisión indígena que entiende a la *Pachamama* como un ser indivisible y a los humanos como parte de esta ha reemplazado poco a poco a las denuncias de contaminación basadas en análisis técnicos de calidad del agua realizados por las comunidades, que se vieron enfrentadas a aquellos producidos por la empresa y respaldados por el prestigio y la capacidad de mediatización de las universidades locales.

La FOA fundamenta su lucha en la consecución de un objetivo: lograr que los páramos y otras zonas ambientalmente importantes sean declarados libres de minería, sin ninguna excepción. Esta medida correctiva para eliminar los problemas ambientales y sociales implica llamar a las instituciones estatales y a la sociedad a interesarse por un cambio en lo que ha sido la práctica tradicional del Estado; esto es, crear vías legales por las

cuales permitir actividades extractivas allí donde existan recursos independientemente de las características del uso del suelo y de la complejidad económica y política local.

Complementariamente, las organizaciones discuten abiertamente sobre la legitimidad que ha ganado la empresa a través de sus prácticas de responsabilidad social en la región. La disputa se lleva a cabo a través de la competencia, con los grupos que apoyan la minería, por el control de los gobiernos locales. En las contiendas electorales se han desplegado campañas basadas en la defensa de los recursos naturales y la visibilización de los efectos sociales de la presencia de la empresa minera, sobre todo en cuanto a la división de las familias por la competencia por los ingresos que ofrecen las empresas y los efectos de la criminalización de la protesta pacífica en contra de la actividad minera por parte del Estado. Estas denuncias permiten legitimar localmente una lucha no solo en defensa del medio ambiente, sino por el ejercicio de derechos colectivos e individuales relacionados a la participación y a la consulta previa.

La politización de la etnicidad a inicios de la década de 1990 por parte de las organizaciones indígenas amazónicas ha producido una visión de la relación óptima con el entorno natural que se basa en la preservación de un espacio libre de actividades extractivas, cuyos efectos sobre el medio ambiente y los grupos indígenas se consideran el principal problema ambiental de la región. El proceso de defensa y recuperación de la cultura se fundamenta en una base de recursos naturales que permita crear significaciones simbólicas de la relación de los humanos con la naturaleza, dotar de un sustento físico a las poblaciones indígenas e incrementar ciertas vinculaciones al mercado que tienen limitado impacto en los recursos del bosque.

Específicamente, la organización social en la cordillera del Cóndor se ha desarrollado gracias a los procesos de asimilación de las poblaciones indígenas provocados por la colonización de sus territorios y la educación misionera. La agenda ambiental de la FICSH es netamente una agenda de reivindicación de derechos asociados a la defensa de la cultura, dentro de la cual, la minería metálica toma relevancia solamente a finales de los noventa. Como producto del rechazo a ciertas actividades mineras localizadas y del previo rechazo a las operaciones petroleras, se produjo un acer-

camiento a organizaciones de colonos, instituciones del Estado y, marginalmente, a los gobiernos locales a través de la defensa de pequeños programas de reforestación, de titulación de tierras para los indígenas y de algunas iniciativas de conservación de la biodiversidad en áreas protegidas.

La colaboración de la FICSH con organizaciones no gubernamentales e instituciones internacionales de cooperación le ha permitido desarrollar un proyecto autonomista de gobierno que, lejano a la gestión de los débiles gobiernos locales y a la competencia de los partidos políticos, está inmerso en el desarrollo de iniciativas de conservación de la biodiversidad. Estas apoyan la reconstitución identitaria de la nacionalidad shuar y sientan precedentes para el desarrollo de una legislación sobre circunscripciones territoriales relevante para todo el país.

A partir del inicio de actividades de responsabilidad social en la cordillera del Cóndor, las organizaciones shuar demuestran la única división considerable en cuanto al desarrollo de sustentos para analizar el rol de la minería en relación al manejo del medio ambiente. Esta división se manifiesta en aquellos territorios indígenas que han permanecido relativamente más fragmentados y donde las organizaciones tienen problemas para consolidar una base social estable. Para las organizaciones que han logrado consolidar ciertos espacios como territorios, el rechazo a la minería se apoya en la necesidad de incrementar y mantener la capacidad de liberar a su territorio de amenazas externas, como una forma de ejercer la autonomía con respecto a la decisión sobre el uso de los recursos renovables, pero, sobre todo, intentan reducir el contacto con ciertas prácticas económicas y culturales externas que les son difíciles de manejar.

Las organizaciones shuar que apoyan a la minería no sustentan su agenda en función de un territorio, pero sí en el mantenimiento de una cultura y en la capacidad de tomar decisiones informadas que permitan mejorar la condición de vida de las comunidades de base. A pesar de que han armado una agenda a partir de la lucha por la legalización de la tierra y la reconstitución de territorios indígenas, para fortalecerse y mejorar las condiciones en las que se relacionan con el Estado y las empresas, las reivindicaciones culturales se relacionan, en primera instancia, con una identidad diferenciada de lo nacional por una cuestión de origen étnico y trayectoria histórica de lucha contra la exclusión. Para estas organizaciones,

el problema minero es un asunto de carencia de un orden en el desarrollo de la industria, que puede ser solventado con la construcción de un rol protagónico del Estado, en el control de la minería, y de las organizaciones sociales, en la planificación y distribución de las rentas.

Los ejemplos de contaminación ambiental y del limitado impacto positivo en las condiciones de vida de las poblaciones locales por parte de la minería de pequeña y mediana escala sirven a todas las organizaciones shuar, ya sea para rechazar o para poner condiciones a la actividad minera industrial a gran escala en sus territorios. Incluso las organizaciones indígenas que apoyan a la minería advierten que una actividad minera sin los controles necesarios desde el Estado y sin una adecuada información y asesoría a los gobiernos y las organizaciones locales limitaría gravemente su capacidad para ejercer sus derechos de autonomía y de participación y al beneficio directo de las rentas producidas por la actividad.

Si bien diferencian las características de los distintos tipos de minería, el hecho de que las posibles encargadas de la explotación en la zona sean empresas transnacionales no hace más que incrementar las dudas de las organizaciones sobre la capacidad que podría tener el Estado para controlar el uso de la anunciada “tecnología de punta”, que minimizaría los riesgos y los impactos. Las medidas correctivas que plantean para solucionar el problema minero que se anticipa se refieren a profundizar el nivel de autonomía de sus gobiernos indígenas con respecto del manejo que hace el Estado de los recursos renovables y no renovables. La intención es incrementar la capacidad de generar recursos para mejorar las condiciones de vida y la autonomía operativa de las organizaciones, a partir del aprovechamiento de los servicios ambientales que ofrecen los ecosistemas. Para las organizaciones shuar, el apoyo que les ofrece el Estado para que puedan aprovechar la existencia de estas oportunidades es nulo, sobre todo en cuanto a disminuir las amenazas sobre los recursos de sus territorios ocasionadas por la minería, la tala ilegal de madera y la apertura de vías para el transporte.

Además, las organizaciones shuar demandan que la actividad minera sea enfocada desde una perspectiva de desarrollo nacional y no solamente de atracción de la inversión extranjera, de modo que se pueda internalizar en el Estado la necesidad de construir instituciones de control que

sean eficaces. Sin embargo, esta es considerada como una apuesta arriesgada, dados la trayectoria de debilidad institucional del Estado a la que se han enfrentado desde que inició la colonización de la zona —hace más de cuarenta años— y el potencial de la minería para destruir la base de recursos de la que dependen sus estilos de vida.

En la Amazonía, los derechos colectivos reconocidos por la Constitución de 1998 han servido como argumento legal a las organizaciones shuar para rechazar la minería en lo que consideran sus territorios ancestrales. La falta de una legislación específica que regule el funcionamiento de este territorio ha permitido que las organizaciones disputen abiertamente el significado de los derechos colectivos en relación a las condiciones que les permitirían mantener, desarrollar y fortalecer su identidad, y a formar circunscripciones territoriales como una manera de incidir directamente sobre las decisiones que se toman con respecto de los recursos renovables. Esto ha tenido poco efecto sobre la aplicación de mecanismos de consulta que respeten las autoridades electas por los indígenas para ejercer su representación política frente a la exploración minera; sin embargo, ha logrado que se mejoren ciertos procesos de declaratorias de áreas protegidas en el sur de la región.

Otro argumento utilizado en contra de la minería ha sido la capacidad de las comunidades indígenas para mantener los bosques en sus territorios en buen estado. En ocasiones, esta ha sido avalada por análisis técnicos sobre el estado de los bosques en sus localidades, que, como en el caso de la circunscripción Arutam, han permitido abrir la posibilidad de vincularse a la venta de servicios ambientales a través del uso de mecanismos de deforestación evitada. Esto ha funcionado, además, como una forma de justificar la necesidad de revisar los planes del Estado de promover la minería en lugares en un relativamente buen estado de conservación, a través de la elaboración de planes de ordenamiento territorial adecuadamente financiados y liderados por los indígenas dentro de sus territorios.

El papel de los gobiernos locales ha sido muy limitado en el caso de la cordillera del Cóndor. Estos gobiernos han marcado una distancia con la agenda de las organizaciones sociales que se oponen a la minería porque privilegian la relación con los habitantes de las zonas urbanas. Además, su limitada disponibilidad de recursos ha hecho que la prioridad de las orga-

nizaciones indígenas sea mantener relaciones con el Estado central como responsable directo de las posibles afectaciones de sus territorios a través de las actividades extractivas.

En general, las organizaciones no gubernamentales del país tuvieron un papel secundario en la formación de dos de estas agendas ambientales iniciales; en el caso de la FOA no han existido experiencias de cooperación en el tema ambiental. En el caso de la cordillera del Cóndor, la presencia de estas organizaciones, sobre todo por intereses de conservación de la biodiversidad, brindó apoyo a los shuar para solventar, en parte, las carencias técnicas y financieras de sus organizaciones para enfrentar la rápida transformación de su forma de vida. La colaboración permitió, sin embargo, el afianzamiento de una agenda crítica a la estrategia de conservación de la biodiversidad del Estado, planteando la necesidad de interacciones que permitan el ejercicio de los derechos colectivos indígenas, en el que la conservación sea apoyada desde el Estado, pero asegurando mecanismos de titulación de tierras a favor de los indígenas que les permitan tener un margen de decisión amplio sobre las actividades que realizan en sus zonas de uso comunitario.

Por la cobertura nacional que han dado los activistas al monitoreo de la actividad minera, la información sobre los impactos socioambientales de la minería de la que disponen las organizaciones que se oponen a la minería es bastante similar. Esta procede, en su mayoría, de opiniones de técnicos que no están vinculados directamente con la actividad minera, o de universidades que han formado parte de los procesos de socialización de los estudios ambientales y que ocasionalmente producen reportes sobre los problemas que identifican en los mismos. La información proporcionada por los ecologistas describe impactos socioambientales reales de operaciones mineras en el mundo, concentrándose en las consecuencias sobre la salud y los efectos de la “economía de rapiña” sobre el desarrollo local y el estado de los ecosistemas.

Esta información es constantemente socializada por los grupos de activistas en las comunidades cercanas a operaciones mineras; sin embargo, es muy limitada en cuanto a la presentación o análisis de las estrategias de resistencia que se han utilizado en las localidades a las que hacen referencia, como modelo para cambiar las situaciones particulares de contamina-

ción o de impactos negativos sobre el desarrollo. Tampoco forma parte de sus campañas la reflexión sobre la forma en que la minería a gran escala podría ser parte de algún tipo de ordenamiento territorial como mecanismo para implementar acuerdos entre las partes en conflicto.

El retorno de la exploración minera a la cordillera del Cóndor e Íntag y su inicio en Quimsacocha a finales de la década de los noventa e inicios del presente siglo, respectivamente, permitió que se fortalezcan las agendas ambientales de las organizaciones estudiadas, a través del incremento de las interacciones con otros actores nacionales, sobre todo las organizaciones indígenas. Las relaciones con las actividades de responsabilidad social de las empresas provocaron que se confirme la validez de las demandas sobre la necesidad de ordenar los territorios participativamente y con el aval del Estado central, y de desarrollar y aplicar controles sobre las actividades de los agentes del mercado por los impactos sociales y políticos de su presencia en las localidades mineras.

Todas las organizaciones sociales analizadas identifican a las instituciones del Estado central como las responsables de crear los espacios para que, por medio de la participación, la sociedad pueda intervenir en la decisión de llevar a cabo o parar las actividades mineras antes de que se dé inicio a la extracción, a través de un análisis técnico y legal objetivo. Además, demandan que el Estado produzca y difunda información no sesgada sobre los proyectos mineros que sirva para mejorar el conocimiento sobre los impactos futuros de la explotación. Esto podría permitir a las comunidades participar, en otros términos, en las socializaciones de los proyectos, y, a su vez, a la sociedad, mejorar el nivel de debate sobre el desarrollo de la industria minera, saliendo de las posiciones radicales.

Según algunas organizaciones, esta información debería ser utilizada, además, para la elaboración de valoraciones económico-ecológicas sobre los beneficios y los efectos negativos de los proyectos, de manera que se obligue a las empresas a contemplar los costos reales de embarcarse en la explotación en el país y de diseñar mecanismos como fondos de compensación, para poder manejar los impactos sobre el medio ambiente luego del cierre de la mina.

Es posible ver cómo en el período de desarrollo de las agendas ambientales se forma un núcleo de creencias compartido gracias a la colaboración

y conflictos entre las organizaciones sociales y distintos actores. Estas interacciones y lo distinto de sus contextos permite que los contenidos cuasi centrales y secundarios de sus agendas sean distintos, pero compatibles en el sentido de buscar una forma de planificación de largo plazo que permita darle un espacio a la minería sin relegar a las decisiones y actividades locales a un segundo plano (ver Anexo N.º 4).

Las organizaciones coinciden en que la complejidad económica y sociopolítica local debe definir las formas específicas en que se aplica un modelo de desarrollo que intenta manejar los recursos, de manera que se puedan satisfacer las necesidades locales de crecimiento económico y de mantenimiento de cierta base de recursos naturales indispensables dadas su actividades económicas y tradiciones locales.

La política pública, por tanto, debería permitir que exista una conexión entre las políticas nacionales y aquellos acuerdos o planes desarrollados localmente a través de procedimientos democráticos, sean estos de participación directa o a través de la representación política. En general, lo que se pide es una subordinación de la política de desarrollo minero a políticas relacionadas al manejo de los recursos renovables y una adecuada coordinación interinstitucional que elimine la posibilidad de traslape entre actividades extractivas y áreas protegidas y territorios indígenas.

Un elemento de la política que es común a todas las organizaciones es que, de decidirse la viabilidad de la actividad minera en una región, el Estado debe intervenir sobre los acuerdos a los que las poblaciones locales puedan llegar con las empresas. La intervención debería darse a través de la presentación de información oportuna y accesible y, a su vez, debería ser capaz de obligar a las empresas a cumplir con los acuerdos independientemente de su desempeño financiero. Esto podría crear mayores oportunidades para el ejercicio de los derechos de las comunidades locales frente a la necesidad de alentar la inversión extranjera.

Complementariamente, las organizaciones destacan la necesidad de que las negociaciones involucren a los sujetos originales de consulta determinados por la ley, y no a aquellos identificados por las empresas para legitimar sus actividades. El haber dejado los procesos de información y consulta en manos de las empresas muestra una tendencia hacia desplazar a los sujetos de consulta que preexisten a la llegada de la empresa y a ori-

ginar nuevas organizaciones que por su sola existencia crean conflictos locales.

El Estado debería, entonces, crear las condiciones para evitar este desplazamiento, en primer lugar, iniciando los procesos de consulta y participación antes de hacer concesiones para la exploración. Al menos hasta el año 2007, el Estado ha considerado que las actividades de exploración no causan impactos negativos y no ha desarrollado los medios para verificar esta hipótesis o para manejar los problemas creados ahí donde existen reclamos por la falta de una consulta adecuada.

Los instrumentos desarrollados por las organizaciones para implementar la política pública también son altamente compatibles. En todos los casos, se proponen formas específicas de direccionar la creación de un ordenamiento territorial, en el que, de acuerdo a las condiciones locales, se puede privilegiar a las áreas protegidas, las zonas productoras de agua sin ningún grado formal de protección o el carácter de territorio indígena. El factor común es buscar que, cualquiera sea el procedimiento de construcción de dicho ordenamiento territorial, este cuente con los criterios de aquellos involucrados directamente en el manejo de los recursos o que podrían recibir más cercanamente los impactos negativos de las actividades extractivas.

En el capítulo siguiente veremos cómo la existencia de estos elementos compartidos y compatibles permite, en interacciones para interpelar al Estado, la formación de una coalición antiminera a nivel nacional; la forma en que esta ha operado para conformar un subsistema de política minera; y los resultados que ha conseguido en términos de modificar la política pública.

Capítulo VI

Coalición antiminera y reacciones institucionales

La convergencia de las organizaciones que se oponen a la minería en los casos estudiados se produce a raíz de las movilizaciones nacionales en contra de la iniciativa para crear el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y de las posteriores negociaciones para la firma de un tratado de libre comercio con Estados Unidos acontecidas entre 2003 y 2006. Estas movilizaciones permitieron a la FOA fortalecer la coordinación con la ECUARUNARI a nivel regional y con la CONAIE a nivel nacional. Además, permitieron el acercamiento de Acción Ecológica a algunas de sus organizaciones de base, principalmente a varios grupos de mujeres con los que se formaron la “Comisión para la defensa del medio ambiente de Victoria del Portete y Tarqui” y el “Grupo de mujeres defensoras de la Pachamama”.

Para las organizaciones de Íntag, el período estuvo marcado por un intenso intercambio de experiencias con otras localidades movilizadas contra la minería facilitado por Acción Ecológica. Finalmente, para las organizaciones indígenas y de colonos de la cordillera del Cóndor, significó la creación y consolidación de los denominados “Comités cantonales de defensa”, interesados en proteger los recursos naturales de la privatización y la extracción, en estrecha coordinación con los gobiernos locales de Yantzaza, Los Encuentros y Gualaquiza.

En este período, la oposición de la ECUARUNARI y de las organizaciones base de la CONFENIAE a las negociaciones por el libre mercado estuvo dirigida a resaltar el papel que ha tenido la inversión extranjera en

el país. Una inversión destinada casi exclusivamente a la extracción de recursos naturales, que no ha contribuido a mejorar las condiciones de vida de los más pobres y que ha dejado enormes pasivos ambientales como aquellos de la era Texaco¹. El crecimiento de la industria minera metálica como tal no tuvo un papel protagónico dentro de estas movilizaciones de las organizaciones indígenas, que apuntaron, sobre todo, a la industria petrolera, a la defensa de los sistemas comunitarios de agua en las zonas rurales, y a la protección de este recurso como un derecho humano fundamental.

Durante las protestas contra la industria petrolera, el desempeño de la empresa estadounidense Occidental en el denominado Bloque 15 de la Amazonía adquirió un espacio destacado. La empresa fue acusada de incumplir con sus obligaciones con el Estado, específicamente en cuanto a respetar las tasas de extracción y transferir derechos a la empresa canadiense Encana. Por estos motivos, Petroecuador declaró la caducidad de su contrato con Occidental en junio de 2006, una vez disminuidas las protestas y cerradas las negociaciones para el tratado de libre comercio.

La minería fue tardíamente incluida en el paquete de actividades repudiadas por las comunidades y organizaciones indígenas y campesinas en sus tierras y territorios. Estas se preocuparon por dar a conocer a nivel nacional los nocivos efectos sobre la seguridad alimentaria, la agroproducción para la exportación, la salud y la protección de las fuentes de agua. Las movilizaciones lograron, además, reactivar a las organizaciones indígenas de la Amazonía, que durante su participación en el gobierno de Lucio Gutiérrez habían afrontado una serie de escisiones internas.

Es así el caso de la CONFENIAE, cuyos dirigentes buscaron, durante el gobierno de Lucio Gutiérrez, crear alianzas con la empresa privada, dando lugar a la formación de la empresa Amazonía Gas, que proyectó

1 Los pasivos ambientales dejados por las operaciones conjuntas de la empresa Texaco en Ecuador y del Estado ecuatoriano, a través de sus empresas CEPE y Petroecuador, provocaron que en el año 1993 se presentara una acción de clase contra Texaco en Estados Unidos. El Frente de Defensa de la Amazonía se organizó en Ecuador para agrupar las demandas de indemnizaciones y perjuicios contra la empresa. El juicio a Texaco ha tenido varias etapas, siendo la última el reciente pronunciamiento de la Corte de Nueva Loja, que recibió la demanda en 2002, en el que el juez dictaminó que Chevron-Texaco debe pagar ocho mil millones de dólares por los daños causados en sus operaciones.

procesar y comercializar gas natural de un campo petrolífero en el norte de la Amazonía. Las diferencias provocadas por la falta de acuerdos sobre la repartición de los beneficios de la empresa sumada y la falta de consulta a las comunidades de base, junto a factores estructurales como la ausencia de un marco regulatorio, la poca voluntad política estatal y su actitud asistencialista hacia los pueblos indígenas, ocasionaron un distanciamiento entre la dirigencia y las organizaciones de base, como producto, además, del fallido intento de participar activamente en la economía extractiva (Fontaine y Le Calvez, 2007).

Fue con la elección de Domingo Ankuash, líder de la nacionalidad shuar, que en 2007 la organización amazónica intentó retomar lo que los dirigentes denominan el proyecto político tradicional de las organizaciones indígenas. Este proyecto está orientado a hacer realidad los gobiernos indígenas autónomos y las circunscripciones territoriales indígenas al estilo de la CTSHA, como base para emprender cualquier iniciativa de colaboración con actores externos, incluido el Estado.

En este capítulo mostramos cómo las organizaciones sociales de interés, ahora relacionadas en el espacio público, llaman la atención sobre sus agendas antimineras y cómo estas son legitimadas ante la respuesta, de rechazo o aceptación, de las instituciones del Estado. Para esto revisamos lo que fue el acercamiento entre DECOIN, FOA y las organizaciones shuar de Zamora Chinchipe y Morona Santiago, con otras organizaciones sociales, desde 2005; y lo que significó este acercamiento en términos de influenciar, ya desde el gobierno de Alfredo Palacio (2003-2006), una apertura para considerar un cambio en el sistema de gobernanza minero. Revisamos, además, los efectos que la reacción del Estado, modificando parcialmente el sistema de gobernanza, ha tenido sobre el movimiento nacional antiminero en el corto plazo.

El diálogo minero, ¿espacio para acuerdos?

El acercamiento de los actores, entre enfrentamientos, diálogos y manifestos

Una serie de eventos en oposición a la operación de la central hidroeléctrica de la empresa Hidroabanico S.A., ubicada a 12 kilómetros de la ciudad de Macas, en Morona Santiago, fue el catalizador para el acercamiento de las organizaciones de Íntag, Victoria del Portete, Tarqui y de la cordillera del Cóndor. El 20 de octubre de 2004, la Corporación Interamericana de Inversiones aprobó un préstamo de siete millones de dólares a la empresa Hidroabanico S.A. para la construcción de una minicentral hidroeléctrica, con el objetivo de proveer de energía limpia a la ciudad de Macas, la cual no contaba con una provisión constante. Según las previsiones de los inversionistas, el proyecto generaría un efecto social positivo, pues, además de incrementar el abastecimiento de agua para Macas, crearía nuevos puestos de trabajo en una zona económicamente deprimida y con una alta tasa de migración.

La central hidroeléctrica se construyó cerca de la comunidad de Jimbitono, en la parroquia General Proaño del cantón Morona. La energía producida por la primera fase del proyecto, finalizada en enero de 2006, alcanzó los 15,4 megavatios. El área afectada por el cambio en el caudal del río Balaquepe, donde se descarga el agua desviada del río Abanico, abarca aproximadamente cien hectáreas, que involucran a terrenos de personas de la comunidad de Jimbitono y Macas; esto, también, disminuye considerablemente la disponibilidad de agua en la cuenca del río Upano, el principal de la zona (Entrevista a John Montúfar, 2009).

Dichas afectaciones y una falla en las operaciones de la central que provocó inundaciones en Jimbitono dieron inicio, en agosto de 2006, a una protesta de 75 días contra la posible ampliación del proyecto sobre el río Abanico. El plan de Hidroabanico planteaba utilizar 7,5 m³ más de caudal, incrementando nuevamente la cantidad de agua vertida sobre los terrenos ya afectados a lo largo del río Balaquepe. Con este aumento se generarían 22,5 megavatios adicionales de energía, que serían vendidos a ECSA para su proyecto Mirador.

Debido a problemas de operación de la central y al acercamiento de Acción Ecológica con información sobre el proyecto, algunos datos sobre la concesión y los términos del acuerdo de abastecimiento de energía al proyecto Mirador, firmado entre Hidroabanico y ECSA, se hicieron públicos (Entrevista a Mercedes Mancheno, 2009). Según el acuerdo, la central supliría con 28,5 megavatios de energía al proyecto Mirador, luego de que, por razones financieras, la empresa minera desestimara la construcción de una planta de generación hidroeléctrica propia en el río Sabanilla, en Zamora Chinchipe. La energía eléctrica sería llevada desde Macas hasta Tundayme, en el cantón El Banguí de la provincia de Zamora Chinchipe, por una línea de 200 kilómetros dedicada exclusivamente a la empresa minera, e Hidroabanico tendría la primera opción de proveer de energía a la futura ampliación del proyecto Mirador hacia Mirador Norte (Corriente Resources, 2005).

Esta operación demandaba el incremento de la potencia de la línea de conducción eléctrica a través de la construcción de nueva infraestructura en varios puntos de conexión entre Macas y Tundayme. Uno de estos puntos es el cantón Limón Indanza, que desde 2002 albergaba un conflicto local que enfrentaba a la municipalidad con un grupo de ecologistas por la declaratoria del bosque protector Tinajillas-Río Gualaceño. Esta declaratoria se dio en el año 2002 y con ella la alcaldía planeaba proteger el bosque para la venta de servicios ambientales por deforestación evitada², y la construcción de una minicentral hidroeléctrica. Ambas actividades podrían proveer de ingresos a la municipalidad, y con estos se podrían evitar la colonización de las zonas donde nacen varias fuentes de agua y la expansión de las actividades mineras del cantón (Entrevista a Antonio Castillo, 2009).

Los ecologistas locales, miembros de varios partidos y organizaciones políticas de izquierda, se opusieron a la declaratoria de bosque protector y a la construcción de minicentrales hidroeléctricas, con el argumento de que la energía serviría solamente para abastecer a las empresas mineras de

2 La alcaldía realizó una valoración ecológica económica del cantón con la colaboración de varios expertos nacionales e internacionales, y emitió certificados a nombre del cantón en el Lloyds Bank de Londres. El esquema diseñado nunca entró en funcionamiento, pues no fue avalado por el Ministerio del Ambiente, ya que era necesaria una certificación del Estado de que los bosques no serían intervenidos en el futuro.

la zona y de la cordillera del Cóndor, obstruyendo por un tiempo la realización del plan de manejo del área, que estuvo a cargo de la fundación ecológica Arco Iris y contó con el apoyo de la agencia de cooperación alemana GTZ y de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE).

Cuando la municipalidad de Limón Indanza trató de llegar a un convenio para recibir dinero de Hidroabanico a cambio de otorgar permisos para la construcción de la infraestructura que la empresa necesitaba en el cantón, se produjeron enfrentamientos en Limón y un acercamiento de los grupos ecologistas a los comités de defensa de la vida existentes en Macas y Gualaquiza, que surgieron luego de la medida de hecho de 2006 (Entrevista a Tarquino Cajamarca, 2009).

A pesar de las movilizaciones, el presidente de la junta parroquial de Jimbitono apoyó la construcción de la segunda fase de la hidroeléctrica en el río Abanico y firmó un acuerdo con la empresa por el cual la junta recibiría un aporte anual de 85 000 dólares a través de la municipalidad de Macas (Entrevista a John Montúfar, 2009). Los grupos que no apoyaban a Hidroabanico denunciaron que el proyecto no realizó la socialización del estudio de impacto ambiental como lo estipula la Constitución, y plantearon la detención de la ampliación de la central por desconocer los impactos en la provisión de agua para la ciudad de Macas y en el ecosistema de cuenca del río Upano.

Las comunidades afectadas por el cambio de los cursos del agua y por la inundación de sus tierras consideran que la dinámica de construcción de centrales hidroeléctricas se puede entender como una privatización de las fuentes de agua que se utilizan para sostener las economías locales y que, además, para ellos tienen un valor cultural (Entrevista a Mercedes Mancheno, 2009). También, señalan que la empresa y el Estado deben asegurar el pago de indemnizaciones para los finqueros que reportaron daños en sus tierras, y detener la construcción de centrales hidroeléctricas cuyo único fin es sostener actividades extractivas (Entrevista a Fernando Mejía, 2006 [*Radio Splendid de Cuenca*]³).

³ Disponible en <http://www.adital.org.br/site/noticia2.asp?lang=ES&cod=24924>. Visita 11 de octubre de 2009.

La paralización en Jimbitono y Macas se extendió por toda la provincia de Morona Santiago a partir del 3 de noviembre de 2006, una vez conformado el Comité Provincial en Defensa de la Vida de Morona Santiago, integrado por siete organizaciones que se unieron a propósito de esta paralización: la Coordinadora Campesina Popular de Morona Santiago, el Movimiento para la Salud de los Pueblos, la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad de Cuenca, y los comités en defensa de la vida de Gualaquiza, Yantazaza, Los Encuentros y El Pangui, opuestos a la explotación minera en la cordillera del Cóndor y el refugio de vida silvestre El Zarza.

La Coordinadora Campesina es una organización informal de segundo grado que nació en 2005 como parte del proceso provincial de construcción de oposición organizado ante la presencia de mineras transnacionales en el cantón Limón Indanza, y que se fortaleció en el conflicto de Jimbitono. Esta entidad y la Facultad de Ciencias Médicas tienen estrechos lazos con otras de izquierda, como el Movimiento Popular Democrático, la Organización Campesina Clasista del Ecuador y el Partido Socialista, a nivel regional y nacional. Estas organizaciones, así como los comités de defensa y Acción Ecológica, participaron en la II Asamblea Mundial de la Salud de los Pueblos, realizada en Cuenca en julio de 2005, donde reforzaron sus lazos de colaboración⁴. Acción Ecológica ya se había hecho presente, aunque en ocasiones aisladas, en ambas provincias, al difundir información sobre el estado de las concesiones mineras a gran escala y sobre los posibles efectos de la actividad minera, precisamente en los núcleos de los comités de defensa cantonales (Entrevista a Nidia Solís, 2009).

Algunas de estas organizaciones se relacionaron con el rechazo a la minería durante foros de intercambio de experiencias de lucha mantenidos por organizaciones sociales locales y regionales de la región Sierra, como San Felipe de Molleturo en Azuay, Las Naves en la provincia de Bolívar e Íntag en Imbabura. En todos estos lugares, Acción Ecológica apoya la resistencia antiminera; sin embargo, carecían de una relación permanente y de instancias de coordinación formales. Varias organizaciones

⁴ Esta asamblea fue gestionada por las organizaciones del Movimiento por la Salud de los Pueblos, formado a finales de los años setenta, cuando se demandó de los Estados la universalización de la salud, y como respuesta a la intensificación de la mercantilización de la provisión de servicios de salud con las políticas neoliberales (ver: www.phmovement.org).

agrupadas en la Coordinadora Campesina, entre ellas algunas comunidades shuar, participaron de la expulsión de la empresa minera Dayanara, que explotaba oro en la parroquia de Yungantza, luego de que el Ministerio de Energía y Minas certificó que no existía una autorización de explotación y de que la Defensoría del Pueblo emitió una resolución para que los concesionarios abandonaran la explotación (Chicaiza, 2010).

Como parte de las acciones para consolidar la organización provincial, el 21 de octubre de 2006, la Coordinadora Campesina y Acción Ecológica organizaron, en Yantzaza (Zamora Chinchipe), El Pangui y Gualaquiza (Morona Santiago), el foro internacional El Verdadero Rostro de la Minería, en el cual organizaciones de activistas latinoamericanos presentaron información sobre las luchas de resistencia que se han llevado a cabo en la región en contra de las empresas transnacionales mineras y sobre los efectos ambientales y sociales que habían derivado de las operaciones de las mismas. Al foro le siguieron otros eventos locales de presentación de información concerniente a la minería, sobre todo a comunidades en las que las empresas mineras tenían un cierto respaldo local, como en las parroquias de Los Encuentros y Yantzaza.

Las protestas antimineras que se desarrollaban paralelamente en Azuay, Zamora Chinchipe, Morona Santiago y otros lugares del país –cuyos hitos fueron las tomas de los campamentos de Lowell Minerals y Ecuacorriente por parte de indígenas shuar y saraguro, en noviembre de 2006– obligaron al gobierno de Alfredo Palacio a plantear un diálogo para tratar la conflictividad en el sector. El Ministro de Trabajo, en representación del Gobierno, prometió detener la construcción de la segunda fase del proyecto hidroeléctrico Hidroabánico y el tendido eléctrico entre Macas a Tundayme (denominado localmente como “el tendido de la muerte”), y la suspensión inmediata de las actividades de todas las concesiones mineras de Morona Santiago, especialmente de la empresa Ecuacorriente.

Luego del acuerdo con el Gobierno y el incumplimiento de ECSA, que se mantuvo en la ejecución de sus actividades de responsabilidad social, la Asamblea Biprovincial de Morona Santiago y Zamora Chinchipe, reunida en el sector de El Quimi, decidió avanzar hacia las instalaciones de la empresa en Tundayme para exigir directamente que esta acatara

la suspensión temporal de sus actividades. Con esto se pretendía disminuir la influencia de la empresa en la población local, mientras se instalaban y desarrollaban las mesas de trabajo, con representantes de El Pangui, Yantzaza, Nangaritza, Gualaquiza, que ofreció el Gobierno para analizar la situación de la zona y plantear una solución definitiva a la conflictividad. Los manifestantes y militares desplazados a la zona se enfrentaron, pero esta vez, a diferencia de lo ocurrido con la larga lucha en Jimbitono y los consecutivos paros en el Azuay, y debido a la detención del diputado de Pachakutik por Zamora Chinchipe Salvador Quishpe por parte de militares, los eventos fueron mediatizados a nivel nacional.

Luego de los acontecimientos en Tundayme, la comunidad de Jimbitono desconoció lo actuado por el presidente de la junta parroquial a favor de Hidroabánico y el Consejo Municipal de Macas accedió a una propuesta financiera de la empresa para permitir el inicio de la segunda fase del proyecto, desconociendo, a su vez, el acuerdo entre las organizaciones sociales de la provincia y el Gobierno. Las movilizaciones relativamente poco coordinadas de finales de 2006 constituyeron el preámbulo para la formación de una coalición de organizaciones relacionadas, entre otros motivos, por su oposición al desarrollo de la minería a gran escala en el país⁵.

Durante la última semana del mes de enero de 2007 se organizó el denominado “Encuentro de los pueblos por la vida y contra las empresas transnacionales”, en dos lugares de la provincia del Azuay (Sigsig y Cuenca) y en Gualaquiza, en la provincia de Morona Santiago. El encuen-

5 En esta coalición se encontraban: la Comisión en Defensa del Medio Ambiente de Victoria del Portete y Tarqui, el Consorcio de Juntas Parroquiales del cantón Chordeleg, la Confederación de Mujeres Ecuatorianas por el Cambio (Azuay), el Cabildo de Mujeres de Cuenca, la Coordinadora Política de Mujeres, la Comunidad El Liri-Racar Bajo, la Junta Parroquial de Delegsol, el Comité en Defensa del Agua de la parroquia Octavio Cordero Palacios y la comuna San Felipe de Molleturo, la Coordinadora Campesina Popular de Morona Santiago, el Comité en Defensa de la Vida de Gualaquiza, el Centro Shuar Kupiamais, la Asociación Shuar de Bomboiza, el Comité en Defensa de la Vida de El Pangui (Zamora Chinchipe), el Frente de Mujeres en Defensa de la Vida de El Pangui, la Asociación Shuar de El Pangui, Resistencia Sur, la Federación de Barrios de Quito, la Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador, la Red de Ecologistas Populares del Ecuador, la Asamblea de La Floresta, Acción Ecológica, el Frente Nacional por la Salud de los Pueblos, la Junta Parroquial de Pacto (Pichincha), DECOIN y Ecoturismo Junín (Imbabura), el Comité Cívico de Desarrollo de Puerto Bolívar (El Oro), la Federación de Comunas de Loja y la Federación Unitaria Provincial de Organizaciones Campesinas y Populares del Sur (Loja).

tro fue un nuevo evento de carácter internacional en el que participaron activistas, académicos, políticos y representantes de comunidades de varios países de América Latina, así como representantes de las principales organizaciones indígenas nacionales, la Coordinadora Campesina y aquellas de la coalición. Las organizaciones nacionales fueron apoyadas por Acción Ecológica, el Centro de Derechos Económicos y Sociales, la Comisión Ecuménica de Derechos Humanos, la fundación ecológica Arco Iris, la Universidad Nacional de Loja, la Fundación Ecohumbral y la Casa de la Cultura de El Oro.

Como última parte de este encuentro, en Gualaquiza se realizó el “Encuentro de alcaldes por el derecho de los pueblos a un medio ambiente ecológicamente equilibrado”, con los alcaldes de San Juan Bosco, Yantzaza, El Pangui, Centinela del Cóndor y Paquisha, y representantes de varias organizaciones sociales de Morona Santiago y Zamora Chinchipe, para discutir sobre la militarización de la concesión de ECSA y los enfrentamientos entre grupos pro y antimineros desde noviembre de 2006. La declaración producida en este encuentro demandó al Estado la nulidad de las concesiones mineras, el cese inmediato de las operaciones de mineras transnacionales y sus subsidiarias, y la ratificación de la suspensión de las actividades mineras a gran escala en Morona Santiago, Zamora Chinchipe e Imbabura. La reunión de estas agrupaciones y la identificación de la necesidad de extender el trabajo individual a una red se concretaron con la creación de la Coordinadora Nacional por la Defensa de la Vida y la Soberanía, el viernes 26 de enero de 2007, con el siguiente fundamento:

No existe un solo caso a lo largo y ancho del mundo, en el que luego de la explotación minera de las transnacionales, las poblaciones hayan obtenido el ansiado progreso, hayan elevado su calidad de vida o se haya dado la remediación ambiental prometida [...] Todo lo contrario, lo único que queda es mayor empobrecimiento ambiental y humano [...] Los pueblos demandan del Estado y Gobierno, declarar al Ecuador un país libre de minería a gran escala y a cielo abierto [...] ¡Esta posición de los pueblos no es negociable!

La Asamblea Provincial por la Defensa de la Vida, la Naturaleza y la Soberanía Nacional de Morona Santiago decidió mantener las medidas de

hecho hasta obtener un pronunciamiento definitivo del Gobierno sobre el futuro de las concesiones y los proyectos hidroeléctricos, pues el Consejo Nacional de Electricidad (CONELEC) no reconoció los compromisos logrados por las comunidades para detener las operaciones de Hidroabánico. Dado que las mesas de diálogo ofrecidas por el Ministro de Trabajo no se concretaron, los miembros de la asamblea decidieron convocar a una discusión local sobre los problemas de la provincia por las actividades extractivas. Desde entonces, tanto las autoridades locales como las organizaciones sociales plantearon el compromiso de trabajar por una provincia “ecológica y turística”.

¿Diálogo o extensión de las relaciones comunitarias?

En los primeros días del gobierno de Rafael Correa, posesionado el 15 enero de 2007, las manifestaciones de la coalición antiminera continuaron. La toma pacífica del Ministerio del Ambiente y del Consejo Nacional de Recursos Hídricos en Quito por integrantes de la Coordinadora Nacional, en el marco de las celebraciones por el Día del Agua, llevaron al nuevo Gobierno a comprometer un decreto de “emergencia minera” en el país para evitar incidentes mayores. La Coordinadora demandaba que se cumpliera el compromiso hecho por el anterior Gobierno, que obligaba a la paralización temporal de las actividades de las mineras y a la revisión de las concesiones a Hidroabánico y otras empresas. El ministro de Energía y Minas viajó a la provincia del Azuay para conseguir la apertura de las carreteras en Victoria del Portete y Tarqui, y en la gobernación anunció que el Gobierno estaba interesado en convocar a todos los sectores ciudadanos a un “gran diálogo nacional minero”.

En los primeros meses de 2007, las organizaciones de la Coordinadora llevaron a cabo varias actividades para consolidar el apoyo de las organizaciones locales a la lucha antiminera. En enero del mismo año, Acción Ecológica organizó el “Encuentro de los pueblos por la vida y contra las empresas transnacionales”, otro evento regional de intercambio de experiencias sobre conflictos ambientales. La Coordinadora asumió desde estos eventos el papel de interlocutor entre el Estado y las organizaciones de las

regiones movilizadas contra la minería, y planteó tres condiciones fundamentales para dialogar: la moratoria en la entrega de nuevas concesiones mineras, la suspensión de la actividad minera a gran escala, y que el diálogo nacional desembocara en una propuesta de cambio constitucional a partir de la cual se diera prioridad a la vida y la soberanía antes que a la venta y destrucción de los recursos naturales.

Además, junto a otras organizaciones que servían de apoyo logístico y legal a la Coordinadora, presentaron, en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, testimonios de personas afectadas en sus derechos fundamentales por las industrias petroleras y mineras, que fueron recogidos en un informe elaborado por Acción Ecológica, DECOIN, la Comisión Ecuménica de Derechos Humanos (CEDHU) y el Centro de Derechos Económicos y Sociales (CDES), y avalado por el diputado por Pachakutik Salvador Quishpe.

En el plano local, la Coordinadora organizó una Asamblea Cantonal en Morona Santiago con la participación de delegaciones de las diferentes parroquias, convocadas por el tema de la presencia de Hidroabánico en el cantón Macas, y se determinó la realización de un nuevo paro en la localidad. En Quito, una delegación de varios sitios del país sostuvo una reunión con el directorio del CONELEC, en la cual se expusieron las irregularidades de varios proyectos hidroeléctricos, incluido Hidroabánico. El CONELEC resolvió disponer que un grupo de funcionarios de alto nivel realizara auditorías a los proyectos y una visita de inspección en coordinación con las comunidades, y la conformación de una comisión interinstitucional integrada por el Ministerio del Ambiente, el Ministerio de Energía y Minas, Transelectric y el CONELEC, para realizar un análisis integral de los procesos de concesión o permiso de los proyectos cuestionados. Estos ofrecimientos nunca se concretaron.

Por otro lado, las organizaciones indígenas, que contaban con una nueva directiva de la organización amazónica CONFENIAE, iniciaron, junto a varias organizaciones no gubernamentales y sus representantes en el Congreso Nacional, el diseño de una estrategia para la elaboración de propuestas para las leyes de minería y de recursos hídricos. Los ejes de estas propuestas fueron la prohibición de actividades extractivas en territorios indígenas y fuentes de agua, así como la conformación de una ins-

tancia plurinacional para la rectoría del recurso hídrico, en la que se verían representadas las organizaciones sociales en igual medida que el Estado.

Durante el anuncio de la subsecretaria de Protección Ambiental del Ministerio de Energía y Minas del 10 de abril de 2007, sobre la suspensión de todas las actividades mineras de exploración o explotación hasta que se solucionaran los conflictos, la elaboración de una nueva política minera discutida con la población fue presentada como el objetivo del diálogo minero. Este diálogo prometió ser una primera etapa de discusión para recopilar la información mínima necesaria para entender los impactos sociales y ambientales de la actividad minera en el país⁶.

El objetivo de las primeras reuniones con mineros artesanales fue el desarrollo de un plan social que racionalizara y formalizara al sector bajo criterios de sustentabilidad social, ambiental y financiera. El ministerio anunció, además, el lanzamiento de un plan en conjunto con el Ministerio de Bienestar Social para asistir con servicios básicos a las familias de los mineros artesanales, y se comprometió a conformar comisiones de auditorías a las concesiones, en especial, aquellas ubicadas en los lugares más conflictivos: las provincias de Azuay, Morona Santiago, Zamora Chinchipe, Imbabura y El Oro.

No puede haber minería sustentable si las actividades productivas de la zona se van a pique, si campesinos, ganaderos, agricultores pierden la posibilidad de sus fuentes de trabajo a cuenta de desarrollar la minería [...] hoy existen 4 112 concesiones, una verdadera hemorragia de concesiones sin ningún criterio, apenas 600 tienen manifiestos de producción (Entrevista a Alberto Acosta, 5 de abril de 2007 [*Diario La Tarde*]).

En la primera sesión del diálogo, el Ministerio anunció que “la sociedad tendrá la última palabra”⁷. Sin embargo, a medida que se desarrollaron los encuentros, la discusión sobre la moratoria se diluyó y fue reemplazada por discusiones sobre mecanismos para constituir empresas regionales mineras mixtas para ofrecer servicios, fortalecer a las organizaciones gremia-

6 En el Anexo N.º 3 se muestra un mapa de la conflictividad en el sector minero elaborado por el gobierno de Correa; en él se identifican las áreas más problemáticas.

7 *El Tiempo*, 05 de abril de 2007.

les artesanales y facilitar la comercialización de los productos. Esta agenda empezó a evidenciar fracturas en la coalición, pues mientras la Coordinadora Campesina rechazó el diálogo, los shuar y saraguro de Zamora Chinchipe, donde la actividad artesanal está bastante extendida, se mostraron adeptos a la propuesta, al tiempo que confirmaban su rechazo a la minería a gran escala.

Como estuvo previsto, representantes de las organizaciones sociales opuestas y a favor de la minería hicieron conocer a los representantes del Estado sus puntos de vista, y fueron informadas sobre los planes del nuevo Gobierno de apoyar una minería responsable y aleccionadas sobre las bondades de la minería que practicaban las empresas canadienses que se encontraban en el país. Todas las reuniones del diálogo terminaron de la misma forma: presionadas desde fuera de las instalaciones por el rechazo de las organizaciones antimineras, con una larga lista de reparos y razones por las cuales se debía detener o permitir la minería, sin ningún tipo de compromiso o agenda puntual para resolver los problemas locales, y con la renovada promesa de que la minería se manejaría, esta vez, tomando en cuenta las más altas normas sociales y ambientales. Sin embargo, los mismos representantes del gremio minero señalan lo inadecuado de la metodología utilizada por el Gobierno en el diálogo:

No se ha dado una interrelación entre los actores de la minería que debió haber sido una cosa fundamental [...] No ha habido oportunidad de sentarse en una mesa de diálogo, reconocer culpas, aceptar debilidades y comprometerse a arreglar cosas. Cada uno está diciendo su verdad [...] El diálogo fue totalmente deficiente y mal llevado, desde las invitaciones, no fuimos [sic] (los mineros) invitados formalmente, se invitó a pocas organizaciones de comunidades, no a los sistemas de agua y deberíamos haber sido al final quienes digan algo (Entrevista a Patricio Vargas, 2010).

A medida que el diálogo avanzó en las zonas de mayor conflicto, se evidenció el crecimiento del rechazo de las cámaras de minería y de una facción de la Coordinadora Nacional compuesta por las organizaciones más cercanas a la Coordinadora Popular, por lo que la asistencia a las sesiones decreció considerablemente.

[...] para que quede claro que si la Coordinadora Nacional rechazó el Diálogo Minero es porque tenía razones de sobra. El jurado [encargado de implementar el diálogo] ha estado ligado a la Fundación Ambiente y Sociedad, la cual coordinó el proyecto [sic] MMSD en Ecuador. Ambiente y Sociedad, a su vez, es miembro de PLASA, que presentó una propuesta de cómo hacer el diálogo y se ofreció para la facilitación. Entonces no cabe duda de que el Diálogo Minero se enmarca dentro de la estrategia global minera para apaciguar conflictos y tratar de conseguir la “licencia social” para el inicio de la fase de exploración de los megaproyectos en Ecuador (Solano, 2007: s/n).

Como resultado del proceso, en junio de 2007 el ministro de Energía y Minas estableció un plazo de seis meses para que las empresas que no habían cumplido con lo estipulado en la ley, sobre todo en materia de consulta a las comunidades, lo hicieran. Complementariamente, se señaló que la Asamblea Constituyente sería la encargada de resolver el problema de la minería en el largo plazo, ante la necesidad de cumplir con la ley vigente para demandas al Estado por incumplimiento con las empresas⁸.

Por considerar que el diálogo representó solamente una oportunidad para ablandar la posición de las organizaciones de la oposición, la Coordinadora Nacional llamó a un levantamiento nacional para el 5 de junio de 2007, para ratificarse en sus demandas. Estas incluían la salida inmediata de las mineras e hidroeléctricas de las comunidades, que se declarase a Ecuador como “país libre de minería a gran escala”, que se desmilitarizaran y retirara a los paramilitares y grupos armados de las zonas en conflicto, y que se pusiera fin a la criminalización de las luchas sociales y ambientales a través de juicios en contra de los dirigentes de las organizaciones opositoras a las empresas mineras.

8 Rafael Correa fue elegido, en parte, por ofrecer una nueva Constitución, que había sido demandada en los últimos meses de gobierno de su predecesor, y que se planteaba desde la CONAIE como la única forma para vencer al neoliberalismo en el país. Correa consultó al país en abril de 2007 sobre la necesidad de reescribir la Constitución de 1998, y obtuvo un pronunciamiento favorable. A finales de noviembre del mismo año se instaló la Asamblea Nacional Constituyente, con una mayoría del Movimiento País, en representación del cual fue elegido Correa. La nueva Constitución fue aprobada en octubre del año 2008, a través de un referéndum nacional.

Al tiempo, la Cámara de la Minería del Ecuador inició una campaña en contra de la reforma en los medios de comunicación nacionales que advertía, entre otros puntos, sobre el gran potencial minero del país, que podía perderse por una reforma a la ley vigente que incrementara el porcentaje de pago de las regalías y los controles ambientales. La campaña mediática mostró las actividades de responsabilidad social de las empresas mineras transnacionales y el aporte que la minería podría hacer al país para detener la migración y mejorar las condiciones de vida de los ecuatorianos, sin afectar al medio ambiente de forma permanente. Los mismos argumentos fueron utilizados durante la campaña para incidir en las votaciones de las elecciones de los asambleístas que redactaron la nueva Constitución entre 2007 y 2008.

Los recurrentes cierres de caminos, enfrentamientos, desalojos y detenciones de manifestantes por parte de la Policía que se sucedieron mientras las organizaciones sociales demandaban un diálogo sin la injerencia de las empresas mineras llevaron a la Coordinadora Nacional a crear un espacio paralelo de discusión de la problemática minera denominado “Diálogos por la vida”. La primera etapa de estos eventos, realizada entre agosto y octubre de 2007, sirvió para que los representantes de las comunidades afectadas por la minería compartieran sus experiencias, acordaran acciones para enfrentar los procesos judiciales entablados contra sus dirigentes, se informaran sobre los efectos negativos de la minería a gran escala, y delinearan estrategias para acciones de incidencia en la Asamblea Constituyente.

En junio de 2007, el Ministerio de Energía y Minas publicó “El ABC de la minería”, un documento que contiene la propuesta de reformas a la Ley de Minería de 2001, y que, a decir de organizaciones como la FOA, refleja el poco interés del Gobierno por proteger las fuentes de agua. El documento considera el establecimiento de obligaciones de un manejo especial y cuidadoso en el uso del agua, de mecanismos de vigilancia y contraloría social, y de acuerdos de utilización con los usuarios de las aguas (MEM, 2007), pero no la prohibición de la minería en zonas productoras como los páramos o el sistema nacional de áreas protegidas. La publicación del documento marcó el punto de quiebre para el inicio del abierto apoyo del gobierno de Rafael Correa a la minería a cielo abierto.

De las comisiones ofrecidas para revisar las concesiones más conflictivas con las comunidades locales, solamente se formó la comisión de Azuay, para investigar a Iamgold. Esto sucedió luego de una reunión de los representantes de los sistemas comunitarios de agua de la zona con el presidente Correa motivada por los constantes cierres de vías que aislaron a la ciudad de Cuenca del resto del país⁹. La comisión tripartita para investigar a Iamgold fue presidida por el gobernador del Azuay Oswaldo Larriva y conformada, además, por Carlos Pérez y Hernán Loyola, miembros de la UNAGUA, y José Serrano, ex ministro del Trabajo durante los acontecimientos de Jimbitono y representante del Ministerio de Energía y Minas. Se planteó que los miembros de la comisión elaboraran, cada uno, un informe; sin embargo, solamente se realizó el de los comuneros, que, a pesar de no haber sido rechazado por las autoridades del Estado, tampoco fue suscrito por estas.

El informe recomendó que se declarara la nulidad del título minero de Iamgold y que, con ello, las áreas Cerro Casco, Río Falso y Cristal se revirtiesen al Estado. Según los comuneros, Iamgold no cumplió con lo dispuesto en el Artículo 11 de la Ley de Minería, puesto que no contaba con el informe favorable del Consejo Nacional de Recursos Hídricos y el Centro de Reconversión Económica de las Provincias del Azuay, Cañar y Morona Santiago para la utilización de agua del páramo en sus operaciones. Tampoco cumplió con el Artículo 19 del Reglamento Ambiental para Actividades Mineras, puesto que no contaba con la evaluación preliminar de impacto ambiental, ni con la consulta previa a las comunidades afectadas prevista en el Artículo 84 de la Constitución.

Basado en tales recomendaciones, el Ministerio de Minas y Petróleos dispuso que Iamgold renunciara a 3 220 de las 9 600 hectáreas concesionadas en el Quimsacocha, para asegurar la protección del medio ambiente. Las tierras revertidas al Estado se entregaron a la empresa de agua de Cuenca ETAPA, para conservar y proteger las fuentes hídricas. Sin em-

⁹ Esta concesión es una de las 472 que se encontraban en vigencia en la provincia al momento y de las 4 112 en el país. El Ministerio de Minas creó, además, una comisión para analizar la concesión de Ascendant en Íntag que concluyó que la empresa no había cumplido con el requisito de contar con un informe de la municipalidad para llevar a cabo sus actividades, por lo que, en septiembre de 2007, se suspendieron indefinidamente sus permisos de operación. Esta comisión no contó con la participación de las organizaciones locales.

bargo, las disposiciones del Ministerio de Minas incluyeron solamente a las concesiones mineras Cerro Casco y Río Falso, dejando en vigencia la actividad minera en la zona, por lo que los representantes de las comunidades exigieron realizar un alcance a la disposición para incluir las fuentes de agua que forman los ríos Tarqui y Yanuncay. Para el Ministerio de Minas, el hecho de que Iamgold se encontrara en la etapa de exploración avanzada, fase en la que no existe riesgo de contaminación, justificaba la decisión tomada, pues para iniciar la futura explotación, la empresa tendría que presentar otro estudio de impacto ambiental que sería analizado a su momento.

Los miembros de la FOA recibieron la respuesta del ministerio con desagrado, pues dudaban que ETAPA pudiera actuar en beneficio de las comunidades tomando una posición dura para frenar la minería en el Quimsacocha. Consideraban que la devolución de las tierras al Estado realmente no significaba ningún impedimento para que la empresa trabajara en el subsuelo, donde ETAPA no tenía autoridad o competencia para el control. Hasta enero de 2010, ETAPA no realizó ninguna actividad en el Quimsacocha, pues no recibió notificación alguna del ministerio sobre qué actividades desarrollar en el área (Entrevistas a Xavier Vidal, 2010; y Javier Díaz, 2010). Los representantes de la FOA sostienen que:

[...] esa superficie [la devuelta por Iamgold] fue escogida para neutralizar lo que es la protesta de Nero, que es un proyecto o sistema grande comunitario de agua potable. Tienen las fuentes en un lugar donde estaban las concesiones, parte de eso se devolvió y Nero salió del reclamo, se debilitó el reclamo de ellos [...] (Entrevista a Leonardo López, 2009).

Ahí nos hicieron un flaco favor diciendo que aceptábamos y que estábamos contentos, además el manejo no debía ser hecho por ETAPA sino por las mismas comunidades (Entrevista a Carlos Pérez, 2009).

El acto formal de entrega de los terrenos a ETAPA permitió que Iamgold promocionara las constructivas relaciones comunitarias que mantiene con las poblaciones y el gobierno locales, y que el presidente Correa iniciara una intensa campaña de promoción de la minería en todos los sectores conflictivos del país, utilizando sus intervenciones radiales de los días

sábado. La campaña de Correa informaba al país sobre las ventajas de trabajar con empresas serias y responsables como las canadienses, que asegurarían la implementación de actividades limpias y menos contaminantes que la agricultura extensiva y la ganadería; además, advertía sobre los peligros de caer en las trampas de los grupos que se oponen a la minería por intereses personales y oportunismo político, que evidencian una postura radical contra todo tipo de desarrollo del país porque ignoran los reales beneficios de la minería.

Brisas de cambio en el sistema de gobernanza minero

A pesar de que un diálogo entre el Gobierno y las empresas mineras fue anunciado para el mes de octubre de 2007, estas destacaron, desde julio, los avances que habían hecho desde la posesión de Correa, en enero del mismo año, para llegar a acuerdos que facilitarían la minería: “Desde inicios de 2007 trabajamos con la oficina de Correa y representantes de ministerios para avanzar en la creación de una industria minera a gran escala que será la responsable de dirigir la infraestructura regional y mejoras en el desarrollo social en el país” (Corriente Resources, 2008: 2).

Oficialmente, las renegociaciones de los títulos mineros con los proyectos considerados estratégicos para el Gobierno —como Mirador de ECSA y Fruta del Norte de Aurelian, en Zamora Chinchipe, Internacional Minierals (IMC), en Molleturo, Iamgold, en Quimsacocha, y Curimining, que fue expulsada de la provincia de Bolívar por las comunidades de la zona— empezaron a finales de 2007. Estas apuntaron a que las empresas se comprometieran a realizar actividades ya estipuladas en la Ley de Minería vigente, como asegurar la participación de las comunidades, cumplir la normativa ambiental, entregar información técnica y económica, y —como único punto nuevo— incluir el pago de regalías en los nuevos títulos.

Las negociaciones referentes a las regalías no prosperaron y la campaña antireformas de las empresas canadienses se intensificó a inicios del año 2008, alertando de los perjuicios que las poblaciones locales enfrentarían de darse una reforma que limitara su capacidad para invertir en proyectos de desarrollo ante el abandono histórico del Estado. El acercamiento del

Gobierno a las empresas y la instalación de la Asamblea Constituyente el 30 de noviembre de 2007 terminaron por deslegitimar definitivamente el proceso del diálogo minero en las comunidades de las áreas más conflictivas.

Ante la constatación de la precariedad de los avances de las empresas en el cumplimiento de sus compromisos con el Estado, el Ministerio de Minas y Petróleo revirtió 587 concesiones en enero de 2008, con el justificativo de incumplimiento del pago de patentes de conservación de las áreas concesionadas¹⁰. Esta acción recibió una respuesta clara de parte de las cámaras de minería: las empresas renegociarían el pago de patentes mineras, pero no el de regalías sobre los ingresos totales de las actividades. El gremio minero industrial inició, entonces, una campaña de denuncia sobre lo que entendieron como el inicio de un proceso de estatización de la industria, basado en el “arrebataamiento” de las concesiones a las empresas transnacionales. Por su parte, el Gobierno justificó la renegociación como un paso para armonizar las concesiones con las reformas hechas a la ley tributaria aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente el 29 de diciembre de 2007.

Los desencuentros en el movimiento antiminero nacional

La Asamblea Constituyente y los efectos del Mandato Minero

Para la elaboración de la Ley Minera, el rol de interlocutor entre las comunidades y el Estado no fue exclusivamente asumido por la Coordinadora Nacional, esta compartió el espacio público con el Frente de Resistencia Sur a la Minería a Gran Escala (FRESMIGE), el mismo que nació por iniciativa de organizaciones indígenas y campesinas de las provincias de la región sur de Ecuador, algunas de ellas también participantes de la Coordinadora Nacional, pero que mantienen una relación más orgánica con la CONAIE.

El FRESMIGE está liderado por Salvador Quishpe, dirigente de la Federación Provincial de Kichwas, Saraguros y Campesinos de Zamora

¹⁰ El pago ascendía a un valor de entre uno y 16 dólares por hectárea concesionada, y variaba según el tiempo de vigencia de la concesión.

Chinchiipe (ZAMASKIJAT), quien se distanció de la Coordinadora Nacional a raíz de una disputa entre esta y las organizaciones indígenas sobre el liderazgo durante los enfrentamientos en Tundayme de 2006¹¹. Por convocatoria de estas organizaciones indígenas y las coordinadoras por la defensa de la vida de El Panguí, Los Encuentros y Yantzaza, el 18 de septiembre de 2007, en la ciudad de Loja, se desarrolló el “Diálogo de los pueblos entre las organizaciones sociales por la defensa de la vida y en contra de la minería industrial a gran escala” de las provincias Morona Santiago, Zamora Chinchipe, Azuay, Loja y El Oro.

La convocatoria se hizo para acordar un mensaje para la Asamblea Constituyente que correspondiera de mejor manera a las demandas de las nacionalidades y pueblos indígenas del país, que no se recogían necesariamente en el discurso clasista elaborado por las organizaciones de la Coordinadora Nacional. A diferencia de la Coordinadora, en los pronunciamientos públicos de los representantes del frente se incluían demandas por el respeto a los territorios indígenas y la eliminación de todas las amenazas al futuro ejercicio de la autodeterminación en las circunscripciones territoriales indígenas.

Una vez instalada la Asamblea Nacional Constituyente, el 30 de noviembre de 2007, tanto la Coordinadora cuanto el FRESMIGE aprovecharon sus canales de comunicación con el organismo, entre estos: el contacto directo con el presidente de la Asamblea, Alberto Acosta, a través de Acción Ecológica; los asambleístas de movimientos y partidos políticos de izquierda y sus asesores (muchos de ellos conocidos ejecutores de proyectos de conservación y desarrollo en las zonas conflictivas mineras); y sus pares de Pachakutik como parte de la CONAIE. Ambas instancias demandaron la reversión de las concesiones activas y la declaración del país como libre de minería a cielo abierto. La incidencia semicoordinada y además facilitada por Acción Ecológica, que logró las organizaciones de las localidades más conflictivas en la Asamblea Constituyente, permitió que el 14 de marzo de 2008 se otorgara una amnistía a 360 “defensores de la naturaleza”, en su mayoría dirigentes de organizaciones que afrontaban distintos procesos judiciales por haber liderado protestas en contra de

¹¹ En la siguiente sección discutimos las causas estructurales de este distanciamiento.

empresas transnacionales involucradas en actividades extractivas, en las zonas de Íntag, Yantzaza, Victoria del Portete, El Panguí, Limón Indanza, entre otras.

[...] nos perdonaron los procesos penales, llamados a juicio por las movilizaciones, por los paros. Ahora podemos respirar tranquilos, retomar la organización [...] Acción Ecológica se jugó el todo por el todo en la [sic] Asamblea y siguen buscando coordinar la resistencia como única ONG con convicciones y principios ambientales. Los otros son oportunistas, derechosos, burócratas. Acción Ecológica es una organización de apoyo, que no se relacionaba directamente con la Coordinadora Nacional, pero sí han empujado para que salgan organizaciones a la palestra, pero por ser protagonistas y por recursos [sic] los de la Coordinadora, dejaron de lado a Acción Ecológica [...] (Entrevista a Carlos Pérez, 2009).

Ante el inicio de las discusiones en la asamblea sobre la nueva ley minera, ambas organizaciones entraron en un período de espera para conocer los resultados de sus propuestas, los cuales se emitieron en abril de 2008, a través del denominado Mandato Minero. Durante este período se produjo una expansión de las actividades de información sobre los efectos de la minería, la necesidad de defender el agua y, en general, sobre la protección de los recursos naturales. Con el conocimiento de que la asamblea no prohibiría la minería a cielo abierto, el frente y la Coordinadora Nacional decidieron formar, en marzo de 2008, la “Coalición nacional por la defensa de los recursos naturales”, con el objetivo de iniciar un diálogo con el Gobierno sobre la conveniencia de apuntar a una expansión del desarrollo basado en la extracción de recursos naturales.

A través del Mandato Minero, la Asamblea Nacional Constituyente dio por extintas o revertidas cerca de 3 100 concesiones mineras, que representaban el 88% del total de las concesiones vigentes luego de la primera reversión de 2008. Esta reversión intentó mostrar una intención de cambio a lo que los asambleístas denominaron un marco jurídico institucional vigente insuficiente y que no respondía a los intereses nacionales.

Este mandato dictó la caducidad de todas las concesiones mineras que en la fase de exploración no realizaron ninguna inversión al 31 de diciembre de

2007 y que no presentaron estudios de impacto ambiental; además de la caducidad de las concesiones mineras que tenían obligaciones pendientes con el Estado en relación a patentes y otros pagos, de aquellas ubicadas al interior de áreas naturales protegidas, bosques protectores y zonas de amortiguamiento, y de aquellas que afectaren nacimientos y fuentes de agua¹².

Las movilizaciones sociales, entonces, recibieron una respuesta institucional a través de este mandato, aunque esta fue limitada, pues la minería a cielo abierto siguió siendo considerada como una posibilidad para financiar el desarrollo del país, por lo que no todas las organizaciones sociales apoyaron abiertamente la decisión de la asamblea. Varias organizaciones de la Coordinadora Nacional interpretaron la ausencia de la prohibición de la minería a cielo abierto como una evidencia de la presión ejercida por las empresas mineras en el proceso de preparación del mandato, y adelantaron un rechazo al proceso participativo para la elaboración de la nueva ley anunciado por la asamblea.

Luego de emitido el Mandato Minero, el presidente Correa expidió el Decreto 1040, en el mes de abril de 2008 (R.O. 332 del 8 de mayo de 2008). Este contiene un reglamento de aplicación de los mecanismos de participación social, establecidos en la Ley de Gestión Ambiental vigente desde 1999. El reglamento elimina el requisito de que las actividades o proyectos que requieran licenciamiento ambiental deban, de manera obligatoria, asegurar la participación durante la elaboración de los términos de referencia de los estudios de impacto ambiental, así como previo a la presentación de los estudios de impacto ambiental al ente regulador sectorial¹³. En su lugar estableció el requerimiento de que la participación social se efectuara de manera obligatoria, previa a la aprobación del estudio de impacto ambiental.

12 El mandato establece, además, varias disposiciones para limitar la concentración de concesiones y su tenencia por ex funcionarios del sector público; declara una moratoria en la entrega de concesiones hasta que entre en vigencia una nueva ley y se archiven los trámites pendientes; plantea la suspensión de las actividades de las mineras de metales que no cumplan con los anteriores requisitos; decreta la creación de la empresa nacional minera; y establece un plazo de 180 días, contados a partir de la vigencia de la nueva Constitución, para elaborar una nueva ley de minería.

13 Estos requisitos fueron establecidos en el literal a) del Artículo 20 del Libro VI de la Calidad Ambiental del Texto Unificado de la Legislación Ambiental Secundaria, expedido en 2003

El cambio de la normativa para la participación social permitió que aquellas empresas que ya habían entregado los términos de referencia de los estudios de impacto ambiental, como Iamgold y ECSA, a pesar de no haber contado con la participación de los representantes locales, pudieran continuar con sus actividades. Además, los cambios permiten que las actividades de responsabilidad social se consideren parte de la consulta previa para la obtención de la licencia ambiental, puesto que, como mecanismos para asegurar la participación, el reglamento contempla talleres de información, reparto de información y reuniones informativas con las autoridades de las juntas parroquiales o los gobiernos locales.

Debido a estos cambios, la aplicación del mandato fue aun más limitada, y en el período posterior a su promulgación, tanto los comuneros de Victoria del Portete como el Consejo de Gobierno de la Circunscripción Shuar Arutam reportaron al Estado actividades de relacionamiento comunitario en Quimsacocha, San Carlos y Panantza, respectivamente. La ausencia de una respuesta formal de las autoridades del sector motivó a la Coordinadora Nacional y al frente a convocar a una nueva movilización nacional. Las manifestaciones llamaron a la Asamblea Nacional Constituyente a exigir del Gobierno la aplicación, sin excepciones, del mandato, para permitir un proceso de elaboración de la nueva ley a través de un diálogo que no estuviera condicionado por la presencia de las empresas mineras en los sitios en conflicto, o por la presión de las empresas que tenían expectativas de recobrar concesiones.

El Mandato Minero N.º 6 dispuso la extinción de toda actividad minera en áreas protegidas, bosques protectores, zonas de amortiguamiento, así como en nacimientos y fuentes de agua, pero de acuerdo a la información de la Dirección Nacional de Minería (entregada en agosto de 2009), persiste concesionada una área minera de 1 858,67 hectáreas en dos unidades del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador, y que afectan a los parques nacionales Yacuri y Cajas (0,2% del área de páramos bajo SNAP) [...] Las concesiones de áreas mineras (92) afectan todavía a 18 bosques protectores con ecosistemas de páramo (11% de la superficie total), según

mediante Decreto Ejecutivo 3516 y publicado en el R.O. Suplemento 2 del 31 de marzo de 2003.

información del Catastro Minero 2009, y alcanzan una superficie cercana a las 43 000 ha, lo cual contradice el Mandato Minero y pone en potencial riesgo a las cuencas hídricas en su conjunto. En el caso de la cuenca del río Paute, las áreas mineras en zonas de páramo se ubican evidentemente en las cabeceras de cuenca, lo cual representa una presión potencial a los servicios hídricos que presta la cuenca para la generación eléctrica de la cual depende la actual oferta eléctrica nacional y para la provisión de agua para las ciudades de Cuenca y Azogues, así como para productores rurales de una zona sometida a situaciones de estrés hídrico. Debe asegurarse la protección de la cuenca del Paute y de los demás bosques protectores con ecosistema de páramo (incluido el del área de conservación Colambo-Yacuri), excluyendo las áreas del Catastro Minero 2009 que permanecen en estas zonas, siguiendo los preceptos constitucionales (Art. 406 y 407) y del Mandato Minero (Art. 3) (Velástegui, 2010: 37).

La Coordinadora Nacional continuó con los “Diálogos por la vida”¹⁴, sin embargo, desapareció del espacio público nacional. Algunos de sus integrantes y observadores atribuyen el hecho al recrudecimiento de la criminalización de las protestas y a los efectos desmovilizadores de la misma sobre sus dirigentes, que debieron enfrentar juicios y persecución policial a pesar de la amnistía otorgada por la asamblea (Entrevistas a Pedro Arévalo, 2011; Anabel Salinas, 2011; y Benito Suquisupa, 2011). Si bien el caso de los dirigentes del FRESMIGE no es distinto, el proceso de reactivación de la organización indígena amazónica CONFENIAE y la clara toma de posición de la CONAIE con respecto a la minería permitieron que los esfuerzos por prohibir la actividad se encaminaran a consolidar el proyecto político de la organización y a fortalecer el contacto con las organizaciones de base para las elecciones generales del primer semestre de 2009.

La CONAIE, en su tercer congreso, en enero de 2008, hizo pública una postura diferente a la del gobierno de Correa con respecto a la minería: “el movimiento indígena no es incondicional al régimen [...] nuestra agenda es de defensa de los recursos naturales [...] para nosotros declarar a Ecuador país no minero es el punto fundamental” (Entrevista a Luis

¹⁴ En total, hasta marzo de 2010, se han organizado 25 sesiones de diálogo.

Macas, 2008)¹⁵. La organización se expresó tanto en las movilizaciones realizadas en Quito, como en una propuesta de proyecto político trabajada por dos años con sus organizaciones de base y varias organizaciones no gubernamentales. El proyecto enfatiza en la necesidad de hacer del Estado ecuatoriano una estructura realmente plurinacional, que tenga su demanda central en el reconocimiento de la autodeterminación de los pueblos y nacionalidades, que definieron como: “el derecho que tienen las nacionalidades de elegir su sistema político y jurídico, así como su modelo de desarrollo económico, social, científico y cultural, en un territorio geográficamente definido dentro del marco de la nueva [sic] Nación Plurinacional” (Entrevista a Luis Macas, 2008).

Las complicadas relaciones indígena-mestizo en las elecciones generales de 2009

Las relaciones de las organizaciones aliadas en la Coordinadora Nacional fueron conflictivas desde un inicio. Desde 2004, el trabajo de Acción Ecológica en Victoria del Portete y Tarqui consolidó varios grupos de comuneros, hombres y mujeres, que participaron de las movilizaciones como parte de la Coordinadora Nacional. El “Grupo de mujeres defensoras de la Pachamama” y la “Comisión por la defensa de la vida” de Victoria del Portete y Tarqui son dos de estos grupos (Entrevista a Nidia Solís, 2009). En las paralizaciones de 2007 que llevaron a la revisión de la concesión de Iamgold, los grupos más cercanos a la Coordinadora Nacional se negaron a levantar la medida de hecho e iniciar un diálogo con las autoridades del gobierno de Correa.

La comisión de la Defensa de Portete que tuvo relación con la Coordinadora casi dividió la resistencia, ahora [2009] se coordina todo por el sistema de agua. [Aquella] nació por la necesidad de articular la lucha por la defensa y creando varias instancias, de mujeres, de medio ambiente, pero no eran parte del FOA [...] La Coordinadora buscaba ir e incendiar cam-

15 Tomado de www.alianet.org/active/21520&cland=es. Visita 1 de agosto de 2010.

pamentos, tener medidas espectaculares, lo que pensamos que les iba a llevar a medidas penales que luego iban a desmovilizar aun más a la resistencia [...] la gente de la Coordinadora piensa que los que negocian son débiles (Entrevista a Carlos Pérez, 2009).

Organizaciones indígenas como la CONAIE, ECUARUNARI y CONFENIAE apoyaron las acciones de la Coordinadora Nacional en contra de la minería; sin embargo, su relación fue siempre esporádica, tensa y con una participación indígena mayoritariamente a título personal, y no en representación de las organizaciones regionales o de base.

El proceso electoral de 2009 marcó, desde su anuncio, un distanciamiento entre varias de las organizaciones que forman parte del frente y la Coordinadora Nacional. Las organizaciones locales que componen ambos colectivos dedicaron la segunda mitad de 2008 a la preparación para la campaña política, con miras a las elecciones generales del 26 de abril de 2009¹⁶. Las organizaciones indígenas afiliadas a la CONAIE y Pachakutik desarrollaron una estrategia para retomar las relaciones con las bases fundamentada en la preparación para reivindicar la defensa del territorio y sus recursos. La presencia de las empresas mineras sirvió, en parte, para armar una campaña a favor de la necesidad de la defensa colectiva de los territorios para mantener una forma de vida tradicional y manejar autónomamente los recursos naturales, reduciendo al máximo las actividades extractivas que amenazan sus modos de vida.

Así, las campañas de los candidatos del movimiento indígena, Salvador Quishpe, en Zamora Chinchipe, y Marcelino Chumpi, en Morona Santiago, ofrecieron la conformación de un proyecto regional amazónico en el que las provincias reconocerían la necesidad de una planificación desde los niveles de gobierno más cercanos a la gente, que respetara los deseos de sus habitantes de no llevar adelante grandes proyectos extractivos, tanto de hidrocarburos como de minerales. En ambas provincias, las posibilidades abiertas por la nueva Constitución para el manejo ambiental por parte de los gobiernos provinciales llevaron a Pachakutik a destacar esta facultad como un mecanismo eficaz para impulsar consultas populares para

16 En las que se eligieron al presidente de la república, alcaldes municipales y prefectos provinciales. Los representantes de las juntas parroquiales se eligieron en junio del mismo año.

decidir si se daría paso o no a la minería, y del que podrían hacer uso los pueblos indígenas de triunfar en las elecciones.

El frente como organización no constituyó una base importante para la campaña indígena en Zamora Chinchipe o Morona Santiago. Fueron directamente las organizaciones indígenas de base las que apoyaron a sus candidatos y partido político, como una forma de reconstituir la organización regional debilitada desde 2003; e igual suerte corrió la Coordinadora Nacional en Morona Santiago. Sin embargo, el paso del activismo antiminerero a la política formal fue más problemático para la Coordinadora Nacional que para el frente.

La consolidada base indígena del frente pudo hacer una transición natural hacia dinámicas electorales sin perder credibilidad dentro de sus respectivas organizaciones, pues su misma existencia se reconoce como política, en defensa de sus derechos e intereses colectivos. Para las organizaciones de la Coordinadora Nacional, la campaña electoral marcó, en primer lugar, un distanciamiento de la propuesta indígena –a la que las agrupaciones de izquierda, como la Coordinadora Campesina Popular, no consideran revolucionaria– e inclusive de aquellas como la Organización Campesina Clasista del Ecuador, que históricamente había apoyado las luchas de varias organizaciones shuar en Morona Santiago.

En segundo lugar, la campaña de algunas organizaciones de la Coordinadora Nacional, ya identificadas claramente con partidos políticos, se dirigió a atacar a lo que consideraba “toda presencia e influencia extranjera en el territorio nacional”, equiparando los objetivos de extracción de las empresas mineras transnacionales con aquellos de la cooperación internacional y las organizaciones no gubernamentales que trabajan en la zona. El discurso de izquierda que dice defender la soberanía nacional, los recursos y la transformación revolucionaria de las relaciones sociales y de producción se distanció, así, del discurso de derechos colectivos de las organizaciones indígenas, que se apoyaron en las organizaciones no gubernamentales y la cooperación internacional para la reconstrucción de sus organizaciones y la participación e incidencia en la Asamblea Constituyente (Entrevista a Enrique Cárdenas, 2009).

Además, las organizaciones de la Coordinadora Nacional no pudieron transformar la imagen de radicales y de organizaciones que se formaron

solo en busca de protagonismo político y no en defensa de un modo de vida o de los recursos naturales, como defendieron el Gobierno y las empresas antes de las elecciones. Las organizaciones clasistas opositoras a la minería, que decidieron apuntar al control de los gobiernos locales como estrategia de resistencia, tuvieron que enfrentar, en primer lugar, el rechazo de amplios sectores de sus localidades, que percibieron que toda la campaña de resistencia precedente se desplegó en función de la disputa de cargos públicos para fortalecer cuadros políticos y ganar una base electoral (Entrevistas a Pepe Lucho Acacho, 2009; y Braulio Cumbicus, 2009).

Durante la campaña electoral, las organizaciones de la Coordinadora Nacional bajaron su perfil para dejar que los partidos políticos a los cuales pertenecían sus miembros compitieran directamente por los cargos públicos. De esta forma, la campaña basada en una resistencia hacia la injerencia internacional y la soberanía le dio réditos políticos en algunos municipios (Limón Indanza, por ejemplo), en los que mantuvieron el mismo discurso de las campañas previas, en contra de la minería y por la salud de los pueblos y el derecho a un desarrollo autodeterminado y basado en un ordenamiento territorial construido localmente.

Los procesos de diálogo y consulta de las organizaciones de la CONAIE permitieron a Pachakutik ganar las prefecturas de Morona Santiago y Zamora Chinchipe, la mayoría de las alcaldías (siete de un total de nueve) en la provincia de Morona Santiago (Huamboya, Limón Indanza, Logroño, Morona, Santiago, Taisha, Tiwinza) y una alcaldía en Zamora Chinchipe. Además, lograron captar varias juntas parroquiales en Morona Santiago y en Zamora Chinchipe¹⁷. El proceso de elecciones para la Coordinadora Nacional significó mayores divisiones internas por el rechazo que algunas de sus organizaciones tienen al “sistema burgués de democracia representativa”. En el cantón Limón Indanza, uno de los bastiones de la Coordinadora, surgieron tensiones con el Movimiento al Socialismo del Ecuador¹⁸, por diferencias de criterios sobre la capacidad y la conveniencia de fortalecer la resistencia contra la minería y las hidroeléctricas desde el municipio.

17 Consejo Nacional Electoral, 2009. Disponible en www.cne.gob.ec. Visita 20 de agosto de 2010.

18 Este ganó las elecciones locales para ocupar la alcaldía en alianza con Pachakutik, la cual fue posible por la trayectoria de colaboración con las organizaciones shuar de la cordillera del Córdon

El lenguaje de ultra izquierda que utiliza alguna gente de la Coordinadora no siempre es eficiente en lograr la movilización de las masas contra los proyectos impulsados desde el Estado [...] desde la municipalidad se puede lograr un ordenamiento territorial que tome en cuenta los recursos forestales, el patrimonio cultural, el turismo y los metales, es necesario definir qué se usa y qué no a través de asambleas populares, espacios de consulta de comunidades (Entrevista a Tarquino Cajamarca, 2009).

Para las organizaciones indígenas y algunas integrantes de la Coordinadora Nacional, la participación en las elecciones de representantes en los consejos provinciales, los consejos municipales y las juntas parroquiales respondió a la expectativa de desarrollar regulaciones ambientales locales al estilo de Cotacachi en caso de que los proyectos mineros en sus zonas gozaran del apoyo del Estado central. A través de asambleas populares, los gobiernos locales podrían construir estas normas y demandar apoyo del Estado central para consolidar proyectos alternativos que no contemplaran la minería a cielo abierto en zonas con fuentes de agua.

Las relaciones con las ONG ambientalistas y la cooperación internacional

La discusión sobre el imperialismo practicado por las empresas transnacionales incluyó también a las organizaciones no gubernamentales ambientalistas que trabajaban en la zona de la cordillera del Cóndor. Principalmente Arco Iris y Fundación Natura fueron blanco en los “Diálogos por la vida” sobre la realidad minera en las provincias amazónicas del sur de Ecuador. Para las organizaciones de la Coordinadora Campesina que organizan y lideran los diálogos, estas organizaciones no gubernamentales legitiman la presencia de las compañías mineras, al no tomar una posición contraria a la minería y reclamar el rol de facilitadores de diálogos.

Este discurso permite que, a pesar de las diferencias y disputas por protagonismo entre la Coordinadora Campesina y Acción Ecológica, se consolide un grupo de organizaciones que desconocen las iniciativas de Arco Iris o de la cooperación internacional para, en el primer caso, mantener a las empresas mineras fuera de las áreas protegidas, y, en el segundo, aportar al fortalecimiento de las organizaciones indígenas, precisamente los

principales aliados de las organizaciones de izquierda en la denuncia de los efectos de la presencia de las empresas en la zona.

Según Acción Ecológica, en la cordillera del Cóndor la estrategia conservacionista, financiada por las grandes ONG de la conservación como The Nature Conservancy y Conservación Internacional, ha permitido que la minería de gran escala aumente su presencia en la zona. Lo haría al equiparar la conservación y los modos de vida de las comunidades locales con el desarrollo de actividades extractivas como la minería a través de ordenamientos territoriales que consideran viable su coexistencia en un mismo espacio (Chicaiza, 2010).

Arco Iris y Fundación Natura han tenido una presencia constante en la región desde los años noventa. Luego de la campaña antiminera que logró la salida de Rio Tinto Zinc del parque nacional Podocarpus, la fundación Arco Iris emprendió algunos proyectos de colaboración con los gobiernos locales de las provincias y los cantones de la región. En el año 2001, esta organización firmó un convenio con la Cooperación Técnica Alemana (GTZ) y la secretaría técnica de la Plataforma Interinstitucional para la Construcción de Consensos Socioambientales (luego conocida como PLASA) para realizar el análisis del conflicto minero presente en la parroquia Los Encuentros, en Zamora Chinchipe. En 2002, Arco Iris realizó un análisis estratégico de la problemática minera en la provincia, con el fin de orientar su intervención a través de estrategias de conservación de la biodiversidad.

En estos proyectos, la fundación colaboró con varios municipios, el Consejo Provincial y algunas comunidades, lo que concluyó en marzo de 2004, con la realización del I Foro Provincial Minero Ambiental. Paralelamente, la fundación trabajó en el diseño del plan de manejo del bosque protector Alto Nangaritza, del que las comunidades shuar quieren excluir a las actividades mineras a gran escala. El trabajo de Arco Iris permitió que, en el año 2004, se consolidara el Comité Ambiental Regional, una instancia compuesta por delegados de instituciones de la región que, en representación del Estado en todos sus niveles, incluidas las universidades públicas, colaboraron con varias ONG e instituciones de la cooperación internacional, en el marco de varios proyectos, para formular objetivos y definir líneas de acción para la gestión ambiental de la región (CAR, 2008).

La consolidación del FRESMIGE fue apoyada por Arco Iris y otras organizaciones como la Fundación Ecohumbral y Acción Ecológica, a través del financiamiento para la realización de algunos eventos de discusión de la problemática minera. Participaron, además, el Servicio Alemán de Cooperación Social-Técnica (DED), que financió el proceso de reconstitución organizativa de la CONFENIAE desde 2006, y el Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo, que financió y asistió varios proyectos de mejora técnica de la producción orgánica de café en regiones que se encuentran en la zona de influencia de la operación de Aurelian Resources.

El Comité Ambiental Regional desarrolló un plan estratégico ambiental regional en el que se define una estrategia frente a la minería basada en la minimización de los impactos, a través del fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales para dialogar con las empresas mineras y controlar sus actividades. La participación de las organizaciones sociales que llevaron adelante la lucha contra la minería en este proceso fue nula; sin embargo, la campaña para las elecciones de 2009 estuvo plagada de ofrecimientos para el desarrollo de planes y estrategias que apuntan en la misma dirección del plan estratégico, y muchas de las actividades iniciadas con los gobiernos locales previo a las elecciones continuaron a pesar del cambio de autoridades.

Las múltiples colaboraciones entre estos actores son reducidas por algunas organizaciones de la Coordinadora Nacional a intentos de imponer la agenda minera del Banco Mundial, y ahora del “gobierno desarrollista”, en el país, pues la colaboración, en lugar de la oposición radical, otorga un “sello verde” que disfraz a la minería de actividad sustentable, bajo el discurso de la responsabilidad social y ambiental, y permite su presencia dentro de áreas protegidas que han sido creadas a través de proyectos ejecutados y financiados por las mismas organizaciones no gubernamentales.

[...] Arco Iris es parte de la Plataforma de Acuerdos Socio Ambientales, donde se encuentran ONG supuestamente ambientalistas, incluida la propia Conservación Internacional¹⁹, otro de los patrocinadores no

19 Conservación Internacional no forma parte de la PLASA, pero algunos de sus miembros ejecutan proyectos financiados por la organización en varias áreas no relacionadas a la minería.

comerciales del proyecto MMDS de las transnacionales mineras, que ha estado detrás de la creación del Parque Binacional y una de las grandes empresas transnacionales que está controlando extensos territorios en todo el mundo, con el pretexto de protección del medio ambiente, para permitir la actividad de mineras, petroleras, madereras, etc., y además con el lucrativo negocio de la venta de servicios ambientales (Coordinadora Campesina Popular, 2007)

La actitud radical de las organizaciones de la Coordinadora Campesina resta legitimidad a los procesos de colaboración con el Estado y a la posibilidad de que, a través de financiamiento procedente de las grandes ONG de conservación, se pueda apoyar las iniciativas políticas de las organizaciones sociales. En el proceso de denuncia de esta supuesta “conspiración imperialista” se hacen invisibles, para actores con limitado acceso a otra información, aquellas iniciativas exitosas que varias ONG han desarrollado en contra de actividades mineras a través de campañas de denuncia y de la judicialización del conflicto, como en el caso de Arco Iris y Rio Tinto Zinc.

A pesar de que las relaciones entre las organizaciones indígenas y los gobiernos locales de las provincias amazónicas no están exentas de desencuentros, por los resultados que pueden tener sus colaboraciones, o inclusive por la poca claridad en las agendas políticas de las ONG y la cooperación, las nacionalidades como la shuar no pueden prescindir

[...] de los proyectos, porque ante el abandono del Estado y la pobreza en la que viven las comunidades, el dinero de la cooperación nos permite mantener a las organizaciones, reclamar por nuestros derechos, acceder a información y mantener las relaciones con las bases [...] a veces no sabemos qué mismo piensan de nuestro proyecto político, pero eso es algo que debemos manejar las nacionalidades [...] (Entrevista a Domingo Ankuash; 2008).

Los candidatos indígenas de las provincias amazónicas estaban conscientes de que la cooperación internacional y las organizaciones no gubernamentales que tienen intereses de conservación y desarrollo en la zona serían las que podrían apoyar los procesos alternativos de construcción de

ordenamiento territorial que permitirían mostrarle al Estado central que las provincias del sur pueden combatir la pobreza sin el extractivismo que ha causado que los pueblos del norte de la región vivan bajo la amenaza constante de la contaminación. Es así que, una vez posesionado como prefecto de Zamora Chinchipe, Salvador Quishpe invitó a las agencias de cooperación de varios países europeos a sumarse a la transformación de la provincia en un “pulmón de la madre tierra, fuente de agua y vida”, a través de la ampliación de sus programas y proyectos de cooperación al desarrollo.

Contestando la nueva ley

Un diálogo más, una ley más

El 22 de abril de 2008, el Ministro de Energía y Minas anunció el inicio de un nuevo diálogo minero a partir del 28 de abril, con una reunión en Quito a la que asistirían sus funcionarios y representantes de las cámaras de minería y del gremio minero. El proceso de diálogo estuvo previsto para un período de sesenta días (hasta el 27 de junio) y la aprobación de la ley, hasta el 28 de octubre. En este tiempo, a través de 12 reuniones²⁰, se recogerían los aportes de los sectores interesados, con base en un proyecto de ley ya desarrollado por el ministerio desde la publicación de “El ABC de la minería”.

Las reuniones del diálogo estuvieron enmarcadas por tres procesos paralelos. En primer lugar, las negociaciones que el ejecutivo llevaba a cabo con el gremio minero, con respecto a los efectos del mandato de la Asamblea Nacional Constituyente sobre el empleo, tanto en relación a la pequeña minería como en las grandes mineras de metales. Esto llevó a los representantes del Gobierno a enfocar ciertas sesiones del diálogo en la minería artesanal y de pequeña escala, a la vez que buscaban acuerdos con respecto a la entrega de bonos por desempleo y la incorporación de los mineros desem-

20 Quito, Machala, Zaruma, Ponce Enríquez, dos en Cuenca con ambientalistas, dos en Loja, y cuatro en varias localidades de Morona Santiago y Zamora Chinchipe.

pleados a obras de los ministerios y de gobiernos locales. La discusión sobre los problemas sociales causados por las grandes empresas mineras pasó, así, a un segundo plano en las reuniones convocadas por el ministerio.

El segundo proceso fue el acercamiento del presidente Correa y el Ministro de Energía y Minas a los representantes de las empresas mineras transnacionales, especialmente de las canadienses ECSA y Kinross. La visita del ministro de Relaciones Exteriores para las Américas de Canadá a Ecuador, en agosto de 2008, marcó el cierre de un período –iniciado en abril tras una reunión del presidente Correa con los representantes de las empresas– de anuncios del Gobierno sobre la seguridad para la inversión canadiense en minería que se lograría a través de la nueva ley. Esto ocurrió mientras en la Asamblea Nacional Constituyente se debatía la posibilidad de permitir o no la minería a gran escala en el país. La posibilidad de la total prohibición de la minería a cielo abierto en áreas protegidas y territorios indígenas fue descartada en la asamblea una vez que su presidente, Alberto Acosta, renunció en junio de 2008²¹.

En tercer lugar, el segundo diálogo minero estuvo influenciado por la intensificación de la campaña del presidente Correa en contra de los grupos opositores a la minería. Esta campaña trató de diferente forma a la Coordinadora Nacional y al sector indígena, representado por la CONAIE. En el primer caso, los grupos identificados con la Coordinadora fueron catalogados de fundamentalistas y, por tanto, excluidos de las convocatorias a los diálogos; esto ocurrió también con los representantes de los sistemas de agua de Victoria del Portete y Tarqui. En el caso de la CONAIE, las diferencias se establecieron por la propuesta de la organización de que fueran las comunidades y sus instancias representativas las que, a través de claros procedimientos de consulta, otorgaran o no el consentimiento²² para la rea-

21 Acosta defendía la posición de alargar el tiempo de trabajo de la Asamblea Constituyente para permitir un debate más extenso sobre ciertos problemas críticos como la minería a gran escala. El presidente Correa pedía respetar los plazos fijados, a pesar de la evidente falta de consenso en varios temas y de las facultades legales de la asamblea para extender sus labores de considerarlo necesario.

22 A diferencia de la consulta, el consentimiento se entiende como un pronunciamiento vinculante para el Estado y fue ratificado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2007 a través de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que en su Artículo 19 reza: “Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pue-

lización de proyectos mineros en sus tierras y territorios. La organización indígena tampoco fue convocada directamente al proceso de diálogo como representante de las organizaciones indígenas en oposición a la minería, el ministerio privilegió la asistencia de representantes locales de la organización (Entrevista a Marlon Santi, 2009).

Es así que los primeros meses del diálogo le sirvieron al ministerio solo marginalmente, para recoger las opiniones de las cámaras de minería y de las organizaciones ambientalistas locales y autoridades locales que habían sido protagonistas de las movilizaciones y demandas al Estado de los últimos años. Los actores entrevistados de los distintos sectores participantes coinciden en señalar que el diálogo fue, en realidad, un “monólogo del Gobierno”, en el que diversas ramas del ejecutivo (SENPLADES, Ministerio de Bienestar Social, Ministerio de Energía y Minas) defendieron la necesidad de explotar la riqueza mineral de Ecuador para financiar un modelo de desarrollo solidario, en el que el Estado recibiría regalías para satisfacer las demandas sociales por educación, vialidad, salud, y, al mismo tiempo, asegurar el cuidado de los recursos naturales de una forma responsable, a través de la utilización de tecnología y prácticas “de punta” ofrecidas por las empresas canadienses.

La finalización de las labores de la Asamblea Constituyente, el 25 de julio de 2008, aplazó la aprobación de la nueva ley minera hasta la instalación de la Comisión Legislativa, que, por pedido del presidente Correa, debía tratar este punto de manera prioritaria, a pesar de los cuestionamientos al proceso que surgían de las organizaciones sociales.

Nuestras organizaciones representan a las juntas parroquiales de Íntag y a más de treinta agrupaciones. Pedimos que se realice un profundo análisis sobre la conveniencia de abrir la minería a gran escala [...] Exigimos que se archive la Ley de Minería actual, estructurada al apuro y sin participación de los actores sociales afectados (Entrevista a José Garzón, 2009 [*El Comercio*]).

blos 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”.

La aprobación de la nueva Constitución, a finales de septiembre de 2008, sin una prohibición a la minería a cielo abierto o una exclusión total de las zonas productoras de agua, incentivó la preparación de las organizaciones sociales para enfrentar el proceso de aprobación de la ley minera. La CONAIE y los sistemas comunitarios de agua anunciaron el inicio de la resistencia a que las empresas mineras entraran en sus territorios, pues la Constitución no introdujo su propuesta de una consulta para la obtención de un consentimiento vinculante para el Estado, y dejó abierta la posibilidad de que se autorizara la explotación en áreas protegidas y territorios indígenas por razones estratégicas para el Estado, ante lo cual preveían una limitada capacidad de incidencia²³.

Luego de que el Gobierno definió su proyecto de ley de minería, la Subsecretaría de Minas inició un período de dos semanas de socialización del mismo entre las comunidades, a través de nuevas reuniones en varios puntos del país, antes de enviar el texto para su tratamiento en la Asamblea Nacional²⁴. Estas reuniones apuntaron a consultar nuevamente a los gremios mineros sobre el proyecto de ley, que consideraba un incremento de las regalías en un rango de entre 3% y 8%, el pago del 12% de impuesto al valor agregado a las exportaciones y, entre otros, un impuesto sobre los ingresos extraordinarios de las empresas del 70%. Estos temas fueron centrales en la discusión con los representantes de la gran minería, que propusieron un pago de regalías máximo de 3%, la eliminación del pago del impuesto al valor agregado y la reconsideración del monto del impuesto sobre ingresos extraordinarios, en nombre de la competitividad internacional del sector.

Mientras se desarrollaba la socialización, las organizaciones sociales de la Coordinadora Nacional y la CONAIE solicitaron a la Comisión Legislativa la revisión de su agenda para el tratamiento de leyes, con la

23 Según el Artículo 407 de la Constitución de 2008: “Se prohíbe la actividad extractiva de recursos no renovables en las áreas protegidas y en zonas declaradas como intangibles, incluida la explotación forestal. Excepcionalmente dichos recursos se podrán explotar a petición fundamentada de la Presidencia de la República y previa declaratoria de interés nacional por parte de la Asamblea Nacional, que, de estimarlo conveniente, podrá convocar a consulta popular”.

24 Las reuniones, iniciadas el 29 de octubre, se desarrollaron en Azuay, Azogues, Zamora, El Oro y Loja.

finalidad de que se diera prioridad a la elaboración de las leyes de aguas y de seguridad alimentaria, y a la extensión del plazo para la revisión y reversión de las concesiones determinadas por el Mandato Minero. La finalidad era detener las actividades de ciertas empresas que seguían en operaciones mientras se discutía la Ley de Minería. La negativa de la comisión provocó la inmediata reanudación de las protestas en Imbabura, Azuay, Zamora Chinchipe y Morona Santiago.

Luego de la socialización organizada por el Gobierno, el proyecto de ley fue entregado a la Comisión Legislativa el 13 de noviembre de 2008. En esta instancia se anunció que “la ley se desarrollaría como una iniciativa del poder legislativo con amplia participación social y enriquecida con los aportes del ejecutivo”. Entre el 3 y el 5 de diciembre, varios asambleístas visitaron la provincia de El Oro, donde se reunieron con representantes de los mineros artesanales; la provincia del Azuay, donde mantuvieron reuniones con la Cámara de Minería y algunos representantes del Frente de Defensa de la Salud de los Pueblos; y la ciudad de Zamora, para reunirse con delegaciones de los gobiernos locales, las cámaras y las organizaciones sociales. Los resultados vistos por las organizaciones sociales coinciden al señalar que:

Vino la Irina [Irina Cabezas, Asambleísta de Alianza País, presidenta de la comisión de Desarrollo Económico] y dijo que iba a socializar, pero no hubo nada de discusión [...] Para la elaboración de la ley minera no hubo socialización, nunca nos invitaron adecuadamente [...] Querían dialogar durante la medida de hecho pero eso la gente no iba a aceptar (Entrevista a Leonardo López, 2009).

Desde que se remitió la ley a la Comisión Legislativa, el presidente Correa amenazó con llevarla a una consulta popular si los asambleístas cedían ante las presiones de los grupos ambientalistas y de ciertos políticos que se oponían abiertamente al proyecto de “minería responsable con el ambiente” propuesto por el Gobierno. En este período, la CONAIE y sobre todo la ECUARUNARI se convirtieron en los interlocutores directos entre las organizaciones sociales y el Gobierno, mientras las organizaciones de la Coordinadora Nacional quedaron relegadas a una representación local en ciertos eventos de socialización.

La postura de la CONAIE era clara, el proyecto de ley debía ser archivado hasta que se aprobaran las leyes de aguas y de soberanía alimentaria. En relación a la primera, la organización presentó un proyecto de ley a la Comisión Legislativa en noviembre de 2008, donde exigía al Gobierno que se aprobara para poder sentar un marco normativo adecuado con respecto al manejo del recurso, al efectivo ejercicio de los derechos colectivos y al control adecuado de las actividades extractivas.

El 19 de diciembre empezó el primer debate sobre la ley de minería, mientras recrudecieron las movilizaciones en Azuay y Quito, en las que las organizaciones sociales demandaron el archivo del proyecto y que no se lo catalogara como una ley orgánica o de mayor jerarquía, como se propuso desde el Ejecutivo, pues esta no regulaba el ejercicio de derechos reconocidos constitucionalmente, como sí lo son la ley de aguas y la ley de soberanía alimentaria. La ECUARUNARI y las juntas de agua llamaron a sus organizaciones de base a una movilización para rechazar el diálogo conducido por los asambleístas de gobierno y el contenido del proyecto de ley presentado por el ejecutivo, y nuevamente propusieron el inicio de un verdadero diálogo nacional.

La ECUARUNARI y la CONAIE vieron, en el proyecto de ley, la entrega de los recursos minerales a las empresas transnacionales, la continuidad de las prácticas autoritarias de los gobiernos neoliberales y la posibilidad de que las empresas acapararan los recursos hídricos para la explotación minera. Además, se preocupaban por que el proyecto excluía parcialmente a los territorios ancestrales y las zonas de aislamiento voluntario de la minería, pero no se tomaba en cuenta otros territorios indígenas que no cumplen estas características pero representan la mayoría de las zonas ocupadas por indígenas en el país (Entrevista a Humberto Cholango, 2009).

En respuesta a las movilizaciones, el 23 de diciembre, la Comisión de Desarrollo Económico de la Asamblea extendió por siete días el análisis del proyecto de ley antes del segundo y definitivo debate. Los dirigentes de la CONAIE y los representantes de los mineros artesanales fueron convocados por los asambleístas a una reunión el 9 de enero de 2009, con la finalidad de llegar a un acuerdo sobre la ley minera. La CONAIE abandonó la reunión por la negativa de los asambleístas a ampliar el plazo de

discusión de la ley, con lo que la asamblea dio por terminado el período de socialización de la misma.

La Comisión Legislativa continuó el trámite de aprobación de la ley de minería, se allanó a las objeciones parciales del presidente de la república al proyecto, y este fue aprobado el 12 de enero de 2009²⁵. La nueva Ley de Minería responde, en cierta medida, a las demandas de las organizaciones sociales. Establece, por ejemplo, que el Estado, a través de los consejos de planificación locales (que deben elaborar y actualizar el plan de desarrollo local participativamente, con la ciudadanía de su circunscripción), será la instancia en la que se definirán las áreas de exploración y explotación minera (Artículo 16). Es decir que, de cierta forma, se crearía un ordenamiento territorial a través de la elaboración del plan nacional de desarrollo sujeto a normas que aun debían ser definidas.

En cuanto al pago de patentes de conservación para concesión, este se establece en un 2,5% de una remuneración básica unificada por cada hectárea concesionada, el cual aumenta a 5% cuando se inician las fases de exploración avanzada y de evaluación económica del yacimiento (Art. 34). En cuanto a las utilidades, se estipula que los trabajadores reciben el 3% de estas y el Estado, el 12%, para invertirlo en proyectos de inversión social en educación, salud y vivienda (Art. 67). Las regalías, que ascienden al 5% de la venta del mineral principal y los minerales secundarios, se pagan semestralmente y se distribuyen de la siguiente manera: el 60% será destinado a proyectos productivos y de desarrollo local sustentable a través de gobiernos municipales y juntas parroquiales; y, cuando amerite, el 50% irá a gobiernos de las comunidades indígenas o circunscripciones territoriales indígenas (Art. 93). Además, se contempla el pago del 25% del impuesto sobre la renta, el 12% del impuesto al valor agregado no reembolsable y el 70% de impuesto sobre los ingresos extraordinarios sobre el precio base determinado en el contrato con el Estado.

25 Las objeciones parciales del presidente se remitían a la reforma de dos artículos. Uno que permitiera a la nueva empresa nacional minera formar alianzas estratégicas con empresas privadas para las distintas fases de la actividad minera; y otro, que posibilitara que las áreas en que el Estado hubiera realizado inversión en prospección y exploración, pero que no hubieran llegado a la fase de análisis de factibilidad, fueran restituidas al mismo.

En cuanto al manejo ambiental, la ley plantea que la autoridad nacional del agua debe otorgar una autorización de manera independiente al ministerio del ramo al concesionario, y que su negación es apelable solamente por instancias judiciales (en el caso de los otros permisos administrativos, la negación la decide el mismo ministerio del ramo). Según la ley, el Ministerio del Ambiente es el encargado de aprobar los estudios de impacto ambiental y los planes de manejo (Artículo 78), pero son los mismos concesionarios los que deben presentar una auditoria ambiental anual para que el ministerio verifique el cumplimiento. Se introducen, además, varias causales para la caducidad de las concesiones, entre ellas: la falta de pagos, la presentación de información falsa, y la violación a los derechos humanos certificada por un juez.

En relación a las prácticas de responsabilidad social, de acuerdo a la Constitución, la nueva ley deja en manos del Estado el proceso de información y consulta a las comunidades locales, y permite el establecimiento de relaciones directas entre las empresas y las comunidades al admitir que sean incorporadas en los contratos de prestación de servicios y de explotación minera que las empresas firmen con el Estado (arts. 40 y 41).

Las reacciones a la nueva ley minera

La aprobación de la ley minera fue respondida por parte de las organizaciones sociales con movilizaciones en las provincias de Azuay y Zamora Chinchipe. Estas se caracterizaron por enfrentamientos con la Policía y el inicio de nuevas causas judiciales en contra de los dirigentes de las organizaciones. Las reacciones de las organizaciones sociales a los hechos de violencia estuvieron marcadas por denuncias públicas sobre la criminalización de la protesta en defensa del agua y en contra la Ley de Minería.

A pesar de la actividad de las organizaciones de la Coordinadora Nacional, como el “Grupo de mujeres defensoras de la Pachamama” y Acción Ecológica, en la organización de campañas de denuncia, huelgas y tomas simbólicas en varios sitios del país, fue la CONAIE la que actuó públicamente como interlocutor directo con el Estado. Los reparos planteados fueron claros, para las organizaciones sociales y sobre todo en las zonas

conflictivas, cualquier ley que dejara abierta la posibilidad de una explotación en zonas sensibles, dada la trayectoria del Estado en cuanto al manejo de la extracción, sería indudablemente aprovechada en detrimento de la salud de los campesinos e indígenas, los ecosistemas y los territorios indígenas (Entrevista a José Cueva, 2009).

El tema que más copó las reuniones de las organizaciones con funcionarios del Estado y las increpaciones públicas fue el proceso por el cual se aprobó la ley minera, que se percibió como una muestra de lo que podría pasar con las leyes de agua y nacionalidades indígenas que debían elaborarse en los meses próximos. Para las organizaciones sociales existía un tema de fondo que no se había problematizado lo suficiente en las reuniones con los representantes del Estado; este constituía la base de sus propuestas y acciones desde antes de que la minería se convirtiera en un problema de escala nacional. No se había realizado una discusión informada sobre el papel de la explotación de las reservas minerales en el abandono del modelo extractivista del país. Según las organizaciones sociales, esta debía basarse en un análisis sobre cómo, en circunstancias muy limitadas y con objetivos claros, se podría permitir la minería, siempre con el principal objetivo de mantener, en el futuro, una base de recursos que permita dar continuidad a las actividades de subsistencia y orientadas al mercado.

Las movilizaciones en rechazo a la nueva Ley de Minería incrementaron al iniciarse una agresiva campaña estatal para promocionar los proyectos estratégicos mineros en sus zonas de influencia, entre los que se contaban los proyectos de ECSA y Kinross, en Zamora Chinchipe. Esta campaña se llevó a cabo a través de los denominados “planes de acción emergente” que, en el año 2009, apuntaron a restituir los derechos de las poblaciones locales ante el abandono histórico del Estado (Entrevista a Juan Santiago Velasco, 2010). La definición e implementación de las acciones del “Plan emergente para los proyectos Fruta del Norte y Mirador” en las poblaciones de El Pangui, Los Encuentros y Yantzaza fueron coordinadas por la oficina regional de la SENPLADES. Así, llegaron brigadas médicas del Ministerio de Salud; la dirección provincial de educación entregó desayunos y almuerzos escolares, e implementos educativos, y construyó varias obras de infraestructura educativa; y se difundió infor-

mación sobre el estado de los proyectos estratégicos por parte del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables.

El “Plan emergente” de 2009 dio paso a un “Plan de intervención inmediata” en 2010, el cual no estuvo relacionado con las iniciativas de planificación provincial participativa que se impulsaron desde 2009 por parte del gobierno provincial de Zamora Chinchipe. La aplicación del plan dejó claro para las organizaciones sociales que el único objetivo del Gobierno era impulsar la minería a gran escala, sin tomar en cuenta la complejidad del contexto social en el que se deberían desarrollar los proyectos mineros.

Ante la campaña del Estado de apoyo a la minería a gran escala, las organizaciones sociales representadas por los sistemas de agua del Azuay, la CONAIE y varias organizaciones de Íntag acordaron presentar tres demandas de inconstitucionalidad a la Ley de Minería como una forma de evidenciar que distintos sectores sociales se sentían perjudicados por la ley (Entrevista a Carlos Pérez, 2010). Dos semanas después de aprobarse la Ley de Minería, los sistemas comunitarios de agua de Victoria del Portete y Tarqui y la FOA iniciaron la recolección de firmas en Cuenca para respaldar una demanda de inconstitucionalidad que fue presentada a la Corte Constitucional el 31 de marzo de 2009. La CONAIE presentó una demanda paralela el 17 de marzo del mismo mes. A pesar de no haber logrado un acuerdo sobre la presentación de la tercera demanda, las organizaciones de Íntag iniciaron otras acciones legales contra la minería.

La CONAIE desarrolló su demanda con el apoyo de varias organizaciones no gubernamentales, entre las que se encontraba el Centro Lianas, una organización fundada en 2003 en Estados Unidos y que opera en Ecuador desde 2005. Los principales colaboradores de este centro han trabajado con el Institute for Science and Interdisciplinary Studies, una organización que desde 1997 colabora con la nacionalidad Secoya en su relación con la industria petrolera en Ecuador, y con la nacionalidad Zápara, junto a la Fundación Pachamama, en la legalización de territorios.

El centro y la Fundación Pachamama han colaborado desde inicios de la década de los noventa con la CONAIE y el movimiento indígena en la Sierra, trabajando con la ECUARUNARI en la documentación, difusión y reconocimiento de un sistema legal indígena que derivó en la presentación al Congreso Nacional de un proyecto de ley de pluralidad jurídica en

2002 (que no fue aprobado). En la Amazonía lo han hecho con las organizaciones de las nacionalidades Achuar, Shiwiar y Shuar para la titulación de territorios colectivos y el ejercicio de la autodeterminación a través de la formación de consejos de gobierno. Estas dos organizaciones, además, asesoraron a la CONAIE en el diseño y seguimiento de su demanda, como parte de su apoyo a organizaciones indígenas en el ejercicio de derechos colectivos frente a industrias extractivas.

En dicha demanda, la CONAIE argumenta que la Ley de Minería es inconstitucional, por no haber sido consultados los pueblos y nacionalidades indígenas a través de sus instituciones representativas durante el proceso de preparación de la misma (Artículo 57, Numeral 17 de la Constitución; y Artículo 6 del Convenio 169 de la OIT), y que las disposiciones que incluye la ley sobre consulta a los pueblos para proyectos mineros confunde el derecho a la consulta ante el proyecto, con la consulta social por razones de realización de estudios ambientales. Además, se cuestiona que se haya declarado a la Ley de Minería como superior a otras leyes, cuando no cumple los requisitos establecidos por la Constitución para el efecto en sus artículos 133 y 425.

Las observaciones al fondo de la ley se relacionan con la posibilidad de que los territorios de los pueblos indígenas se vean afectados por el establecimiento de servidumbres y por la declaratoria de utilidad pública para permitir la instalación de infraestructuras para la explotación minera, con los impactos ambientales consecuentes, lo que contraviene a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a numerosos instrumentos internacionales, y al Artículo 57 de la Constitución, que reconocen los derechos de los pueblos indígenas a conservar las características de sus tierras, que serán inembargables, inalienables e indivisibles.

La demanda de los sistemas comunitarios de agua del Azuay recoge algunas de las observaciones realizadas por la CONAIE, pero acentúa los potenciales problemas para la aplicación de los derechos de la naturaleza que puede crear la Ley de Minería aprobada en 2009. Se refiere, sobre todo, a que los controles estatales a través de los estudios de impacto ambiental nunca han logrado una efectiva protección de la naturaleza frente a las actividades extractivas, por lo que zonas de alta importancia para la producción de agua deberían ser definitivamente excluidas de la explotación minera, sin excepciones.

Las organizaciones de la zona de Íntag iniciaron una demanda contra la empresa canadiense Copper Mesa Mining Corporation²⁶ y la Bolsa de Valores de Toronto en marzo de 2009. La demanda fue presentada en la Corte Superior de Justicia de Ontario por tres representantes de las comunidades afectadas por los eventos de violencia y amenazas de los años recientes protagonizados por Copper Mesa y sus grupos de seguridad. La demanda contra la Bolsa de Valores de Toronto —la primera en su tipo— apuntaba a que se mejorasen los controles sobre las empresas que captan dinero a través de la venta de acciones en la mayor bolsa de valores del mundo en cuanto a minería, y sobre las que se han realizado acusaciones de violación de derechos humanos, lo que exigiría, además, una reforma legal en Canadá a la regulación de empresas que operan en otros países²⁷.

Un año después de haber sido presentada la demanda en Canadá, y luego de las audiencias correspondientes, la Corte de Ontario decidió no admitir la iniciativa de los representantes de Íntag, por considerar que no existía ninguna vinculación entre los demandantes y la Bolsa, y que, por lo tanto, esta no está obligada a tomar en cuenta las necesidades de los primeros en sus operaciones. Además, determinó que el silencio de los representantes de la empresa a las advertencias de violaciones de los derechos humanos en Íntag no se relaciona necesariamente a las acciones tomadas por la empresa en Ecuador, y que la regulación de las acciones de las empresas canadienses en el exterior le compete a la legislatura del país²⁸.

La oposición a la ley minera fue tomada, por parte del Gobierno y la Comisión Legislativa, como una estrategia política desplegada en anticipo de la campaña para las elecciones generales y de juntas parroquiales que se llevaría a cabo en abril y junio de 2008, respectivamente, y que motivaba una discusión poco fundamentada sobre los posibles efectos de la minería en el medio ambiente. Para el Gobierno, la ley aprobada constituía un lo-

²⁶ Es el nombre que adoptó Ascendant Copper Corporation desde julio de 2008.

²⁷ Tomado de <http://www.ramirezversuscoppermesa.com/index.html>. Visita 19 de agosto de 2010.

²⁸ La primera vez que una empresa canadiense fue demandada en el país por representantes comunitarios data de 1997, cuando un grupo de afectados por el derrame de los contenidos de una piscina de relaves de la mina Omai, en Guyana, demandó a la compañía Cambior. La Corte de Quebec desestimó ser la jurisdicción adecuada para tratar la demanda contra Cambior en 1998. A pesar de que luego se abrieron tres procesos judiciales contra Cambior en Guyana, todos fueron desestimados por la legislatura. Cambior fue adquirida por Iamgold en 2006.

gro que no estaba siendo valorado en su total magnitud: “Las declaraciones antimineras tienen un marcado tinte político [...] Lo irresponsable hubiese sido quedarnos con la ley anterior que obligaba al Estado a entregar las concesiones bajo pedido de las empresas y que no permitía un adecuado control” (Entrevista a José Serrano, 2009 [*El Comercio*]).

Sin embargo, la percepción de la utilización de la oposición a la minería como tema de campaña no fue homogénea en la preparación para las elecciones generales y de juntas parroquiales. El posicionamiento de ciertos actores, en especial del presidente Correa, sobre el asunto influyó para disminuir las discusiones sobre el tema minero en algunas localidades, al transformarlas en una cuestión de apoyo o no al proyecto de cambio político impulsado por Correa desde 2007.

Las elecciones de representantes a las juntas parroquiales significaron, para la FOA, la recuperación de algunas de las juntas parroquiales por miembros de los sistemas comunitarios del agua, pero, sobre todo, luego de la aprobación de la ley y de varios incidentes causados por las movilizaciones, la ampliación de la difusión de su agenda antiminerá, gracias a las tensiones entre los medios de comunicación del país y el presidente Correa, que permitieron la expansión de información sobre temas conflictivos para el Gobierno como la minería.

El matrimonio entre las juntas e Imgold está bloqueado desde las elecciones, hemos avanzado un mundo en esto [...] Hemos hecho una campaña, pero muy precaria por la carencia de recursos económicos, no podemos competir, reproducimos materiales, difundimos documentales, entregamos videos a los medios de comunicación, pero todos esos esfuerzos son gigantescos [...] ahora los medios dan apertura para que hablemos, gracias a Correa que se peleó con los medios. Ahora nos utilizan para que hablemos. Ahora se ha revertido la cosa, por esto valió la pena la resistencia. Sin mayores argumentos contra la minería hemos logrado que algunos tengan vergüenza de defender a la minería, no podíamos explicar qué pasa en otros lugares con la minería, no podíamos rebatir lo que pasa en Canadá, nos vendían la idea del paraíso del Canadá [...] por la campaña de las multinacionales con el mismo presidente, que habla a favor de la minería en los medios del sur, terminan convenciendo a la gente que no tiene idea de lo que es la minería (Entrevista a Carlos Pérez, 2009).

En Morona Santiago y Zamora Chinchipe, los pronunciamientos en contra de la minería se dieron de manera recurrente y formaron gran parte de la campaña de los candidatos indígenas de Pachakutik, que ganaron las elecciones. Ambos ofrecieron desarrollar alternativas a la minería para proteger los recursos naturales y las actividades productivas y de subsistencia locales. En Morona Santiago, en particular, la campaña estuvo centrada en la defensa de los territorios indígenas y la cultura y la reivindicación de la capacidad de los gobiernos indígenas de tomar decisiones sobre la utilización de los mismos.

El candidato a prefecto de Morona Santiago por Pachakutik anunció la realización de una consulta popular para que la población de la provincia decidiera si quiere o no la minería en su territorio. Mientras, el candidato a prefecto de Zamora Chinchipe anunció la declaración de la provincia como “pulmón de la madre tierra, fuente de agua y vida”, que se materializó en agosto de 2009 y con la que se priorizaría la realización de un ordenamiento territorial participativo como una forma de hacer concretas las buenas relaciones interculturales, el ejercicio de los derechos y la protección de la biodiversidad, y de atraer recursos para el apoyo a actividades sostenibles. En la ordenanza de declaración, el tratamiento de la minería de gran escala y a cielo abierto se da a través del denominado principio de prevención, que obliga a las empresas a firmar una garantía por al menos el 50% del valor de las reservas probadas en la concesión entregada por el Estado, que podría hacerse efectiva de comprobarse daños ambientales graves²⁹.

La búsqueda de reformas a la ley minera ingresó a la agenda de las organizaciones y sus representantes en los gobiernos locales con el inicio de la fase de socialización de la misma por parte del Gobierno en las zonas más conflictivas del país. Las reformas se delinearon dentro de la Coordinadora de Gobiernos Alternativos, que nació en septiembre de 2009 y agrupa a los representantes de los gobiernos locales electos por Pachakutik y partidos aliados como el Movimiento Popular Democrático. Esta busca dar contenido a las disposiciones constitucionales que permiten la forma-

²⁹ Este mismo principio (aunque con un monto del 10%) fue recogido por la CONAIE en su propuesta de reforma a la Ley de Minería (Art. 49), presentada a través de Pachakutik, avalada por el MPD a la legislatura en mayo de 2010, y que no ha sido tratada hasta el momento.

ción de una región amazónica con la finalidad de proteger los recursos naturales que posee, y defender las asignaciones presupuestarias a la región amazónica provenientes de la redistribución de la renta petrolera. Esta defensa se plantea como necesaria ante la regionalización administrativa propuesta por la Secretaría Nacional de Planificación y mantenida en el proceso de elaboración del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial y Descentralización por la Asamblea Nacional.

Retomando la lucha por el agua

La aprobación de la ley minera provocó, ante todo, que las organizaciones sociales retomaran su tradicional lucha en contra de la privatización del agua, que algunas de las organizaciones de las zonas conflictivas había iniciado en la década de 1990. El proyecto de ley de recursos hídricos presentado por el Gobierno a través de la Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA) en la Asamblea Nacional a finales de agosto de 2009 se convirtió en el eje de la lucha de las organizaciones sociales opuestas a la minería mientras se esperaba un pronunciamiento de la Corte Constitucional por las demandas presentadas.

El proyecto de ley de recursos hídricos tuvo un manejo algo distinto a aquel de la ley de minería. Las organizaciones sociales de las zonas conflictivas participaron en varias revisiones de fragmentos y versiones completas de la propuesta del Gobierno, que se desarrollaron desde finales del año 2008, a pocos meses de haber sido creada la SENAGUA. Los aportes de varias organizaciones, como el Foro Nacional de los Recursos Hídricos, que habían trabajado desde mediados de los noventa en la elaboración de una nueva ley de agua, así como los aportes de las experiencias de varios gobiernos locales que habían iniciado experiencias de manejo participativo de las cuencas hidrográficas, fueron claves para el desarrollo de una propuesta por parte del Gobierno. La propuesta fue, además, preparada con el aporte de varios ministerios sectoriales antes de la presentación de su segunda versión a la Asamblea Nacional.

El motivo de una mayor apertura en el desarrollo de este proyecto de ley corresponde a los fuertes vínculos del entonces secretario Nacional del

Agua con organizaciones de cooperación internacionales, la PLASA y organizaciones no gubernamentales locales. Estas, con el apoyo financiero de la GTZ, intentaron incidir en la participación del hasta entonces Consejo Nacional de Recursos Hídricos en el manejo de varios conflictos socioambientales en el país.

La relación con la CONAIE y sus aliados no fue del todo distinta. Sobre todo para la ECUARUNARI y los sistemas comunitarios del Azuay, la intromisión del Foro Nacional de Recursos Hídricos y la presencia del secretario Nacional, antes encargado de implementar el diálogo minero como subsecretario de Minas, provocaba suspicacias sobre la verdadera posibilidad de que la agenda extractivista del Gobierno pudiera ser limitada desde la ley de aguas. Para los dirigentes de la CONAIE, el hecho de que la SENAGUA no hubiera utilizado la propuesta que presentaron en 2008 a la Comisión Legislativa para una nueva ley de aguas era un nuevo signo del alejamiento del Gobierno con respecto a los intereses populares (Entrevista a Marlon Santi, 2009).

La CONAIE rechazó el proceso de elaboración de la nueva ley de aguas del Gobierno a través de movilizaciones desde que este fue presentado en la Comisión Legislativa. Sin embargo, la razón por la que la oposición al proceso creció en todo el país fue el inicio del tratamiento del denominado “Código orgánico de ambiente y agua” por parte de la Comisión Especial de Biodiversidad y Recursos Naturales de la Asamblea Nacional. Este contenía la propuesta del Gobierno con respecto al agua desarrollada por la SENAGUA, pero incorporaba otros temas relativos a la política ambiental del Estado que no pasaron por un proceso público de discusión desde junio de 2009, cuando se hizo el anuncio de que sería una ley prioritaria para el Estado³⁰. Este código fue socializado formal e informalmente con representantes de algunas organizaciones no gubernamentales, pero no directamente con las organizaciones sociales que reclamaron participación en la elaboración de las nuevas regulaciones sobre el manejo del agua (Entrevistas a Patricio Cabrera, 2009; y Susan V. Prats, 2009).

Para algunos representantes del Foro Nacional de Recursos Hídricos, la disputa interna en el Gobierno por la definición del contenido de la ley

30 La ley de agua debía ser aprobada en octubre de 2009, según mandaba la nueva Constitución.

de aguas, especialmente entre el Ministerio del Ambiente, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, la SENAGUA y la SENPLADES, provocó una deslegitimación del trabajo participativo que llevó a la discusión de cuatro borradores del proyecto liderada por la SENAGUA; este análisis recogía las propuestas desarrolladas por instancias como el foro desde su formación y que fueron incorporados en la Constitución de 2008 (Entrevista a Antonio Gaybor, 2009).

Las organizaciones que participaban del Foro Nacional de Recursos Hídricos tuvieron una amplia influencia en los debates sobre el agua en la Asamblea Constituyente instalada en 2007. La presencia de varios de sus miembros como asesores de asambleístas logró que la asamblea recibiera una propuesta para definir los contenidos constitucionales sobre el agua y tomar medidas para enfrentar los problemas urgentes relacionados con el recurso, a través de acciones como aquellas tomadas con el Mandato minero (Entrevista a Dennis García, 2009).

La disponibilidad de información técnica sobre el estado de los recursos hídricos en el país generada a través de los intercambios propiciados por los foros nacionales permitió que las propuestas para la transformación de la gestión del sector fueran retomadas por los asambleístas del movimiento de gobierno para proponer la necesidad de una redistribución del recurso y una reforma total de las instituciones existentes³¹.

La pérdida de legitimidad del proceso participativo para elaborar la nueva ley de aguas se consumó entre la aparición de la primera versión del Código Orgánico de Ambiente y Agua, en julio de 2009, y la segunda, en agosto del mismo año (Entrevista a John Montúfar, 2009).

Es evidente la diferencia abismal entre el primer libro: *Agua*, y el segundo libro: *Ambiente* [ambos componen el Código Orgánico de Ambiente

31 Los documentos de síntesis de los foros nacionales organizados entre 2002 y 2008 muestran la diversidad de experiencias locales de gestión entre organizaciones sociales, gobiernos locales y organizaciones no gubernamentales que construyeron la propuesta del Foro Nacional llevada a la asamblea (los documentos se encuentran disponibles en www.camaren.org. Visita 3 de marzo de 2011). El documento “El despojo del agua y la necesidad de una transformación urgente”, realizado por Gaybor et al., (2008) para el Foro Nacional de los Recursos Hídricos recoge evidencia sobre los efectos del modelo de desarrollo agrario exportador sobre la acumulación y la presión sobre el recurso, así como las fallas del sistema institucional.

y Agua]. Mientras el primero, que está mucho más elaborado, *ha tomado como base la cuarta versión de la Ley de Aguas*, elaborada con altos y bajos por la SENAGUA; el segundo es deficiente e incoherente; son evidentes los problemas de improvisación y procedimiento seguidos para su elaboración. Se insiste en presentar a la aprobación de la asamblea el Código de Agua y Ambiente con el rango de ley orgánica. Pero este código contiene 473 artículos [...] con el tiempo disponible, más ocho leyes adicionales que debe aprobar la asamblea, ¿es posible, y sobre todo responsable, insistir en aprobar el Código de Ambiente? Vale aquí recalcar que el mandato constitucional establece claramente, en la transitoria primera, aprobar la “Ley que regule los Recursos Hídricos, usos y aprovechamiento del agua”. Esta segunda versión del Código de Agua y Ambiente es mucho mejor que la primera, que circuló en el mes de julio, sobre todo en el libro de agua; pero el libro de ambiente está en pañales y dudamos mucho que, por el procedimiento seguido y por los múltiples problemas que tiene, pueda ser presentado a debate en la asamblea (Foro de los Recursos Hídricos, 2009: 1)

Además, las organizaciones que participaron en la elaboración de las regulaciones sobre el recurso en la Asamblea Constituyente identificaron debilidades en la capacidad institucional e interés político del gobierno de Correa en la SENAGUA para implementar la ofrecida redistribución del recurso³² (Gaybor y Vela, 2009a) y combatir la corrupción, lo que caracterizó a las entidades de gestión regionales absorbidas por la misma SENAGUA (Gaybor y Vela, 2009b).

Las discrepancias sobre el contenido del código reprodujeron aquellas de las discusiones entre los actores interesados lideradas por la SENAGUA en meses anteriores. A pesar de que se mantuvo la prohibición de la privatización del agua y se desarrollaron los derechos de las nacionalidades y comunidades indígenas, se mantuvo la propuesta de que la participación social fuera consultiva, y, por tanto, las opiniones de las organizaciones o comuni-

32 La disposición transitoria vigesimoséptima de la Constitución establece que “el Ejecutivo, en el plazo de dos años desde la entrada en vigencia de esta Constitución revisará la situación de acceso al agua de riego con el fin de reorganizar el otorgamiento de las concesiones, evitar el abuso y las inequidades en las tarifas de uso, y garantizar una distribución y acceso más equitativo, en particular a los pequeños y medianos productores ecuatorianos”.

dades no podrían ser vinculantes para las instituciones públicas. Tampoco se contempló la participación directa de los usuarios del recurso en la gestión del mismo, y la estructura institucional propuesta no lograba consolidar una autoridad única, como manda la Constitución, sino que existían nuevas superposiciones de competencias (Foro de los Recursos Hídricos, 2009).

Según dirigentes de las juntas de regantes y de agua potable, el problema central de la propuesta de ley de la SENAGUA radicaba en la composición de los comités de cuenca. Estos organismos, en los que se concretaría la participación social, no reflejaban de manera adecuada la prelación determinada para el recurso, y privilegiaban el uso y consumo humanos y la soberanía alimentaria (Entrevista a Mentor Vaca, 2009); además, su carácter consultivo los volvía inútiles para cambiar las relaciones de poder que mantienen la inequidad en la distribución del recurso (Entrevista a Carlos Pérez, 2009). Por tanto, dentro de varias organizaciones sociales se cuestionó la voluntad que tendría el Gobierno para hacer que la gestión integrada y participativa del agua pudiera guiar el diseño e implementación de planes de desarrollo a nivel local y nacional.

Los anuncios por parte de las organizaciones de las nacionalidades de la CONFENIAE de radicalizar el paro por el desacuerdo a que la Asamblea Legislativa iniciara el tratamiento del proyecto de ley de aguas, por la continuación de las actividades de las empresas mineras en la cordillera de Cóndor, y por la muerte de Bosco Wisum, de la nacionalidad Shuar, en enfrentamientos con la Policía en Morona Santiago llevaron al Gobierno a plantear un diálogo con la CONAIE³³. Los intentos de diálogo mantenidos entre octubre de 2009 y enero de 2010 derivaron en un acuerdo entre el Gobierno y la CONAIE para la formación de varias comisiones bilaterales que discutirían reformas al proyecto de ley de minería y con-

33 La CONAIE no se movilizó exclusivamente por la ley de agua. Además, exigió al gobierno de Correa modificaciones en varias de las propuestas de ley de su movimiento político en la legislación y en la política de planificación de la SENPLADES. Entre los ocho temas reivindicados por la CONAIE constan: la demanda de un régimen autonómico especial para la Amazonía como manda la Constitución; no más explotación petrolera y minera en territorios amazónicos; y la derogatoria del Decreto 1585, que elimina la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, y del Decreto 1780, que entrega poderes en los campos de la educación y la comunicación a las iglesias católicas en territorios indígenas (CONFENIAE, 2009).

cluirían en un debate en la Asamblea Nacional sobre la ley de aguas que contemplaría la propuesta realizada por la CONAIE.

Esta propuesta estaba basada en aquella desarrollada en 1996 por la organización. Los cambios introducidos responden a la constitucionalización del derecho al agua en la Constitución de 2008 como derecho fundamental que requiere el desarrollo de principios para su exigibilidad. De igual forma, se desarrollan principios para la exigibilidad de los derechos reconocidos a la naturaleza. Además, la organización incorporó a varias organizaciones campesinas en la estructura de las instituciones reguladoras del sector propuestas y que en la versión de 1996 solamente consideraban a organizaciones indígenas e instituciones del Estado.

La CONAIE avanzó en la elaboración de un proyecto de reformas que no fue considerado por el Gobierno; en su lugar, el presidente Correa expidió, en noviembre, los reglamentos a la Ley de Minería. Los acuerdos a los que llegó el Gobierno con la CONAIE sobre la ley de aguas tampoco fueron tomados en cuenta por la comisión legislativa. Esta discutió el proyecto de ley de aguas en la Asamblea Nacional con otras organizaciones sociales del país como la FENOCIN, la FEINE y el Seguro Social Campesino, que apoyaron el proceso llevado a cabo por la SENAGUA. Las comisiones encargadas de la asamblea iniciaron la socialización del proyecto de ley del Gobierno.

Los asambleístas vinieron a Cuenca a imponer sus artículos. Tan prepotentes como ignorantes, no pudieron defender su posición y Abril [presidente de la Comisión de Soberanía Alimentaria] se comprometió a luchar contra la minería, al menos por salir del apuro del momento [...] Hubieron trampas en las relatorías de las mesas que controlaban los asesores de los asambleístas, pero en el proceso los sistemas de agua lograron hacer alcances a las discusiones al proponer encargarse de las relatorías. Las reuniones demostraban la ausencia de argumentos, pero no solo por eso se ha ganado la batalla, sino porque vieron que se les iba de las manos [...] estamos esperando que salga la ley de aguas, eso nos abre aun más mecanismos, más demandas que hacer, así que tarde o temprano la empresa [Iamgold] va a caer (Entrevista a Carlos Pérez, 2010).

Sin embargo, ante la falta de acuerdos definitivos entre las partes, la asamblea decidió prorrogar la socialización de la ley hasta noviembre de 2009. Las movilizaciones indígenas y campesinas recrudecieron en el país con las bases de la CONFENIAE demandando desde la Amazonía el cese de los diálogos con el Gobierno, porque las empresas mineras seguían tratando de obtener la participación de las comunidades locales para legitimar sus proyectos.

Ante la negativa del Gobierno a discutir posibles reformas a la Ley de Minería, el diálogo fue terminado por la CONAIE en febrero de 2010, mientras las recurrentes manifestaciones de los sistemas comunitarios de agua reclamaban la inclusión de una prohibición expresa en la ley de aguas de actividades extractivas en zonas de captación, como los páramos y otras fuentes.

En conjunto, las organizaciones sociales interesadas e involucradas en el proceso pidieron, además, una mayor participación en la toma de decisiones en las cuencas hídricas, la gratuidad del riego para la soberanía alimentaria y la creación de un fondo que, con dinero de la recaudación de tasas, permitiera el manejo integral de las cuencas hídricas asegurando la participación de los usuarios directos. Las organizaciones indígenas de la CONAIE se opusieron a lo que denominaban la nueva privatización del agua, o a la capacidad de ciertos usos, como el minero, para instalarse en las cabeceras de las cuencas y limitar la disponibilidad de acceso a los campesinos en las partes bajas.

La CONAIE consideraba, además, que el proyecto de ley de aguas era centralista y que fraccionaba a la autoridad del agua, pues dejaba las decisiones de última instancia en los representantes del Gobierno, no admitía la posibilidad de un debate sobre los proyectos estratégicos dentro de las instancias previstas para la participación social, a las que se les daba el carácter de consultivas, y creaba instituciones (como el Instituto Nacional del Riego) que no dependían directamente de la autoridad única nacional (Entrevista a Humberto Cholango, 2010).

El planteamiento central de la CONAIE y, sobre todo, de ECUARUNARI, organización que tomó protagonismo en las negociaciones con el Estado, fue que la autoridad única del agua estuviera controlada por un Consejo Intercultural y Plurinacional del Agua, que ejercería la rectoría del Siste-

ma Nacional del Agua en el país. Este consejo sería un órgano colegiado; compuesto por delegados de los niveles del gobierno central y descentralizado; con representación y participación de las organizaciones nacionales legalmente reconocidas, de los usuarios del agua, de los ciudadanos, de los pueblos y nacionalidades, y de los consumidores; y constituiría una forma de evitar que los gobiernos de turno manipulen el manejo del recurso hídrico en función de intereses de corto plazo.

El inicio del segundo debate del proyecto, el 4 de mayo de 2010, se dio frente a la consolidación de la oposición al proyecto por parte de organizaciones como CONAIE, FEINE, FENOCIN, sistemas comunitarios y juntas de agua, que meses atrás negociaban con distintos sectores del Estado por aspectos distintos de la ley. Inclusive aquellas organizaciones que habían apoyado el proceso expresaron reparos sobre el texto, cuya aprobación parecía inminente. Sin embargo, el presidente de la asamblea anunció, el 13 de mayo, que el legislativo debía llevar a cabo una consulta prelegislativa sobre el proyecto de ley de aguas antes de su votación definitiva, y que esto tomaría cinco meses, luego de los cuales el proyecto sería aprobado o archivado.

Este anuncio se hizo respondiendo al fallo de la Corte Constitucional sobre la demanda presentada por la CONAIE y los sistemas de agua del Azuay contra la Ley de Minería. La reacción inmediata al llamado a consulta prelegislativa por parte de la asamblea fue respondido por la CONAIE con el planteamiento de que los resultados de las consultas prelegislativas debían ser vinculantes, caso contrario, regresarían a las movilizaciones. El presidente Correa sostuvo: “Les hago una propuesta, voten la ley, rechácenla y archívenla. Yo voy a pedir a mis asambleístas que archiven la ley y nos ahorramos ese problema [la consulta prelegislativa]” (Entrevista a Rafael Correa, 2010 [*El Comercio*]).

En el fallo publicado el 24 de abril de 2010, la Corte Constitucional no declara inconstitucional la Ley de Minería, sino que aplica el principio de conservación de la misma, es decir, intenta mantener hasta donde sea posible lo que considera constitucional, como una forma de conciliación de las partes en conflicto. Así, la corte crea una interpretación de la ley impugnada para que sea compatible con los principios constitucionales.

La respuesta de la Corte Constitucional a las demandas es clara, por estar en un Estado “de derechos y justicia”, en el que la Constitución no es solo un programa político sino la máxima norma, y no es necesaria una ley para que se garantice el ejercicio de los derechos colectivos y se realice una consulta prelegislativa a los pueblos indígenas sobre iniciativas legislativas que puedan afectar el ejercicio de sus derechos de grupo como ciudadanos diferentes. Por lo tanto, descalificaba el procedimiento adoptado por los legisladores al elaborar la Ley de Minería, por no haber implementado tal consulta bajo el argumento de carecer de una ley especial.

En segundo lugar, la resolución llama al Estado a diferenciar la consulta libre, previa e informada antes de la toma de actos administrativos, y la consulta prelegislativa a las nacionalidades, comunas, pueblos y comunidades, a través de la aplicación de procedimientos exclusivos en cada caso.

En efecto, del análisis del expediente se colige que se realizaron varias reuniones y talleres con distintos sectores de la sociedad; sin embargo, aquello no llega a configurarse como consulta previa expresa a todas y cada una de las nacionalidades indígenas en cuyos territorios se encuentra el recurso minero, pues, para que opere la consulta previa prelegislativa se debió haber cumplido con la participación permanente de los pueblos y nacionalidades indígenas a lo largo de las distintas fases de la producción normativa, conforme lo determina el Artículo 6 del Convenio 169 de la OIT que forma parte del Bloque de Constitucionalidad establecido en el Artículo 424 de la Constitución. En otras palabras, el principio de buena fe, para el caso de la consulta previa que debió realizarse, consiste en que los pueblos indígenas conserven un grado de incidencia adecuado y suficiente en la determinación del contenido material de la medida legislativa que les afecta directamente y con esto se logre la eficacia material de la consulta. Y ¿qué debemos entender por eficacia material del proceso de consulta? La eficacia material no es otra cosa que su entendimiento como un espacio de deliberación entre las autoridades de la Asamblea y las autoridades de los pueblos indígenas orientado a obtener un acuerdo sobre el contenido de la medida legislativa, esto es, que el producto del proceso participativo pueda incidir eficazmente en la definición del contenido normativo. Y esta eficacia sí es posible lograrla cuando en el procedimiento de consulta se incluyen las diferentes temáticas, se aborda las preocupaciones y aspiraciones que surgen de la deliberación entre los interesa-

dos, y no solo aquellas que puedan ser incorporadas según el interés del legislador luego de cumplir con los requisitos convencionales del trámite legislativo. El momento en que las propuestas alternativas, producto de la consulta, no hayan sido incorporadas a la luz del diálogo entre las partes, el procedimiento de consulta previa se torna en un formalismo intrascendente, lo que resulta incompatible con las obligaciones estatales respecto a la consulta previa orientada a pueblos indígenas.

A través de su pronunciamiento, la corte establece los parámetros mínimos necesarios de un procedimiento sistemáticamente organizado para todos los procesos de consulta prelegislativa en el que se respetarán los procesos de deliberación propios de lo consultado a través de seis fases: la preparación en la que la asamblea define los temas sustantivos a ser consultados, los tiempos y el procedimiento de diálogo y toma de decisiones; la convocatoria pública en la que se llama a quienes el organismo técnico especializado haya identificado como posibles afectados; el registro de quienes participan; la información y realización que contempla la entrega de información y recepción de resultados en un plazo de veinte días; el análisis de resultados para el que se prevé la búsqueda de consensos que si no se dan serán decididos por la asamblea; y el cierre del proceso con la proclamación de las decisiones tomadas.

La corte reconoce que la declaración de la utilidad pública de la superficie fuera de las concesiones mineras no puede interpretarse como una declaratoria de utilidad pública general, ni la construcción de infraestructuras para las operaciones mineras, como derecho adquirido por tener una concesión, pues se propendería al desplazamiento de las comunidades y a la división de sus territorios.

En tal virtud, esta Corte determina para el caso en que el Estado pretenda iniciar una actividad minera en los territorios de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas del país: a partir de la publicación de esta sentencia, el Estado, a través del Ministerio del ramo o de cualquier otra autoridad gubernamental, deberá implementar los procesos de consulta previa e informada establecidos en el Artículo 57, Numeral 7 de la Constitución; con ese fin, deberá adecuar, mediante acto normativo, las reglas provisionales que esta Corte establecerá a continuación. Se deja en

claro que las mismas serán de obligatorio cumplimiento, hasta tanto la Asamblea Nacional dicte la ley que regule el derecho de consulta previa e informada reconocido en la Constitución de la República.

En su sentencia, la corte toma posición con respecto a la forma en que debe hacerse la consulta previa, al aplicar las recomendaciones del relator especial de las Naciones Unidas sobre los pueblos indígenas, James Anaya, para solventar los elementos que quedan poco desarrollados en el ordenamiento legal vigente. En este sentido, establece que los resultados de la consulta no son vinculantes, pero que se pueden considerar como un *softlaw*, es decir, como un acto jurídicamente relevante para decisiones posteriores.

La corte señala, además, que la inexistencia de un acto normativo que determine cómo se define la excepcionalidad de las operaciones mineras en los territorios indígenas puede atentar contra los derechos. Sin embargo, desestima las demandas en cuanto a la no inclusión de norma que defina las circunstancias extraordinarias en las que el Estado otorgará concesiones, aduciendo que existen procedimientos para entregarlas, dejando en el vacío el tema de la existencia de criterios que obliguen al Estado a no entregar concesiones.

Sobre la impugnación a la ley por atentar contra los derechos de la naturaleza propuesta por los sistemas de agua, la corte determina que:

[...] son las mismas disposiciones normativas que cita el accionante las que determinan, con claridad, que la Ley de Minería establece una serie de parámetros y requisitos que deben ser cumplidos de manera previa al otorgamiento de una concesión minera en aquellos territorios que no son de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, y que precisamente propenden a evitar una vulneración a los derechos de la naturaleza y la generación de daños ambientales. Para ello, una serie de disposiciones normativas contemplan estudios de impacto ambiental, tratamiento de aguas, revegetación y reforestación, conservación de flora y fauna, manejo de desechos, protección del ecosistema, entre otros.

Finalmente, en el fallo, la corte establece que la Ley de Minería es una ley ordinaria, especial en el sentido otorgado por el Código Civil vigente, que establece que solamente puede ser cambiada por una ley que la reforme

total o parcialmente, pero que no está por sobre otras, como la ley de aguas, que bien puede ser orgánica. La sentencia de la corte no satisfizo las demandas de todos los sectores movilizados. Si bien logró avanzar en la definición de procedimientos para el ejercicio de derechos, tarea que había estado pendiente para el Estado desde la aprobación de la Constitución de 1998, el fallo reproduce, en cierto sentido, la conducta que ha tenido el Estado en el control de la actividad minera en la última década.

De tal manera, al sostener que las organizaciones sí participaron del proceso porque se les hizo llegar información, se les convocó a reuniones y enviaron cartas oponiéndose a lo actuado por el Estado, y que ante las circunstancias políticas que se vivían en el momento, en las cuales hacían falta instrumentos legales para aplicar los principios constitucionales, la Corte Constitucional desestimó el fondo de las demandas de los indígenas. Estas impugnaban abiertamente la buena fe con la que se condujo el proceso de consulta y que es uno de los elementos centrales de los principios establecidos en el Convenio 169 de la OIT y, además, la manifestación más clara del paso a una vivencia de la multiculturalidad en la cual aquellos grupos que se diferencian de la cultura nacional pueden participar con instituciones propias y con procedimientos especiales que apuntan a dotarles de contextos propios de elección sobre el manejo de los recursos naturales.

En su afán de ofrecer una salida al conflicto entre las organizaciones sociales y el Estado, la corte hizo válido un procedimiento que cuestiona en su fondo y que reconoce como limitado para desarrollar una legislación adecuada. Creó una excepción similar a aquella establecida por los cambios a la legislación sobre participación hechos por el presidente Correa, o a la falta de aplicación del Mandato Minero por el Ministerio de Energía y Minas. Esto, añadido al hecho de que ni un pronunciamiento de la corte o la misma Constitución garantizan que un proyecto pueda ser detenido por el rechazo de las comunidades, o que las operaciones mineras puedan garantizar que serán capaces de revertir los impactos causados, produce sospechas dentro de las organizaciones sobre la capacidad real que van a tener los pueblos de ejercer sus derechos en el futuro.

El argumento del Gobierno de que se apuesta solamente por una minería responsable no deja de ser, para las organizaciones sociales, una

declaración retórica que no se apoya en hechos que verifiquen que el manejo de la actividad extractiva será distinto a aquel de la época neoliberal, a pesar del incremento de las regalías y de los mecanismos de redistribución y el aumento de ciertos controles por mandato de las leyes. El proceso de cambio que se abrió a través de una oportunidad de reforma conseguida por las movilizaciones en contra del ALCA y el TLC fue trunco por el Estado, al no saber aplicar de manera adecuada el Mandato Minero, y al no haber podido revertir la imagen negativa de las empresas mineras a las que ahora denomina responsables y limpias, y que, sin embargo, han causado un impacto social significativo en las comunidades en las que operan.

El hecho de que las mismas empresas que fallaron en ejecutar las consultas continúen operando en las zonas de los proyectos estratégicos despierta dudas sobre la posibilidad de que sus prácticas se transformen con la vigencia de una nueva ley de minería, sobre todo cuando estas deben ser aplicadas por instituciones públicas en varios niveles que no tienen ninguna experiencia con operaciones mineras de gran escala. Incluso el gremio minero tiene sus dudas al respecto:

Es difícil que la industria en Ecuador esté en capacidad para manejar la gran minería. Hay que tomar salvaguardias antes de embarcarnos en los proyectos mineros. Falta capacitación en las universidades, hay que formar mano de obra. La ventaja de llegar un poco tarde es que no tenemos por qué repetir los mismos errores [...] pero no se ha discutido con profundidad los impactos de largo plazo, el cómo va a cambiar la minería las condiciones locales. Hay que hacer políticas de largo aliento, capaz de que los impactos se sepan manejar [...] (Entrevista a Patricio Vargas, 2010).

En definitiva, las acciones emprendidas contra la minería por varias organizaciones de la sociedad desde inicios de la década han logrado abrir algunas oportunidades para la reforma de la gobernanza minera que han sido aprovechadas de distintas maneras. La limitada capacidad del Estado, en todos sus niveles, pero sobre todo en los más cercanos a la gente, para ofrecer alternativas a la política extractivista, que parece lejana a los intereses de los más pobres, ha sido muy variable en el período analizado.

Si bien en Cotacachi se ha podido consolidar una agenda ambiental compatible con las iniciativas apoyadas por ONG y la cooperación internacional, el gobierno municipal de Cuenca ha tenido una posición indiferente ante los efectos sociales de las actividades de exploración, y los gobiernos locales de la Amazonía, posiciones que varían entre el apoyo y el rechazo. Las juntas parroquiales han servido, en muchos casos, para legitimar las actividades mineras tras agresivas campañas por parte de las empresas para lograr legitimar su presencia, y en igual proporción con un activo rechazo de parte de las poblaciones locales representadas por estos gobiernos.

Así, los avances en la creación de alternativas y las contradicciones inherentes en el comportamiento de las empresas y del Estado central han permitido que las agendas de las organizaciones sociales que se oponen a la minería se legitimen local y regionalmente. La denuncia del irrespeto a la ley y a los derechos de las poblaciones locales ha sido parte de la estrategia de movilización de las organizaciones sociales, que a pesar de conseguir pronunciamientos de respaldo de algunas instancias estatales, como la Defensoría del pueblo, no han podido, sino por medio de la acción directa, motivar el cese momentáneo de ciertas prácticas que afectan sus intereses.

Formación de coaliciones y subsistemas de política

Los cambios provocados en las agendas ambientales o antimineras por su presentación y legitimación frente al Estado han sido mínimos a través del período analizado. La Federación del Azuay ha incorporado la posibilidad de ingresar en un mecanismo de pago por servicios ambientales como una forma de ofrecer alternativas a la población local ante la actividad minera, y como un complemento natural de su visión del manejo del agua para sustentar la producción agrícola en la zona.

Las organizaciones amazónicas se han involucrado, también, en iniciativas nacionales para la reducción de la deforestación y el uso de energía como formas de generación de fondos que, ahora o en el futuro, puedan sustentar su lucha por la consolidación de territorios y cortar los lazos de dependencia que tienen con los proyectos de las organizaciones no gubernamentales y la cooperación internacional. En la región de Íntag se im-

pulsa una iniciativa de valoración ecológica económica de los bienes y servicios ambientales de la zona como elemento para establecer un análisis de la necesidad de impulsar el proyecto Junín, que permanece en la priorización que el Estado ha hecho para el desarrollo de la actividad.

Dos factores coyunturales a las relaciones entre las organizaciones que se oponen a la minería influyeron sobre la formación de una coalición antiminera en el período 2003-2010 (ver Anexo N.º 5). El primero es la alineación, entre los años 2000 y 2003, de los gobiernos de Ecuador con los intentos de Estados Unidos para crear una zona de libre comercio en el continente, que profundizaría las reformas neoliberales de la década precedente. El segundo, más directamente relacionado con el quehacer político de las organizaciones, es la relación del movimiento indígena con el gobierno de Lucio Gutiérrez, entre 2003 y 2004.

Las negociaciones entre las misiones de Ecuador y Estados Unidos y, sobre todo, las iniciativas legislativas para permitir en cierto nivel la privatización de la gestión de los recursos naturales, junto con la activa intermediación de organizaciones no gubernamentales, posibilitaron que las organizaciones de las tres zonas de interés desarrollaran un grado de coordinación no trivial por la defensa de un conjunto de creencias (intereses y valores) compartidas. El centro de las creencias compartidas es, al igual que en un nivel individual, la exigencia de la creación de un Estado capaz de crear un modelo de desarrollo que incorpore de manera protagónica las actividades de desarrollo diseñadas localmente, y que negocie sus iniciativas con criterios más amplios y precisos que la atracción de inversión extranjera o el crecimiento del producto interno bruto.

La interacción entre las organizaciones vinculadas por el tema de minería y el Gobierno entre los años 2005 y 2006 permitió la apertura de una oportunidad política para un cambio en el subsistema de política minera o sistema de gobernanza minero, al identificar, en la estructura constitucional, la base que permite la constante búsqueda de privatización de los recursos y de desmantelamiento del Estado. La débil respuesta del gobierno de Alfredo Palacio a la demanda de la coalición para detener las operaciones de las empresas mineras produjo una radicalización en las organizaciones caracterizada por la búsqueda de una moratoria permanente a la minería a cielo abierto.

Es así que se abrió la posibilidad de un cambio en la coalición de gobierno con la elección de Rafael Correa. Sin embargo, a partir de 2007, los incentivos de mercado —esta vez, las proyecciones del alza de los precios del cobre y el oro en el mercado mundial— provocaron que el Gobierno se alejara de las pretensiones dominantes en la coalición de hacer más estrictos los controles sobre la actividad en zonas en las que ya existe información sobre importantes yacimientos minerales.

La formación de la coalición antiminera se sustentó en el intercambio de experiencias sobre los efectos de las actividades de responsabilidad social y el desarrollo de capacidades para la resistencia local o el control por parte de los gobiernos locales a las operaciones mineras. Las organizaciones facilitadoras radicales buscaron que las organizaciones locales conocieran sobre los posibles impactos sociales ambientales y económicos de la minería, desde una visión crítica de las relaciones entre países desarrollados y en desarrollo establecidas a través de la minería.

Las organizaciones facilitadoras que tienden a colaborar más con el Estado buscaron el desarrollo de capacidades de control e intentaron incentivar debates multisectoriales para la definición de planes ambientales regionales, sin lograr una conexión orgánica con el desarrollo de capacidades para la resistencia. La acción de las facciones de la coalición que manejan un discurso más radical contra el capitalismo atentó, en algunos casos, contra la estabilidad de las organizaciones locales. Sin duda, los limitados recursos con los que sobreviven las organizaciones sociales y, en muchos casos, los gobiernos locales y algunas instituciones del Estado han permitido que las organizaciones no gubernamentales tengan una gran influencia en las iniciativas de manejo de los recursos naturales, pero se ha encontrado evidencia de que la legitimidad de estas organizaciones puede tener otro origen que la disponibilidad de recursos a la que pueden acceder quienes se relacionen con ellas.

Los horizontes temporales con los que las organizaciones sociales y las organizaciones no gubernamentales trabajan difieren enormemente. Las organizaciones sociales apuntan a la consolidación de proyectos de desarrollo o de recuperación de la cultura de largo plazo; no trabajan exclusivamente por el incremento de espacios y procesos de participación, sino por el reconocimiento, por parte del Estado, de iniciativas políticas y eco-

nómicas que intentan mejorar sus condiciones de vida a través de la generación de reglas específicas sobre el manejo del ambiente. Estas iniciativas se convierten, además, en el ejercicio mismo de derechos y en la práctica de la autonomía de ciertos colectivos que tienen proyectos de largo plazo para cambiar la forma en que participan de la construcción de una nación que valora la pluralidad cultural.

Por otro lado, las organizaciones no gubernamentales nacionales que participan directa o indirectamente de la problemática minera sostienen procesos de corta duración que se acoplan a estos planes de largo plazo y que los condicionan, al proveer recursos necesarios para ejecutarlos, pero que están enormemente limitados por la disponibilidad de fondos, que responde a la politización de ciertos temas en los países donde se levantan los mismos.

Probablemente por esta razón, las organizaciones no gubernamentales nacionales crearon limitados recursos para plantear, a nivel nacional, un debate informado sobre los efectos acumulativos de la política minera pasada que permita llegar a un nivel de propuesta con contenidos específicos sobre cómo manejar el desarrollo de la industria en el futuro. De tal manera, la defensa de un proyecto de desarrollo que internaliza la modernización ecológica, y que es defendido tanto por el Gobierno como por los posibles interlocutores de la coalición antiminera en un subsistema de política pública, representado por los gremios mineros, resistió los embates de desestabilización del consenso extractivo practicado por las organizaciones sociales y sus aliados.

La formación de la coalición antiminera se sustentó en la creación de un tipo de legitimidad basada en elementos materiales y orientada por valores, pero no dirigida cognitivamente. Los dos primeros factores permiten que exista cierta estabilidad en la formación en el corto plazo. Sin embargo, la falta de una relación dirigida por el desarrollo de instrumentos de política que permitan entender mejor los problemas e identificar soluciones ha permitido que las líneas de fractura internas de la coalición terminen por separarla en dos facciones, y que se reduzca su importancia relativa en las negociaciones impulsadas por el Gobierno.

En el caso de Íntag en el que las organizaciones no gubernamentales internacionales tienen una presencia más constante, existen indicios de

una legitimidad dirigida cognitivamente, pues la agenda ambiental del gobierno local parece haber quedado marcada por el rechazo a la minería como un elemento indispensable para la definición en el largo plazo del uso de los recursos. Además se ha podido observar una mayor capacidad de internacionalizar el conflicto, buscando la implementación de una estrategia bumerán, que parece haber influido en el comportamiento del Estado una vez que la legitimidad de la empresa fue disputada abiertamente en la arena internacional.

En los otros casos analizados, la internacionalización del conflicto ha correspondido, sobre todo, al intercambio de experiencias que refuerzan las agendas antimineras de las organizaciones sociales y les permiten ganar legitimidad, pero que no logran tener una influencia directa sobre el comportamiento del Estado (o las empresas) como demanda la estrategia bumerán.

La formación de la coalición antiminera y su interpelación al sistema de gobernanza minero estuvieron acompañadas de la formación de una coalición pro minera, en la que participaron las empresas y gremios mineros, instituciones estatales, las organizaciones pro mineras locales y algunas universidades. Las fracturas dentro de esta coalición parecen haber sido menores, toda vez que, incluso luego de los conflictos alrededor de la escritura de una nueva Constitución, los actores continuaron mostrando un alto nivel de coordinación.

La principal fractura que mostró esta coalición fue alrededor del grado de intervención estatal aceptada para el desarrollo de la industria. Mientras que las empresas y sus cámaras abogaron por una mínima intervención, el resto de actores confiaba en que una intervención directa del Estado, tanto en el control como en la ejecución de proyectos mineros, podría asegurar que la política lograra mejorar el desempeño económico, social y ambiental de la minería.

Ambas partes de la coalición pro minera entienden que la actividad debe ser la conductora del desarrollo territorial. Por tanto, las empresas y sus gremios buscan la maximización de los proyectos extractivos, y el Estado, la creación de nuevos ordenamientos territoriales a partir de estos. De igual manera, es importante que la política logre el consentimiento previo de las comunidades, pero, en este caso, no se trata del consenti-

miento logrado con una negociación con las actividades representativas tradicionales, sino con quien los promotores de los proyectos decidan.

La competencia entre los sistemas de creencias de las coaliciones mostró una amplia disparidad de recursos para criticar las posiciones contrarias y, además, siempre se estableció entre las partes centrales de las creencias de cada sistema. Por tanto, no se evidenció una disputa entre expertos o profesionales en ámbitos con reglas formales para la definición del contenido de una nueva política a través de criterios cuantitativos; por el contrario, los diálogos mineros, que fueron los únicos espacios para el intercambio de opiniones, mostraron la predominancia de evaluaciones cualitativas realizadas directamente por actores involucrados, que sirvieron para que la coalición pro minera dominante fuera capaz de deslegitimar la existencia de los efectos ocasionados por las actividades de responsabilidad social empresarial en el pasado.

El aprendizaje orientado a la política, que según el Action Coalition Framework caracteriza las interacciones entre las organizaciones, fue muy limitado; sobre todo, porque no se observó un interés en ampliar el conocimiento sobre los problemas de la política pública, evidenciado en la poca intervención de las universidades del país en el proceso. Por lo tanto, el centro de la política minera, que radicaba en ajustar los procesos sociales, políticos y económicos de un territorio a los proyectos mineros, no pudo ser cambiado, lo que demostró que la coalición que creó la política minera en la década de 1990 se mantiene en el poder.

Una vez que la coalición tuvo que enfrentarse a la disputa por el poder local frente al Gobierno y posicionar su agenda antiminera, la fisura ocasionada por la diferencia de valores sobre la importancia de las reivindicaciones culturales de las organizaciones indígenas terminó por fracturarla. Así, el gobierno de Correa pudo elegir a la CONAIE como el interlocutor válido en relación a la disputa sobre política minera.

La formación de un subsistema de política minera cuyo funcionamiento se caracterice por un proceso continuo de aprendizaje y corrección de la política pública no se puede verificar en el caso de la minería en Ecuador en los últimos veinte años. Así, se puede afirmar, con seguridad, que la institucionalización del desarrollo sostenible, que precisamente busca volver a las políticas públicas más adaptables, es muy inci-

piente, a pesar de la creación de instituciones y del desarrollo de prácticas denominadas responsables o sustentables.

Esta institucionalización está caracterizada por la instrumentalización de la participación social, la cual no llega a ocupar los roles de “iluminadora” de las consecuencias perversas de las políticas públicas y definidora de acciones correctivas. El vehículo de la institucionalización es la carencia de regulación sobre las prácticas de responsabilidad social empresarial, que ha permitido la reproducción sistemática de la impunidad efectiva de las empresas ante los impactos sociales que han creado en las zonas de exploración.

Un factor clave en limitar aquella institucionalización y permitir la instrumentalización ha sido la perversa aplicación de la descentralización en la gestión ambiental y, de forma más general, en la planificación del desarrollo en el país. Mientras el Ministerio del Ambiente fue descentralizado y modernizado de acuerdo a la ideología neoliberal, este proceso sirvió para que los niveles subnacionales de control de los impactos ambientales y sociales no pudieran desarrollar capacidades suficientes y ejercer un poder político que permitiera manejar los impactos negativos de la exploración minera antes de que se produjeran crisis, y el ejercicio de la violencia se volviera rutinario.

A pesar de su importancia en la institucionalización del desarrollo sostenible, el Ministerio del Ambiente es el gran ausente de las coaliciones. A pesar de la extensa influencia que tienen las organizaciones no gubernamentales y la cooperación internacional sobre la institución, esta no ha sido incluida en la coalición anti minera para legitimar las preocupaciones sobre la verdadera capacidad de control que el Estado podría desarrollar sobre la industria. Se confirma, entonces, que de no ser por la iniciativa de las ONG interesadas en la conservación y el desarrollo, el Ministerio del Ambiente no es una entidad que esté en capacidad para proveer servicios que permitan el correcto ejercicio de los derechos, sino que, como eje de la institucionalización del desarrollo sostenible, opera exclusivamente a través de los instrumentos legales de los que dispone para que el Estado sea la instancia final de decisión sobre el uso de los recursos, independientemente de los resultados.

Otros actores que han sido dejados de lado son los gobiernos seccionales. Si bien algunos tienen un interés particular en el desarrollo de ciertos

proyectos mineros o rechazan de plano cualquier actividad minera metálica en su jurisdicción, las instancias existentes que los agrupan, como la Asociación de Municipalidades del Ecuador, el Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador y el Consejo Nacional de Juntas Parroquiales del País, no han podido desarrollar una posición sobre el papel del desarrollo de la industria minera como nuevo motor de la economía local y del país.

En cierto sentido, esto también se relaciona a la trayectoria de descentralización del país, que ha mostrado a los gobiernos seccionales la dificultad que existe para coordinar las iniciativas locales con aquellas nacionales propuestas, sobre todo, desde el Gobierno. Al fallar los canales de representación en la función legislativa, y los partidos políticos, que permanecen desconectados de las organizaciones sociales (inclusive, pero en menor grado, Pachakutik, que tiene un control directo de la CONAIE), y no darse procesos sistemáticos de generación de conocimiento sobre las políticas públicas que los actores puedan movilizar, las iniciativas locales de ordenamiento territorial permanecen aisladas, hasta que se abra una oportunidad de cambio general en el sistema político, para una amplia reforma que busque cambiar las relaciones local-nacional.

La descentralización ha provocado, por otro lado, que la autoridad sectorial minera sea capaz de ignorar los impactos sociales de la exploración en función de defender sus intereses en el desarrollo de la actividad. Sobra decir que la coordinación interinstitucional para manejar las crisis es inexistente, y que tal manejo se lleva automáticamente hacia el nivel de todo el sistema político. Es así que las organizaciones sociales de las áreas de interés han sacado la disputa por la política minera, de un subsistema donde su capacidad de ejercer poder es limitada, hacia un subsistema en el que llevan una gran ventaja, de al menos una década, sobre el aprendizaje de las políticas con respecto a sus competidores.

El subsistema de política del agua muestra algunas características distintas a aquel de la minería; sin embargo, para un cabal entendimiento de las relaciones entre ambos, es necesaria más investigación empírica enfocada exclusivamente en este subsistema. Desde la información recabada se aprecia que el desarrollo del sistema es más completo que aquel referente a la minería.

La coalición de defensa del agua, formada de manera general por las agrupaciones del Foro Nacional de los Recursos Hídricos y la CONAIE, ha mostrado una mayor capacidad de propuesta política en el ámbito de la gestión del recurso. El factor determinante para esto se refiere a las características mismas del sector y el recurso. Mientras que en el caso de la minería, las organizaciones sociales no tienen experiencia en su manejo, en el caso del agua, las organizaciones la han estado gestionando por décadas, especialmente en los períodos de reforma del Estado de la década de los noventa.

Los constantes esfuerzos de reforma que ha emprendido el sector del subsistema relacionado directamente con el Banco Mundial han brindado repetidas oportunidades para que las organizaciones desarrollen estrategias de resistencia que han logrado involucrar a un mayor número de actores y movilizar más recursos. La formación de un espacio permanente y en crecimiento, como el Foro Nacional, es una muestra de la institucionalización que ha alcanzado la coalición. Sin embargo, una fractura similar a aquella de la coalición antiminera atraviesa este subsistema.

El ejercicio de los derechos colectivos ha probado ser, nuevamente, un tema que ha alejado a las partes de la coalición, al grado de haberse frustrado posibilidades de reforma por diferencias en el peso que las organizaciones indígenas tendrían en la estructura institucional diseñada para manejar el recurso. En las propuestas del foro y de la CONAIE se observa una diferencia marcada con respecto a la representación en instancias participativas de toma de decisión.

Para las organizaciones del foro, los usuarios directos son los llamados a participar de una gestión compartida con el Estado, a través de estructuras locales de toma de decisión, y de la intervención minoritaria en una estructura nacional que defina las políticas públicas. Por otro lado, para la CONAIE, deben ser los representantes de las nacionalidades quienes definen las políticas, al participar en las instituciones del Estado en todos los niveles y en igualdad de condiciones.

Estas diferencias han dado paso a propuestas de política con estructuras institucionales con un alto grado de complejidad, que, en lo fundamental, por parte del foro, han tenido problemas para definir mecanismos específicos de ejercicio de los derechos indígenas; y para la CONAIE, han

reducido la participación colectiva a una cuestión de reivindicación étnica, descuidando otras formas de gestión colectiva.

Los actores de la coalición de defensa del agua han logrado una mayor penetración de su agenda en la política pública, especialmente en la reforma de la Constitución de 2008. Su capacidad de movilización, tanto en acciones directas como de recursos técnicos, ha facilitado la discusión y adopción de sus propuestas en un nivel al que la coalición antiminera tuvo un acceso muy limitado: el poder legislativo. De igual manera, la debilidad de las instituciones de control del sector, el CNRH y la SENAGUA, ha permitido que las interacciones emulen el comportamiento ideal descrito por el Action Coalition Framework y que se lleve a cabo un aprendizaje basado en la cuantificación y la participación de expertos, pero sobre todo que los actores sean capaces de mostrar las bondades de la gestión compartida, desarrollada históricamente a pesar de la política pública.

Es así que la coalición de defensa del agua intenta evidenciar que la protección de los recursos renovables puede actuar como eje central de una política pública de ordenamiento territorial que permita dotar de una nueva racionalidad a la extracción de minerales. Esta estaría basada en permitir proyectos extractivos en condiciones excepcionales, bajo las cuales las afectaciones a los ecosistemas y las poblaciones locales se estimarían adecuadas a través de la confrontación de los beneficios recibidos y los impactos y externalidades causados, pero no calculadas en lo abstracto sino frente a las actividades económicas ya existentes.

En los procesos de formación de subsistemas de políticas, se evidencia que existen constantes transiciones entre la reivindicación del reconocimiento de la diversidad cultural, el encierro comunitario y la apertura a diálogos interculturales. Los grupos que reivindican una diferenciación de la imaginada comunidad nacional por cuestiones culturales han provocado estas transiciones en función de la apertura de otros actores para permitir que sus subjetividades sean tomadas en cuenta en procesos de toma de decisión.

Las organizaciones indígenas han luchado por que el Estado reconozca formalmente los efectos que tiene la exploración minera sobre sus procesos de reconstitución identitaria, y adecue la política pública de manera que se puedan ejercer los derechos colectivos reconocidos desde la Constitución de la década de 1990. La falta de respuesta de las empresas

y el Estado para reconocer los efectos ha hecho que las organizaciones recurran al encierro comunitario, expresado en la defensa de una forma pura de cultura indígena que, para mantenerse, debe excluir las actividades extractivas de sus territorios. Así, algunos dirigentes indígenas de la cordillera del Cóndor plantean que la continuidad de ciertas operaciones mineras sucede gracias a la defensa de una falsa identidad shuar por parte de quienes negocian con la empresa, negando así las diferencias organizativas históricas que los grupos shuar de la zona han desarrollado como producto de la colonización de sus territorios a inicios del siglo XX.

Si bien el encierro comunitario opera en el campo de lo local, en el ámbito de la política nacional, las nacionalidades indígenas han sido actores propositivos de procesos de diálogo para la definición de nuevas políticas públicas que permitan institucionalizar de mejor manera el desarrollo sostenible. Su principal argumento ha sido a favor de la definición de una política de ordenamiento territorial que les confiera el espacio necesario para ejercer su derecho a la autonomía, mientras se crean las condiciones para permitir vinculaciones al mercado más intensas, como aquellas propuestas por la expansión de la extracción de minerales planteada por el Estado.

En conjunto, la formación de subsistemas ha mostrado que la aplicación de una política enfocada a la atracción de inversión extranjera y a la modificación unilateral de territorios en función del desarrollo de proyectos mineros ha deslegitimado al Estado. Por tanto, la propuesta de las coaliciones ha sido dotar al Estado de una nueva legitimidad, pero construida en una constante negociación de reglas de acceso a los recursos, que empieza en las escalas más cercanas a la gestión de los mismos y que se legitima en el nivel centralizado de gobierno.

Así, hasta 2010, la política minera ha sido influenciada, en mayor medida, por dinámicas internacionales y nacionales ajenas a las decisiones tomadas localmente, y el único prospecto avizorado por los actores para eliminar las actuales fuentes de conflicto sobre la política es conectar ambos niveles con el objetivo último de institucionalizar el desarrollo sostenible y profundizar la democratización de la sociedad.

Conclusiones

El caso de la industria minera metálica en Ecuador, entre 1990 y 2010, nos muestra que la adecuada institucionalización del desarrollo sostenible requiere de una intensificación y cambio de sentido en las interacciones entre el Estado, la sociedad civil y los agentes del mercado. El nuevo sentido requerido es aquel que niega la posibilidad de conocimiento absoluto sobre los impactos del desarrollo sobre la sociedad y el medio ambiente, y, por tanto, produce un compromiso político para incluir a aquellos directamente afectados en los procesos de toma de decisiones sobre los recursos naturales.

La intensificación es un requisito primordial para que las instituciones creadas por la modernidad, encargadas de mejorar las condiciones de vida de la gente, sean capaces de ganar la legitimidad perdida al haber sostenido un desarrollo entendido como crecimiento afectando el bienestar de la gente. La intensificación es necesaria en dos campos, uno geográfico y otro temporal, y ambos se justifican en función de otorgar legitimidad a las instituciones encargadas de manejar la dinámica relación entre la sociedad y el medio ambiente.

El primer campo se relaciona con la existencia de diversas escalas en las que se pueden tomar decisiones sobre el manejo de los recursos naturales; de tal forma que la intensificación de las interacciones obliga a las instituciones del Estado a abrir procesos de definición de objetivos de desarrollo y manejo de los recursos renovables y no renovables a nivel local, cuya principal característica debe ser la integración de aquellas poblacio-

nes excluidas históricamente. Esta integración exige, a su vez, una conferencia de autonomía que posibilite el ejercicio de los derechos conseguidos a través de luchas históricas que permiten conservar una tradición local indispensable para definir metas de desarrollo viables a través de vías más democráticas.

Se requiere que esta intensificación se evidencie en la interconexión de escalas que permitan una validación de las decisiones tomadas en los niveles subnacionales en el plano de lo nacional, donde, en última instancia, las políticas se vuelven públicas. De igual forma, se debe tomar en cuenta que las decisiones tomadas en escalas supranacionales interactúan con aquellas producidas más localmente, y que, por tanto, el nivel nacional debe actuar como un mediador que analice la compatibilidad de las mismas y no privilegie a las primeras —con el objetivo de ampliar la integración a los mercados internacionales—. Es indispensable, entonces, una defensa de la soberanía, pero no para proteger una esencia abstracta de lo nacional, sino para posibilitar la viabilidad de procesos de toma de decisiones democráticos definidos localmente.

El segundo campo, aquel temporal, se refiere a la necesidad de evaluar constantemente los efectos no previstos de la política pública mediante procesos de participación caracterizados por la creación de condiciones adecuadas para el ejercicio de los derechos. En este punto, los derechos a la participación en la toma de decisiones deben evidenciar un ajuste en el proceso de construcción de una nación cívica y no cultural. Solamente a través de una constante evaluación de los efectos de la política pública se podrá conocer si la sociedad está dando pasos adecuados hacia la institucionalización del reconocimiento de la diversidad cultural, al permitir un avanzado grado de autonomía a quienes escogen diferenciarse de la cultura predominante, pero deben seguir participando de una sola nación cívica.

El estudio del proceso de construcción de sustentabilidad ambiental nos refiere al estudio de estas problemáticas para dejar de lado una visión —impregnada en la ecología política— que idealiza la capacidad de los actores sociales para producir soluciones efectivas —a través de la transformación social— que permiten eliminar los conflictos y regresar la intervención del medio físico a un imaginado estado ideal. Como vemos, tampoco se trata de apoyar el discurso de la modernización tecnológica; todo lo

contrario, se trata de aceptar que toda transformación social produce consecuencias no previstas que deben ser evaluadas contantemente para corregir los objetivos perseguidos con la transformación, en función de sus efectos sobre quienes tienen más que perder.

Así, la producción de una política de ordenamiento territorial como instrumento que permita concretar de mejor manera los roles de las organizaciones sociales en la institucionalización del desarrollo sostenible cobra sentido. Hasta ahora, esta política ha estado ausente en el caso analizado; y no solo esto, sino que la lógica de ordenamiento territorial del sistema de gobernanza minero no ha hecho más que limitar la capacidad de las organizaciones sociales para ejercer el rol que el desarrollo sostenible les exige.

En el período analizado, la participación de las organizaciones sociales en la industria ha sido instrumentalizada por los vacíos creados en el sistema de gobernanza minero a partir de las reformas neoliberales de la década de 1990. Esto ha operado a dos niveles, uno internacional y otro nacional. En el plano internacional, la institucionalización del desarrollo sostenible como prácticas de responsabilidad social ha producido efectos negativos sobre la sociedad (polarización política, violencia) que exigen que se desarrollen capacidades de control sobre las condiciones que los generan. De ahí la disputa sobre la regulación mantenida en Canadá, principal receptor de inversión minera y base de las transacciones que sostienen esta industria en el mundo.

En el plano nacional, la constitucionalización de derechos y su traducción en normas sectoriales ha permitido la aplicación de consultas a colectivos formados para hacer del mecanismo de participación un fin en sí mismo, produciendo lo que hemos denominado el desplazamiento de los sujetos de consulta. A través de este, las autoridades tradicionales y representativas de las zonas potencialmente afectadas por la minería, y los representantes de los sujetos del derecho a la participación y consulta han sido incapaces de representar a sus colectivos, y, en cambio, han sido acusados de entorpecer el desarrollo de la industria, al movilizarse por la correcta aplicación de sus derechos colectivos.

Está claro que, en el contexto de intensificación de las interacciones como parte de la globalización, el Estado solamente ha logrado plegarse

hacia fuera, ha respondido de manera rápida a la necesidad de la industria de encontrar nuevos mecanismos para legitimar la extracción de recursos. Pero no ha podido plegarse hacia dentro, hacia lo subnacional, y ha escogido ignorar los efectos negativos de la responsabilidad empresarial, amparado en la ideología de la mínima intervención para el fomento de la competitividad. Esto constituye, a su vez, el lado negativo de la descentralización aplicada en el contexto de liberalización de la década de 1990. Se ha producido acumulación de poder ahí donde ya existía, en la industria extractiva, y no en el lado del control sobre sus efectos ambientales y sociales, donde los directamente afectados están llamados a participar para que la sociedad conozca y controle los impactos de la industria de mejor manera.

El rol característico de las organizaciones sociales, en el período analizado, ha sido aquel de opositoras a la política minera y ambiental del Estado. Este desacuerdo se crea tanto por los efectos negativos de la misma, como por la necesidad de mostrar que la implementación de alternativas a la extracción son viables y permiten a las organizaciones desarrollar un mayor control sobre los procesos de cambio de los territorios y culturas que defienden.

Los problemas que han tenido las organizaciones sociales para hacer frente a la minería o formar parte de una sociedad civil fuerte, que analice pormenorizadamente los efectos de la política minera, no se dan solo por la presencia de las empresas mineras o la ausencia del Estado. Estos factores sirven para dificultar la ya compleja tarea de empatar tradición y modernidad, para ser parte activa de la construcción nacional; sin embargo, el mayor problema ha sido la limitada capacidad de los actores de la sociedad civil para producir alianzas ecológicas sustentadas en la competencia por la definición de la política pública, que permitan una mejor institucionalización del desarrollo sostenible.

La capacidad de la sociedad civil para movilizar recursos que le permitan aprender de los efectos de la política pública minera y desarrollar propuestas, no solamente legítimas en las zonas mineras sino negociables por los actores políticos a nivel nacional, ha sido limitada. Los factores que contribuyen a esto son la limitada disposición de fondos por parte de las organizaciones no gubernamentales nacionales para sostener campañas que produzcan presión política sobre el Gobierno, la inexistente partici-

pación de la academia en la producción de análisis sobre la temática, y la inestabilidad interna de las organizaciones sociales.

En este sentido, la acción subpolítica que podría desestabilizar el consenso extractivo en el sector minero sigue siendo insuficiente, aunque logra politizar los efectos de las actividades de exploración. Sin embargo, esta misma acción ha sido eficaz en cuanto a movilizar recursos para defender los proyectos que organizaciones no gubernamentales, organizaciones sociales y gobiernos locales han emprendido desde la década de 1990 para gestionar el agua. La búsqueda de mejores medios para optimizar la gestión del agua, para reducir la pobreza y la inequidad, e incentivar la vinculación al mercado ha permitido un aprendizaje continuo, fundamentado en el involucramiento directo de los actores en la gestión y, por tanto, en la disponibilidad de información, y porque la gestión misma del recurso exige la creación de compromisos de corto y largo plazo entre los actores.

La acción colectiva subpolítica en el sector del manejo del agua ha logrado tener un rol más protagónico en la definición de la política ambiental, evidenciando la limitada voluntad política de los gobiernos de la última década en apoyar el cambio de una lógica de manejo de los recursos naturales basada en la gestión del agua desde el nivel nacional. Así, el ordenamiento territorial que exige el desarrollo sostenible está en proceso de gestación, a pesar de la política pública ambiental existente y de la limitada capacidad de la sociedad, en su conjunto, para aprender de los efectos negativos de la misma.

En definitiva, la sustentabilidad ambiental en Ecuador se construye, todavía, a través de la demanda por la creación de medios para la introducción de varias subjetividades en el manejo ambiental, como complemento al manejo científico-técnico que propone el Estado; se forma a través de la demanda por una institucionalización de los principios del desarrollo sostenible que permita manejar los conflictos de mejor manera, mas no apunta a construir una sociedad en la que estos no existan; y apunta a democratizar la sociedad y cambiar los valores predominantes con respecto al manejo del medio físico y sus efectos sobre poblaciones históricamente marginadas. Es un proceso de domesticación de la modernidad lineal cuyos resultados finales serán siempre inciertos.

Bibliografía

- Acción Ecológica (1999). *A los mineros: ni un paso más en Junín-Íntag*. Quito: Acción Ecológica / Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales.
- Advisory Group Report (2007). *National roundtables on Corporate Social Responsibility (CSR) and the Canadian extractive industry in developing countries*. Mimeo.
- Akabzaa, Thomas (2009). "Mining in Ghana: implications for national economic development and poverty reduction". En *Mining in Africa: regulation and development*, Bonnie Campbell (Ed.): 25-65. Nueva York: Pluto Press.
- Álvarez, Cecilia (2000). "La comunidad de Junín frente a la Bishimetals". *Ecología política* N.º 19: 137-139.
- Amaluisa, Cecilia y Jorge Jurado (2006). *Gobernabilidad frágil. Estudio sobre conflictos sociales y socioambientales en el Ecuador*. Quito: DED.
- Ames, Barry y Margaret Keck (1998). "The politics of sustainable development: environmental policy making in four brazilian states". *Journal of interamerican studies and world affairs* Vol. 39 Issue 4: 1-40.
- Areparampil, Mathew (1996). "Displacement due to mining in Jharkhand". *Economic and political weekly* Vol. 31 Issue 24: 1524-1528.
- Arévalo, Bigverto (2006). *Las comunidades locales y la micro cuenca hídrica del río Irquis en la provincia del Azuay*. Tesis de maestría, FLACSO-Ecuador.

- Arteaga, Nelson (2006). "Political Correctness: entre pluralismo cultural y multiculturalismo". *Sociológica* N.º 61: 259-272.
- Arze, Javier y Jorge Martínez-Vásquez (2003). "Descentralización en Latinoamérica desde una perspectiva de países pequeños: Bolivia, El Salvador, Ecuador y Nicaragua". Ponencia presentada en la Conferencia Nuevos Retos de la Descentralización Fiscal en América Latina en el Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE, en México.
- Ascendant Copper Corporation (2005). *Preliminary prospectus*. Vancouver: Ascendant Copper Corporation.
- (2007). "Annual report". Mimeo.
- Assadourian, Sempat, Heraclio Bonilla, Antonio Mitre y Tristan Platt (1980). *Minería y espacio económico en los Andes*. Lima: IEP.
- Assies, Willem (2010), "The limits of state reform and multiculturalism in Latin America: contemporary illustrations". En *Out of the mainstream: water rights, politics and identity*, Rutgerd Boelens, David Getchesy Armando Guevara-Gil (Eds.): 57-74.
- Auty, Richard (1993). *Sustaining development in mineral economies: the resource curse thesis*. Londres: Routledge.
- Ballard, Chris (2001). "Human rights and the mining industry in Indonesia: a baseline study". MMSD working paper N.º 182. http://www.iied.org/mmsd_pdfs/indonesia_hr_baseline.pdf.
- Banco Mundial (1996). *A mining strategy for Latin America and the Caribbean*. Washington DC: Banco Mundial.
- (2001). *Investigation report on Ecuador mining development and environmental control technical assistance project*. Washington DC: Banco Mundial.
- (2002). *Implementation completion report: environmental management technical assistance project*. Washington DC: Banco Mundial.
- (2003). *Project performance assessment report: Ecuador mining development and environmental control technical assistance project (Loan 3655- EC)*. Washington DC: Banco Mundial.
- Bebbington, Anthony (1996). "Movements, modernizations and markets: indigenous organizations and agrarian strategies in Ecuador". En *Liberation ecologies: environment, development, social movements*, Richard Peet y Michael Watts (Eds.): 86-109. Londres: Routledge.

- (2006). "Sociedad(es) y desarrollo(s): el reto del papel de la sociedad civil en el desarrollo". En *El desarrollo: perspectivas y dimensiones, aportes interdisciplinarios*, Carlos Zorro (Comp.): 135-160. Bogotá: Universidad de los Andes / CIDER / Ediciones Uniandes / Embajada del Reino de los Países Bajos.
- (2007). "Elementos para una ecología política de los movimientos sociales y el desarrollo territorial en zonas mineras". En *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas, una ecología política de las transformaciones territoriales*, Anthony Bebbington (Ed.): 23-46. Lima: EP / CEPES.
- Bebbington, Anthony y Jeffrey Bury (2009). "Institutional challenges for mining and sustainability in Peru". *PNAS*: 1-6.
- Bebbington, Anthony, Denise Humpheys, Jeffrey Bury, Jeannet Lingán, Juan Pablo Muñoz y Martin Scurrah (2007). "Los movimientos sociales frente a la minería, disputando el desarrollo territorial andino". En *Movimientos sociales y desarrollo territorial rural en América Latina*, J. Bengoa (Comp.): 187-231. Santiago de Chile: Editorial Catalonia / RIMISP.
- Beck, Ulrich (2002). *La sociedad del riesgo global*. Madrid: Siglo XXI.
- Belem, Gisèle (2009). "Mining, poverty reduction, the protection of the environment and the role of the World Bank Group in Mali". En *Mining in Africa*, Bonnie Campbell (Ed.): 119-149. Nueva York: Pluto Press.
- Bellamy, John (1999). "Marx's theory of metabolic rift: classical foundations for environmental sociology". *The American journal of Sociology* Vol. 105 Issue 2: 366-405.
- Benhabib, Seyla (1991). "Feminismo y posmodernidad: una difícil alianza". *FEMINARIA* N.º 14: 22-28.
- Beyer, Cornelia (2007). "NGOs as motors of change". *Government and opposition* N.º 42: 513-535.
- Bhengara, Ratnakar (1996). "Coal mining displacement". *Economic and political weekly*: 647-649.
- Bobes, León Velia (2004). "Buscando al actor. La intervención sociológica". En *Observar, escuchar y comprender sobre la tradición cualitativa en la investigación social*, María Luisa Tarrés (Coord.): 227-248. México: FLACSO-México.

- Bridge, Gavin (2004). "Contested terrain: mining and the environment". *Annual review of environment & resources* Vol. 29 Issue 1: 205-259.
- Bridge, Gavin y Phil McManus (2000). "Sticks and stones: environmental narratives and discursive regulation in the forestry and mining sectors". *Antipode* Vol. 32 Issue 1: 10-47.
- Bunker, Stephen (1988). *Underdeveloping the Amazon: extraction, unequal exchange and the failure of the modern State*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bury, Jeffrey (2004). "Livelihoods in transition: transnational gold mining operations and local change in Cajamarca, Peru". *The geographical journal* Vol. 170 Issue 1: 78-91.
- Buttel, Frederick (1992). "Instituciones sociales y cambio medioambiental". En *Sociología del medio ambiente, una perspectiva internacional*, Michael Redclift y Graham Woodgate (Coords.): 27-44. Madrid: McGrawHill.
- Cabrera, Patricio y Juan Dumas (2008) *Diálogo en Nangaritza: caminando de la violencia a la colaboración*. Quito: FFLA.
- Calderón, Álvaro, Michael Mortimore, Márcia Tavares y Carlos Razo (2007). *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Campbell, Bonnie (2003). "Factoring in governance is not enough. Mining codes in Africa, policy reform and corporate responsibility". *Minerals & energy* N.º 3: 2-13.
- (2009) "Conclusion. What development model? What governance agenda?". En *Mining in Africa*, Bonnie Campbell (Ed.): 243-259. Nueva York: Pluto Press.
- Campodónico, Humberto y Georgina Ortiz (2002). *Características de la inversión y del mercado mundial de la minería a principios de la década de 2000*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CAR-Comité Ambiental Regional (2008). *Plan estratégico ambiental regional, Loja-Zamora Chinchipe-El Oro*. Loja: CAR.
- Cashore, Benjamín (2002). "Legitimacy and the privatization of environmental governance: how non-state market driven (NSMD) governance systems gain rule making authority". *Governance* Vol. 15 Issue 4: 503-529.

- CEPLAES-Centro de Planificación y Estudios Sociales (2004). *Minería y comunidades locales: criterios marco para una relación de mutuo beneficio*. Quito: CEPLAES.
- Cisneros, Paúl (2006). "Gobernanza ambiental y conservación de la naturaleza: un caso de control territorial indígena en el parque nacional Yasuni". Tesis de maestría, FLACSO-Ecuador.
- (2008). "Gobernanza ambiental, conservación y conflicto en el parque nacional Yasuni". En *La guerra del fuego. Políticas petroleras y crisis energética en América Latina*, Guillaume Fontaine y Alicia Puyana (Coords.): 241-258. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Collier, Paul y Anke Hoeffler (2000). *Greed and grievance in civil war. Policy research working paper 2355*. Washington DC: Banco Mundial.
- CONAIE-Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (1996). *Propuesta de ley de aguas*. Quito: CONAIE.
- (2004). *Manifiesto al País*. Mimeo.
- CONFENIAE-Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (2009). "Mandato de la regional amazónica sobre el levantamiento indígena". Mimeo.
- Corriente Resources (1999). *Annual report 1998*. Vancouver: Corriente Resources.
- (2000). *Annual report 1999*. Vancouver: Corriente Resources.
- (2001). *Annual report 2000*. Vancouver: Corriente Resources.
- (2004). *Annual report 2002*. Vancouver: Corriente Resources.
- (2005). *Annual report 2004*. Vancouver: Corriente Resources.
- (2008). *Annual report 2007*. Vancouver: Corriente Resources.
- (2009). *Annual report 2008*. Vancouver: Corriente Resources.
- Coumans, Catherine (2010). "Alternative accountability mechanisms and mining: the problems of effective impunity, human rights, and agency". *Canadian journal of development studies*. Vol. XXX Issues 1-2: 27-48.
- Crate, Susan y Natalia Yakovleva (2008). "Indigenous peoples and mineral resource extraction in Russia: the case of diamonds". En *Earth matters: indigenous peoples, the extractive industries and corporate social responsibility*, Ciaran O'Faircheallaigh y Saleem Ali (Eds.): 222-244. Sheffield: Green-Leaf Publishing.

- Crespo, Patricio, Pablo Borja, Vicente Iñiguez, Felipe Cisneros, Pedro Cisneros, Pedro y Jan Feyen (2009). *Estado del conocimiento de la hidrología y las propiedades abióticas del agua y del suelo de los páramos en el suroeste del Ecuador*. Cuenca: PROMAS / Universidad de Cuenca.
- Chaparro, Eduardo (2002). *Actualización de la compilación de leyes mineras de catorce países de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Chaparro, Eduardo y René Salgado (2005). *Sociedad, mercado y minería. Una aproximación a la responsabilidad social corporativa*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Chapin, Mac (2004). "A challenge to conservationists: can we project natural habitats without abusing the people who live in them?". *World watch* Vol. 17 Issue 6: 17-31.
- Cheney, George, Juliet Roper y Steve May (2007). "Overview". En *The debate over corporate social responsibility*, Steve May, George Cheney y Juliet Roper (Eds.): 3-12. Nueva York: Oxford University Press.
- Chicaiza, Gloria (2010). *El enclave minero en la cordillera del Cóndor*. Quito: Acción Ecológica.
- Chipman, Ralph y Oleg Dzioubinsky (1999). *Trends in consumption and production: selected minerals*. Discussion paper N.º 5. New York: United Nations.
- Damonte, Gerardo (2007). "Minería y política: la recreación de luchas campesinas en los comunidades andinas". En *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas, una ecología política de las transformaciones territoriales*, Anthony Bebbington (Ed.): 117-162. Lima: EP / CEPES.
- Das, Vidhya (1995). "Development or destruction? New mining projects in Orissa". *Economic and political weekly* Vol. 30 Issue 22: 1281-1282.
- Davies, Michael, Todd Martin y Peter Lighthall (2004). *Mine tailings dams: when things go wrong*. British Columbia: AGRA Earth & Environmental Limited.
- Davis, Graham y John Tilton (2005). "The resource curse". *Natural resources forum* N.º 29: 233-242.
- De Echave, José, Alejandro Diez, Ludwig Huber, Revesz Bruno, Xavier Lanata y Martin Tanaka (2009). *Minería y conflicto social*. Lima: IEP / CBC / CIPCA / CES.

- DECOIN-Defensa y Conservación de Íntag (2005). "La lucha contra la contaminación por minería en la zona de Íntag, Cotacachi". *PARAMO* N.º 20: 33-50.
- (s/f). *Breve historia de la resistencia a la minería en Íntag, Ecuador*. Íntag: DECOIN.
- Demeritt, Paul (2002). "What is the 'social construction of nature?'". *Progress in human geography* Vol. 26 Issue 6: 767-790.
- Ding y Field (2005). "Natural resource abundance and economic growth". *Land economics* Vol. 81 Issue 4: 496-502.
- Dresner, Simon (2002). *The principles of sustainability*. Londres: Earthscan.
- Dunlap, Riley (1997). "Evolución de la sociología del medio ambiente: breve historia y valoración de la experiencia estadounidense". En *Sociología del medio ambiente: una perspectiva internacional*, Michael Redclift y Graham Woodgate (Coords.): 3-25. Madrid: McGrawHill.
- El Tiempo* (2007). "Acosta propone diálogo minero". 5 abril 2007.
- Escobar, Arturo (1996). "Constructing nature: elements for a post-structuralist political ecology". En *Liberation ecologies: environment, development, social movements*, Richard Peet y Michael Watts (Eds.): 46-68. Londres: Routledge.
- (1999). "After nature. Steps to an antiessentialism political ecology". *Current anthropology* Vol. 40 Issue 1: 1-30.
- Falconí, Fander (2002). *Economía y desarrollo sostenible: ¿matrimonio feliz o divorcio anunciado? El caso del Ecuador*. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Federación de Centros Shuar (1988). "Solución original a un problema actual". En *Pensamiento indigenista ecuatoriano*, Claudio Malo González (Ed.): 563-605. Quito: Banco Central.
- Finot, Iván (2001). "Descentralización en América Latina: teoría y práctica". *Serie gestión pública* N.º 12. Santiago de Chile: CEPAL.
- Folchi, Mauricio (2001). "Conflictos de contenido ambiental y ecologismo de los pobres: no siempre pobres, ni siempre ecologistas". *Ecología política* N.º 22: 79-100.
- Fontaine, Guillaume (2005). "Del manejo de conflictos ambientales a la institucionalización de arreglos: el aporte de las teorías de la gobernanza". En *Integración, equidad y desarrollo*, Sergio Florencio Abreu

- (Comp.): 131-148. Quito: FLACSO-Ecuador / CAF / Embajada de Brasil / Ministério das relações Exteriores / Odebrecht.
- (2006). “¿Radicales? Conflictos ambientales y ecologismo en la Amazonía ecuatoriana”. En *Democracias en desconfianza. Ensayos en sociedad civil y política en América Latina*, José da Cruz (Comp.): 49-76. Montevideo: Editorial Coscoroba.
- (2007). “Verde y negro: ecologismo y conflictos por petróleo en el Ecuador”. En *Políticas ambientales y gobernabilidad en América Latina*, Guillaume Fontaine, Geert van Vliet y Richard Pasquis (Coords.): 223-256. Quito: FLACSO-Ecuador / IDDRI / CIRAD.
- (2010). *Petropolítica: una teoría de la gobernanza energética*. Quito: FLACSO-Ecuador / Abya-Yala / EIP.
- Fontaine, Guillaume y Marc Le Calvez (2007). “Extracción de hidrocarburos y gobernanza económica indígena en la región amazónica: un estudio comparado de los proyectos Camisea (Perú) y Amazonía Gas (Ecuador). *Documento de trabajo* N.º 14.
- Foro de los Recursos Hídricos (2002). “Conclusiones, propuestas y acuerdos del Primer Foro Nacional”. Mimeo.
- (2003). *Segundo encuentro nacional: documentos de discusión*. Quito: CAMAREN.
- (2009). “Memoria de la reunión: Quito, 12 de agosto de 2009”. Mimeo
- Fundación Ecológica Arco Iris (2006). *Sistematización del primer foro minero ambiental de la provincia de Zamora Chinchipe: un espacio de diálogo y concertación*. Loja: Arco Iris.
- Funtowicz, Silvio y Bruna De Marchi (2000). “Ciencia posnormal, complejidad reflexiva y sustentabilidad”. En *La complejidad ambiental*, Enrique Leff (Coord.): 54-84. México: Siglo XXI.
- Furtado, Celso (1983). *La economía latinoamericana: formación histórica y problemas contemporáneos*. México DF: Siglo XXI.
- García-Guadilla, María Pilar (2001). “El movimiento ambientalista y la constitucionalización de nuevas racionalidades: dilemas y desafíos”. *Revista venezolana de economía y ciencias sociales* Vol. 7 Issue 1: 113-132.

- Gaybor, Antonio y Ramiro Vela (2009a). “Oficio 2009-080 del Foro Nacional de Recursos Hídricos dirigido a Jorge Jurado, secretario Nacional del Agua”. Mimeo.
- (2009b). “Oficio 2009-082 del Foro Nacional de Recursos Hídricos dirigido a Rafael Correa, presidente de la república”. Mimeo.
- Gaybor, Antonio, Alex Ramos, Christian Tamayo y Jenny Albornoz (2008). *El despojo del agua y la necesidad de una transformación urgente*. Quito: Foro Nacional de los Recursos Hídricos.
- Gil, Wladimir (2009). *Aterrizaje minero. Cultura, conflicto, negociaciones y lecciones para el desarrollo de la minería en Ancash, Perú*. Lima: IEP.
- González, Max (2006). “Pronunciamiento de la Universidad Nacional de Loja ante el estudio de impacto ambiental de Ecuacorrientes S.A., del proyecto Mirador”. Mimeo.
- Global Water Partnership (2003). *La gobernabilidad de la gestión del agua en el Ecuador*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Grigg, Annelisa (2007). “Biodiversity and the extractive industry: innovative practices and remaining challenges”. *Greener management international* N.º 52: 63-76.
- Gros, Christian (2000). *Políticas de la etnicidad: identidad, Estado y modernidad*. Bogotá: ICANH.
- Guerrero, Andrés (1993). “De sujetos indios a ciudadanos étnicos: de la manifestación de 1961 al levantamiento indígena de 1990”. En *Democracia, etnicidad y violencia política en los países andinos*, Alberto Adrianzen et al. (Coords.): 83-101. Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos.
- (1995). “El levantamiento nacional de 1994: discurso y representación”. *Memoria* N.º 5: 89-124.
- Guha, Ramachandra (1994). “El ecologismo de los pobres”. *Ecología política* N.º 8: 137-151.
- (2010). “Ten reasons why India will not and should not be a superpower”. Conferencia presentada por los 40 años de IDRC en Montreal, Canadá.
- Gurmendi, Alfredo (2010). “The mineral industry of Peru”. En *2008 Minerals yearbook*. Denver: United States Geological Service.

- Gutiérrez, Daniel (2006). "Prólogo. El espíritu del tiempo: del mundo diverso al mestizaje". En *Multiculturalismo: perspectivas y desafíos*, Daniel Gutiérrez Martínez (Coord.): 9-24. México: Siglo XXI.
- Gutmann, Amy (2001). "Introducción". En *El Multiculturalismo y "la política del reconocimiento"*, Charles Taylor: 13-42. México: Fondo de Cultura Económica.
- Habermas, Jürgen (1996). *La inclusión del otro: estudios de teoría política*. Barcelona: Paidós.
- Hale, Charles (2002). "Does multiculturalism menace? Governance, cultural rights and the politics of identity in Guatemala". *Journal of latin american studies* Vol. 34 Issue 3: 485-524.
- Hannigan, John (1995). *Environmental sociology: a social constructionist perspective*. Londres: Routledge.
- Haslam, Paul (2007). "The firm rules: multinational corporations, policy space and neoliberalism". *The world quarterly* Vol. 28 Issue 6: 1167-1183.
- Hetherington, L., A. J. Benham, T. Bide, P. A. J. Lusty, V. L. Harás, S. D. Hannis y N. E. Idoine (2008). *World mineral production: 2002-2006*. Nottingham: British Geological Survey.
- Hilson, Gavin (2007). "Championing the rhetoric? Corporate social responsibility in Ghana's mining sector". *Greener management international* N.º 53: 43-56.
- Hilson, Gavin y James Haselip (2004). "The environmental and socioeconomic performance of multinational mining companies in the developing world economy". *Minerals & energy* Vol. 19 Issue 3: 25-47.
- Hochstetler, Kathryn (2002). "After the boomerang: environmental movements and politics in the La Plata river basin". *Global environmental politics* Vol 2 Issue 4: 35-57.
- Humphreys, Macartan y Mantin Sandbu (2007). "The political economy of natural resource funds". En *Escaping the resource curse*, Macartan Humphreys, Jeffrey Sachs y Joseph Stiglitz (Eds.): 194-233. Nueva York: Columbia University Press.
- Humphreys, Macartan, Jeffrey Sachs y Joseph Stiglitz (2007). "What is the problem with natural resource wealth?". En *Escaping the resource curse*,

- Macartan Humphreys, Jeffrey Sachs y Joseph Stiglitz (Eds.): 1-20. Nueva York: Columbia University Press.
- Hyndman, David (1991). "Digging the mines in Melanesia". *Cultural survival quarterly* Vol. 15 Issue 2: 32-39.
- Iamgold (2002). *Annual report 2001*. Markham: Iamgold.
- (2006a). *Revista informativa*, mayo-septiembre.
- (2006b). *Annual report 2005*. Ontario: Iamgold.
- Ibarra, Alicia (1992). *Los indígenas y el Estado en el Ecuador*. Quito: Abya-Yala.
- ICSG-International Copper Study Group (2009). *The world copper factbook*. Lisboa: ICSG.
- Inglehart Ronald (2000) "Globalization and postmodern values". *The Washington quarterly*, winter: 215-228.
- Irvin, René y John Stansbury (2004). "Citizen participation in decision making: is it worth the effort? *Public administration review* Vol. 64 Issue 1: 55-65.
- Iverson, Duncan, Paul Patton y Will Sanders (2000). "Introduction". En *Political theory and the rights of indigenous peoples*, Duncan Iverson, Paul Patton y Will Sanders (Eds.): 1-21. Nueva York: Cambridge University Press.
- Jiménez, Manuel (2002). "La protesta social como estrategia de participación: ¿lecciones de nueva gobernanza?". Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública en Lisboa, Portugal.
- Jones Luong, P. y E. Weinthal (2006). "Combating the resource curse: an alternative solution to managing mineral wealth". *Perspective on politics* Vol. 4 Issue 1: 35-53.
- Keane, John (1988). "Introduction". En *Civil society and State. New european perspectives*, John Keane (Ed.): 1-31. Londres: Verso.
- Keck, Margaret y Kathryn Sikkink (1999). "Redes transnacionales de cabildeo e influencia". *Foro Internacional* Vol. 4 Issue 158: 404-428.
- Kingman, Santiago (2007). *Áreas protegidas y pueblos indígenas: un estudio de caso en Ecuador*. Santiago de Chile: FAO.
- Klare, Michael (2003). *Guerras por los recursos: el futuro escenario del conflicto global*. Barcelona: Tendencias.

- Kooiman, Jan (2003). *Governing as governance*. Londres: Sage Publications.
- (2004). “Gobernar en gobernanza”. *Instituciones y desarrollo* N.º 16: 171-194.
- Kouzmine, Valentine (2001). *América Latina: las exportaciones de productos básicos durante los años noventa*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Küffner, Ulrich (2004). *El proceso de la formulación de la política y estrategia de manejo de los recursos hídricos en el Ecuador*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Kymlicka, Will (1996). *Ciudadanía multicultural: una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- (2001). “Multicultural citizenship”. En *The new social theory reader: contemporary debate*, Steven Seidman y Jeffrey C. Alexander (Eds.): 212-222. Londres: Routledge.
- (2003). *La política vernácula: nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Larrea, Sissy (2009). *Género cultura y ambiente: la agenda ambiental de Cotacachi y la ausencia de los saberes y prácticas de las mujeres rurales*. Quito: FLACSO-Ecuador.
- La Tarde (2007). “Minería dependerá de la sociedad”. 5 abril 2007.
- Leff, Enrique (2001). “Espacio, lugar y tiempo: la reapropiación social de la naturaleza y la construcción local de la racionalidad ambiental”. *Nueva Sociedad* N.º 175: 28-42.
- (2004) *Racionalidad ambiental: la reapropiación social de la naturaleza*. México: Siglo XXI.
- (2005a). “Nature, culture, sustainability: the social construction of an environmental rationality”. Presentado en Ecological Treats and New Promises of Sustainability for the 21th Century, Queen Elizabeth house 50 Anniversary Conference en Oxford.
- (2005b). “La insoportable levedad de la globalización: la capitalización de la naturaleza y las estrategias fatales de la sustentabilidad”. *Foro de Economía Política*. Tendencias. Visita 4 de abril de 2009 en <http://www.disidencias.net/fep/tendencias.php>
- (2006). “La ecología política en América Latina: un campo en construcción”. En *Los tormentos de la materia. Aportes para una ecología*

- gía política latinoamericana*, Héctor Alimonda (Comp.): 21-56. Buenos Aires: CLACSO.
- Lins Ribeiro, Gustavo (2005). “Post-imperialismo: para una discusión después del post-colonialismo y del multiculturalismo”. En *Cultura, política y sociedad, perspectivas latinoamericanas [Antología]*, Daniel Mato (Comp.): 41-67. Buenos Aires: CLACSO.
- López, Fausto (1997). “Comunidades afectadas por la empresa Rio Tinto Zinc (RTZ): parque nacional Podocarpus”. *Ecología política* N.º 14: 14-15.
- López, Fausto, Marcelo Torres y Roberto Beltrán (2003). *La minería en el parque nacional Podocarpus*. Loja: Fundación Ecológica Arco Iris.
- López, Víctor (2003). “Nuestras necesidades no son nuestras debilidades: gestión de conflictos socioambientales y defensa de derechos de los pueblos indígenas del centro sur de la Amazonía ecuatoriana”. Tesis de maestría, FLACSO-Ecuador.
- Lusty, P. A. J. (2008). *South America mineral production: 1997-2006*. Nottingham: British Geological Survey.
- MAC-Mining Association of Canada (2010). *Towards sustainable mining 101: A primer*. Vancouver: MAC.
- MAE-Ministerio del Ambiente del Ecuador (2007). *Plan de manejo de la reserva ecológica Cotacachi-Cayapas*. Quito: MAE.
- Magno, Francisco (2003). “Human and ecological security: the anatomy of mining disputes in the Phillipines”. En *Development and security in Southeast Asia. The international political economy of new regionalisms. Vol. I: The environment*, David B. Hewitt y Carolina G. Hernández (Eds.): 115-136. Inglaterra: Ashgate.
- Martínez-Alier, Joan (1992). “El ecologismo de los pobres”. Notas de la presentación en el Seminario Taller de la Nueva Izquierda Latinoamericana realizado en Perú.
- (1994). “Ecological economics and ecosocialism”. En *Is capitalism sustainable? Political economy and the politics of ecology*, Martin O’Connor (Ed.): 23-36. Nueva York: Guilford Press.
- (2001). “Justicia ambiental, sustentabilidad y valoración”. *Ecología política* N.º 21: 103-134.

- (2004). *El ecologismo de los pobres: conflictos ambientales y lenguajes de valoración*. Barcelona: Icaria.
- Martínez-Novo, Carmen (2009). “Introducción”. En *Repensando los movimientos indígenas*, Carmen Martínez-Novo (Comp.): 9-38. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Mayntz, Renate (1993). “Governing failures and the problem of governability: some comments on a theoretical paradigm”. En *Modern governance: new government-society interactions*, Jan Kooiman (Ed.): 9-20. Londres: Sage Publications.
- McDonald, Jevin (2002). “L’intervention sociologique after twenty-five years: can it translate into english?”. *Qualitative sociology* Vol. 25 Issue 2, summer: 247-353.
- McMahon, Gary (1998). “Mining and the community: results of the Quito Conference”. *Occasional paper* N.º 11. Washington DC: Banco Mundial.
- Meadows, Donella, Dennis Meadows, Randers Jorgen y William Behrens (1972). *Los límites del crecimiento: informe al Club de Roma sobre el predicamento de la humanidad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- MEM-Ministerio de Energía y Minas (2007). *El ABC de la minería en el Ecuador*. Quito: MEM.
- Metz, Shannah (2006). *Consentimiento previo e informado y áreas protegidas. Estudio de caso: cordillera del Cóndor, Ecuador*. Washington DC: Center for Environmental Law.
- MMSD-Minerals, Metals and Sustainable Development (2001). “MMSD-Ecuador: proceso participativo”. Memoria del Taller en Bomboiza, Ecuador.
- Moller-Okin, Susan (1999). “Is multiculturalism bad for women?”. En *Is multiculturalism bad for women?*, Joshua Kohen, Mathew Howard y Martha C. Nussbaum (Eds.): 8-24. New Jersey: Princeton University Press.
- Montúfar, César (2007). “Participación ciudadana y gobierno representativo en América Latina: subsidiaridad, influencia y cogobierno en el debate sobre la construcción democrática en la región”. Mimeo.
- Moussa, Nicole (1999). *El desarrollo de la minería del cobre en la segunda mitad del siglo XX*. Santiago de Chile: CEPAL.

- Muradian, Roldan, Joan Martínez-Alier y Humberto Correa (2003). “International capital versus local population: the environmental conflict of the tambogrande mining project”. *Peru, society & natural resources* Vol. 16 Issue 9: 775-792.
- Naciones Unidas (1972). “Report of the United Nations conference on the human environment”. Visita 28 de febrero de 2011 <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=97>
- Naredo, José Manuel (1997). “Sobre el origen, el uso y el contenido del término sostenible”. Visita 18 de marzo de 2010 <http://habitat.aq.upm.es/cs/p2/a004.html>
- Narváez, Iván (2009). *Petróleo y poder: el colapso de un lugar singular Yasuní*. FLACSO-Ecuador / GTZ.
- O’Connor, James (1994). “Is sustainable capitalism possible?”. En *Is capitalism sustainable? Political economy and the politics of ecology*, Martin O’Connor (Ed.): 152-175. Nueva York: The Guilford Press.
- O’Connor, Martin (1993). “On the misadventures of capitalist nature”. *Capitalism, nature, socialism* Vol. 4 Issue 4: 7-34.
- O’Faircheallaigh, Ciaran (2008). “Understanding corporate-aboriginal agreements on mineral development: a conceptual framework”. En *Earth matters: indigenous peoples, the extractive industries and corporate social responsibility*, Ciaran O’Faircheallaigh y Saleem Hassan Ali (Eds.): 67-82. Sheffield: Green-Leaf Publishing.
- Oblasser, Ángela y Fernando Sánchez (2008). *Estudio comparativo de la gestión de pasivos ambientales mineros en Bolivia, Chile, Perú y Estados Unidos*. Santiago de Chile: CEPAL.
- OCMAL-Observatorio de Conflictos Mineros en América Latina (2009). *Una larga historia de articulaciones en América Latina*. Visita 10 de septiembre de 2010 <http://www.conflictosmineros.net/quienessomos/historia-de-ocmal>.
- OIT-Organización Internacional del Trabajo (2002). *The evolution of employment, working time and training in the mining industry*. Ginebra: OIT.
- Onorato, William, Peter Fox, y John Strongman (1998). *World Bank group assistance for minerals sector development and reform in member countries*. Washington DC: Banco Mundial.

- Palacios, Paulina (1999). *La lucha por el acceso al agua: perspectivas de las organizaciones indígenas y campesinas*. Quito: ICCI.
- Pazmiño, Diego (2005). *Proyecto de ley reformativa de la codificación de la ley de aguas y leyes conexas, Foro de los Recursos Hídricos: tercer encuentro nacional*. Quito: CAMAREN.
- Pegg, Scott (2003). *World Bank group support for extractive industries in Africa*. Washington DC: Environmental Defense.
- Peruzzotti, Enrique y Andrew Selee (2009). "Participatory innovation and representative democracy in Latin America". En *Participatory innovation and representative democracy in Latin America*, Andrew Selee y Enrique Peruzzotti (Eds.): 1-16. Washington DC: Wodrow Wilson Centre Press.
- Peters, Guy (2004). "Back to the centre? Rebuilding the State". *The political quarterly publishing* Vol. 75 Issue Supplement s1: 130-140.
- Phillips, Anne (2007). *Multiculturalism without culture*. New Jersey: Princeton University Press.
- Pierre, Jon y Guy Peters (2000). "Governance at three levels". En *Governance, politics and the state*, Jon Pierre y Guy Peters (Eds.): 75-93. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Polo, César (2005). *Las industrias extractivas y la aplicación de regalías a los productos mineros*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Ponce, Juan (2004). *Tipología de la intervención social en el Ecuador*. Quito: Sistema Integrado de Indicadores Sociales.
- Presidencia de la República del Ecuador (2008). "Lineamientos y estrategias en asuntos socioambientales: del manejo de conflictos a la gestión socioambiental". Mimeo.
- Real, Byron (2004). *Evaluación y análisis legal del procesos de descentralización de la gestión ambiental en el Ecuador*. Quito: Ministerio del Ambiente.
- Redclift, Michael y Graham Woodgate (2002). "Sostenibilidad y construcción social". En *Sociología del medio ambiente: una perspectiva internacional*, Michael Redclift y Graham Woodgate (Eds.): 45-62. Madrid: McGrawHill.
- Rhodes, Robert (1996). "The new governance: governing without government". *Political studies* Vol. 44 Issue 4: 652-667.

- Rivadeneira-Roura, Cristina (2007). "Refugio de vida silvestre El Zarza, en ECOLAP y MAE". Guía del patrimonio de áreas naturales protegidas del Ecuador. Quito: ECOFUND / FAN / DarwinNet / IGM.
- Robinson, James, Ragnar Torvik y Thiery Verdier (2006). "Political foundations of the resource curse". *Journal of development economics* N.º 79: 447-468.
- Rodríguez-Becerra, Manuel y Guillermo Espinoza (2002). *Gestión ambiental en América Latina y el Caribe: evolución, tendencias y principales prácticas*. Washington DC: BID.
- Ruiz, Ariela (2004). *Situación y tendencias de la minería aurífera y del mercado internacional del oro*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Sabatier, Paul (1988). "An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein". *Policy sciences* N.º 21: 129-168.
- Sabatier, Paul y Christopher Weible (2007). "The advocacy coalition framework: innovations and clarifications". En *Theories of the policy process*, Paul Sabatier (Ed.): 189-220. Boulder: Westview Press.
- Sabatini, Francisco (1997). "Chile: conflictos ambientales locales y profundización democrática". *Ecología política* N.º 13: 51-69.
- Salas, Guillermo (2008). *Dinámica social y minería: familias pastoras de puna y la presencia del proyecto Antamina (1997-2002)*. Lima: IEP.
- Salazar, Ernesto (1989). "La Federación Shuar y la frontera de la colonización". En *Amazonía ecuatoriana: la otra cara del progreso*, Norman Whitten et al. (Eds.): 61-84. Quito: Abya-Yala.
- Salim, Emil (2003). *Striking a better balance*. Washington DC: Extractive Industries Review.
- Sánchez, Fernando, Georgina Ortiz y Nicole Moussa (1999). *Panorama minero de América Latina a fines de los años noventa*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Sandoval, Fabián (2001). "Minería, minerales y desarrollo sustentable en Ecuador". En *Minería, minerales y desarrollo sustentable en América del Sur*: 441-528. CIPMA / IIPM / IIED.
- Sarangi, Debaranjan (2004). "Mining development and MNCs". *Economic and political weekly* Vol. 39 Issue 17: 1648-1652.

- Sartori, Giovanni (2001). *La sociedad multiétnica: pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*. Madrid: Grupo Santillana de Ediciones.
- Sassen, Saskia (2007). *A sociology of globalization*. Nueva York: Norton & Company.
- Scurrah, Martin (2008). "Incidencia política y conflicto: algunos temas comunes a los casos extractivos". En *Defendiendo derechos y promoviendo cambios: el Estado, las empresas extractivas y las comunidades locales en el Perú*, Martin Scurrah (Ed.): 301-353. Lima: IPE / IBC / OXFAM.
- Selee, Andrew (2004). "Exploring the link between decentralization and democratic governance". En *Decentralization and governance in Latin America*, Joseph Tulchin y Andrew Selee (Eds.): 3-36. Washington DC: Woodrow Wilson Center for Scholars.
- Smart, Rose (2004). *HIV/AIDS guide for the mining sector*. Washington DC: Banco Mundial.
- Solano, Lina (2007). "La farsa del desarrollo sustentable". Mimeo.
- Solway, Jacqueline (2002). "Navigating the 'neutral' State: minority rights in Botswana". *Journal of southern african studies* Vol. 28 Issue 4 (Special Issue: minorities and citizenship in Botswana): 711-729.
- Tamariz, María Eugenia y Marco Andrade (2000). *Percepciones sobre la información geoquímica generada por PRODEMINCA en la zona de Íntag*. Quito: CEPLAES.
- Tandazo, Fredi (2009). "Efectos de construcción de la carretera Evener-Macuma-Taisha sobre la cobertura boscosa del territorio de la Federación Independiente del Pueblo Shuar del Ecuador-FIPSE". Tesis sometida a consideración de la Escuela de Posgrado como requisito para optar por el grado de Magister Scientiae en Manejo y Conservación de Bosques Naturales y Biodiversidad. Turrialba: CATIE.
- Tandeter, Enrique (1992). *Coacción y mercado: la minería de la plata en el Potosí colonial: 1629-1826*. Cusco: Centro de Estudios Regionales Andinos.
- Taylor, Charles (2001). *El multiculturalismo y "la política del reconocimiento"*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Terán, Juan Fernando (2007). *Las quimeras y sus caminos: la gobernanza del agua y sus dispositivos para la producción de pobreza rural en los Andes ecuatorianos*. Buenos Aires: CLACSO.

- Tews, Kerstin, Per-Olof Busch y Helge Jörgens (2003). "The diffusion of the new environmental policy instruments". *European journal of political research* N.º 42: 569-600.
- Tobasura Acuña, Isaías (2003). "El movimiento ambiental colombiano, una aproximación a su historia reciente". *Ecología política* N.º 26: 107-119.
- Touraine, Alain (2001). *¿Podremos vivir juntos? Iguales y diferentes*. México: Fondo de Cultura Económica.
- (2006a). "Las condiciones de la comunicación intercultural". En *Multiculturalismo: perspectivas y desafíos*, Daniel Gutiérrez Martínez (Coord.): 275-303. México: Siglo XXI.
- (2006b). *Un nuevo paradigma para comprender el mundo de hoy*. Buenos Aires: Paidós.
- Tsie, Belafi (1996). "The political context of Botswana's development performance". *Journal of Southern African affairs* Vol. 22 Issue 4: 599-616.
- UICN-Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (1980). *World conservation strategy: living resources, conservation for sustainable development*. Gland: UICN.
- (1996). *Mining in tropical regions: ecological impact, dutch involvement*. Boskoop: Macula.
- United Nations Global Compact Office (2008). *Corporate citizenship in the world economy: United Nations global compact*. Nueva York: UN Global Compact Office.
- Veintimilla, V. (2004). "Ordenanza que regula la participación comunitaria en prestación de los servicios de agua potable y saneamiento: la experiencia de ETAPA". *Foro Regional del Agua: hacia un manejo durable del agua en Azuay y Cañar*: 21-26.
- Velástegui, Alexandra (2010). *Análisis geo-espacial y estadístico preliminar de la actividad minera en los páramos del Ecuador*. Quito: ECOCIENCIA.
- Vine, P. (2009). "A critique of industrial dispersion modeling in Trinidad y Tobago". Mimeo.
- Walker, Peter (2006). "Political ecology: where is the policy?". *Progress in human geography* Vol. 30 Issue 3: 382-395.

- Walter, Mariana y Joan Martínez-Alier (2010). "How to be heard when nobody wants to listen: community action against mining in Argentina". *Canadian journal of development studies* Vol. XXX Issues 1-2: 281-302.
- Walzer, Michael (1996). "La crítica comunitaria del liberalismo". *La Política* N.º 1: 47-64.
- Weitzner, Viviane. (2010). "Indigenous participation in multiple dialogues on extractives: what lessons can Canada and others share?". *Canadian Journal of Development Studies* Vol. XXX Issues 1-2: 87-110.
- Wieviorka, Michel (2006). "Cultura, sociedad y democracia". En *Multiculturalismo: perspectivas y desafíos*, Daniel Gutiérrez Martínez (Coord.): 25-76. México: Siglo XXI.
- WRI-World Resources Institute (2004a). *Mining and critical ecosystems: mapping the risks*. Washington DC: WRI.
- (2004b). *Environmental and social impacts of mining*. Washington DC: WRI.
- Yearley, Steven (1994). "Social movements and environmental change". En *Social theory and the global environment*, Michael Redclift y Ted Benton (Eds.): 150-168. Londres: Routledge.
- (1996). *Sociology, environmentalism, globalization: reinventing the globe*. Londres: Sage Publications.
- (2005). *Cultures of environmentalism: empirical studies in environmental sociology*. Gran Bretaña: Palgrave Macmillan.
- Zallez, Jaime y Alfonso Gortaire (1978). *Organizarse o sucumbir... La Federación Shuar*. Sucúa: Centro de Documentación, Investigación y Publicaciones.
- Zapata, Alex (2004). "Reflexiones en torno a la incidencia política en material de aguas". Mimeo.
- (2009). *Construcción de políticas del agua en el Ecuador*. Quito: ICCI.

Documentos

- Constitución Política de la República del Ecuador (1998).
 Ordenanza que declara a Cotacachi como Cantón Ecológico (2000).

Entrevistas

- Alberto Acosta; ex ministro de Energía y Minas; 2007.
 Anabel Salinas; Radio TV Católica; 2011.
 Ángel Awak; 2009.
 Ángel Nantip; 2007.
 Antonio Castillo; alcalde del cantón Limón Indanza; 2009.
 Antonio Gaybor; Foro Nacional de los Recursos Hídricos; 2009.
 Benito Suquisupa; alcalde del cantón Yantzaza; 2009.
 Braulio Cumbicus; Frente de Defensa de la Vida de El Pangui; 2009.
 Carlos Pérez; FOA, UNAGUA; 2009, 2010.
 Dennis García; Foro de los Recursos Hídricos de Pichincha; 2009.
 Domingo Ankuash; ex presidente de la CONFENIAE; 2008.
 Edwin Zárate; Universidad del Azuay; 2010.
 Enrique Cárdenas; Cóndor (COSUDE-GTZ); 2009.
 Equipo socioambiental de Iamgold; 2009.
 Fernando Mejía; presidente de la Coordinadora Campesina Popular de Morona Santiago; 2006.
 Humberto Cholango; ECUARUNARI; 2009, 2010.
 Javier Díaz; director de la Unidad Ejecutora de Planes Maestros de ETAPA; 2010.
 John Montúfar; técnico del Municipio de Macas; 2009.
 José Cueva; Coordinadora Zonal de Íntag; 2009.
 José Garzón; Asociación de Juntas Parroquiales de Íntag; 2009.
 José Serrano; subsecretario de Minas; 2009.
 Juan Santiago Velasco; Subsecretaría de Planificación Territorial, SENPLADES; 2010.
 Leonardo López; FOA; 2009.
 Luis Macas; 2008.

Marlon Santi; presidente de la CONAIE; 2009.
Mentor Vaca; Juntas Administradoras de Agua Potable y Riego del Ecuador; 2009.
Mercedes Mancheno; Comité por la Defensa del Agua, la Vida y la Cultura de Macas; 2009.
Nidia Solís; Grupo de Mujeres Defensoras de la Pachamama; 2009.
Patricio Cabrera; Fundación Futuro Latinoamericano; 2009.
Patricio Crespo; PROMAS; 2010.
Patricio Vargas; presidente de la Cámara de Minería de Cuenca; 2010.
Pedro Arévalo; presidente de la Junta Parroquial de Los Encuentros; 2011.
Pepe Lucho Acacho; presidente de la FICSH; 2009.
Rafael Correa; presidente de la República del Ecuador; 2010.
Rolando Celleri; PROMAS; 2010.
Rubén Naichap; 2009.
Susan V. Prats; Corporación Grupo Randi-Randi; 2009.
Tarquino Cajamarca; concejal del cantón Limón Indanza y alcalde electo para el período 2010-2014; 2009.
Xavier Vidal; gerente de Agua Potable, Saneamiento y Gestión Ambiental de ETAPA; 2010.

Glosario

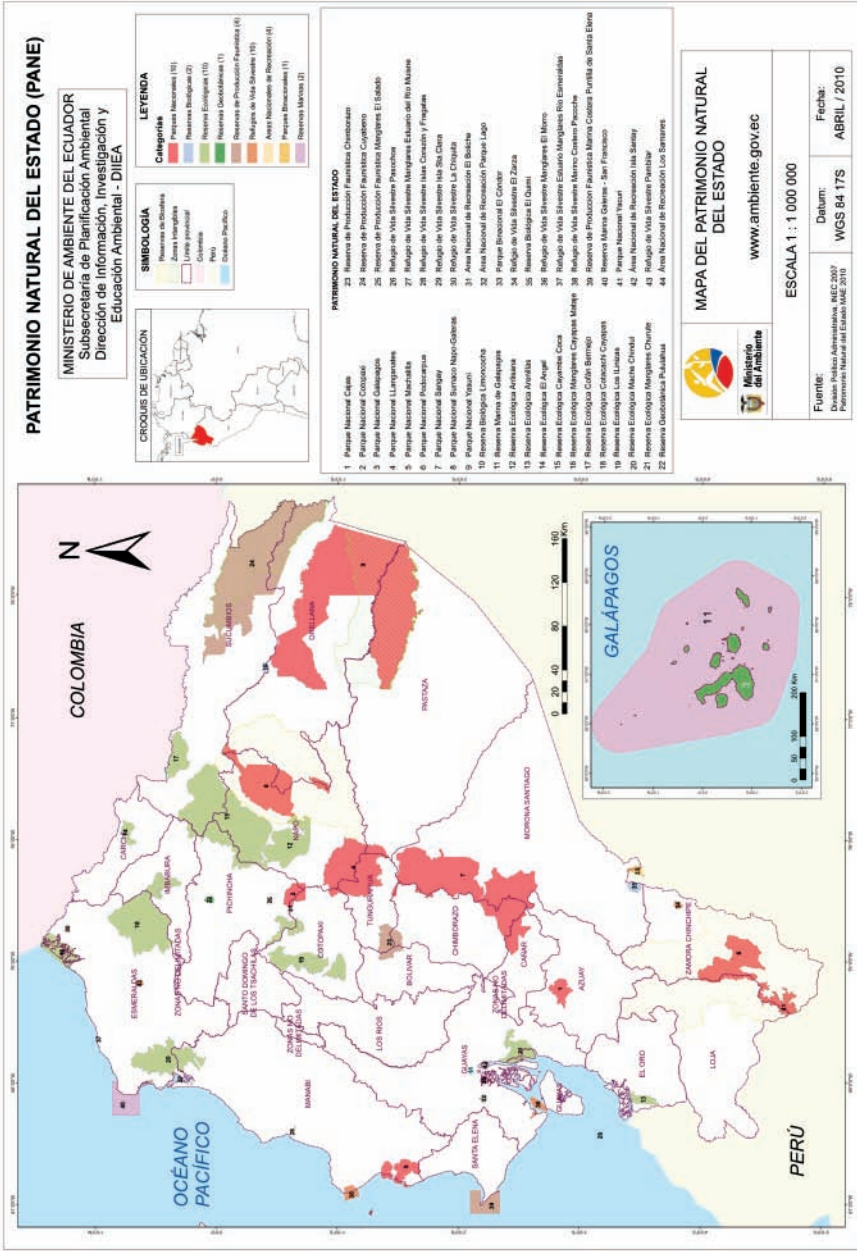
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAMM	Comisión Asesora Ambiental de la Presidencia de la República
CAR	Consejo Ambiental Regional
CEDENMA	Coordinadora Ecuatoriana de Organizaciones para la Defensa de la Naturaleza y el Medio Ambiente
CEPLAES	Centro de Planificación y Estudios Sociales
CNRH	Consejo Nacional de Recursos Hídricos
CODEGAM	Consejo de Desarrollo de García Moreno
CODIGEM	Corporación de Desarrollo e Investigación Geológico Minero
CONAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
CONELEC	Consejo Nacional de Electricidad
CONFENIAE	Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía del Ecuador
CREA	Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago
CTSHA	Circunscripción Territorial Shuar Arutam
DECOIN	Defensa y Conservación de Íntag
DED	Servicio Alemán de Cooperación Social-Técnica
DINAGE	Dirección Nacional de Geología
DINAMI	Dirección Nacional de Minería
ECSA	Ecuacorriente S.A.
ECUARUNARI	Confederación Kichwa del Ecuador
ETAPA	Empresa Municipal de Telecomunicaciones, Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento

FEPNASHZCH	Federación Provincial de la Nacionalidad Shuar de Zamora Chinchipe
FESHZCH	Federación Shuar de Zamora
FEI	Federación Ecuatoriana de Indios
FICSH	Federación Interprovincial de Centros Shuar
FOA	Federación de Organizaciones Campesinas e Indígenas del Azuay
FOIN	Federación de Organizaciones Indígenas del Napo
FRESMIGE	Frente de Resistencia Sur a la Minería a Gran Escala
GTZ	Cooperación Técnica Alemana
ICMM	International Council on Mining and Metals
IDRC	International Development Research Center
IEOS	Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias
IERAC	Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización
IMC	International Minerals Corporation
MAC	Mining Association of Canada
MIDUVI	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda
MMSD	Mining Metals and Sustainable Development
MPD	Movimiento Popular Democrático
NCI	Naturaleza y Cultura Internacional
NCP	Canadian National Contact Point for the OECD Guidelines for Multinational Enterprises
OCMAL	Observatorio de Conflictos Mineros
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización no gubernamental
ORI	Operación Rescate Infantil
PATRA	Proyecto de Asistencia Técnica para la Gestión Ambiental en el Ecuador
PLASA	Plataforma de Acuerdos Socioambientales
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

PRAGUAS	Programa de Agua y Saneamiento para Comunidades Rurales y Pequeños Municipios
PRODEMINCA	Proyecto de Desarrollo Minero y Control Ambiental
PROMAS	Programa para el Manejo del Agua y Suelo
RECC	Reserva Ecológica Cotacachi-Cayapas
RTZ	Rio Tinto Zinc
SENAGUA	Secretaría Nacional del Agua
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
TLC	Tratado de Libre Comercio
TSX	Toronto Stock Exchange
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
UNAGUA	Unión de Sistemas Comunitarios de Agua
UNORCAC	Unión de Organizaciones Campesinas e Indígenas de Cotacachi
ZAMASKIJAT	Federación Provincial de Kichwas, Saraguros y Campesinos de Zamora Chinchipe

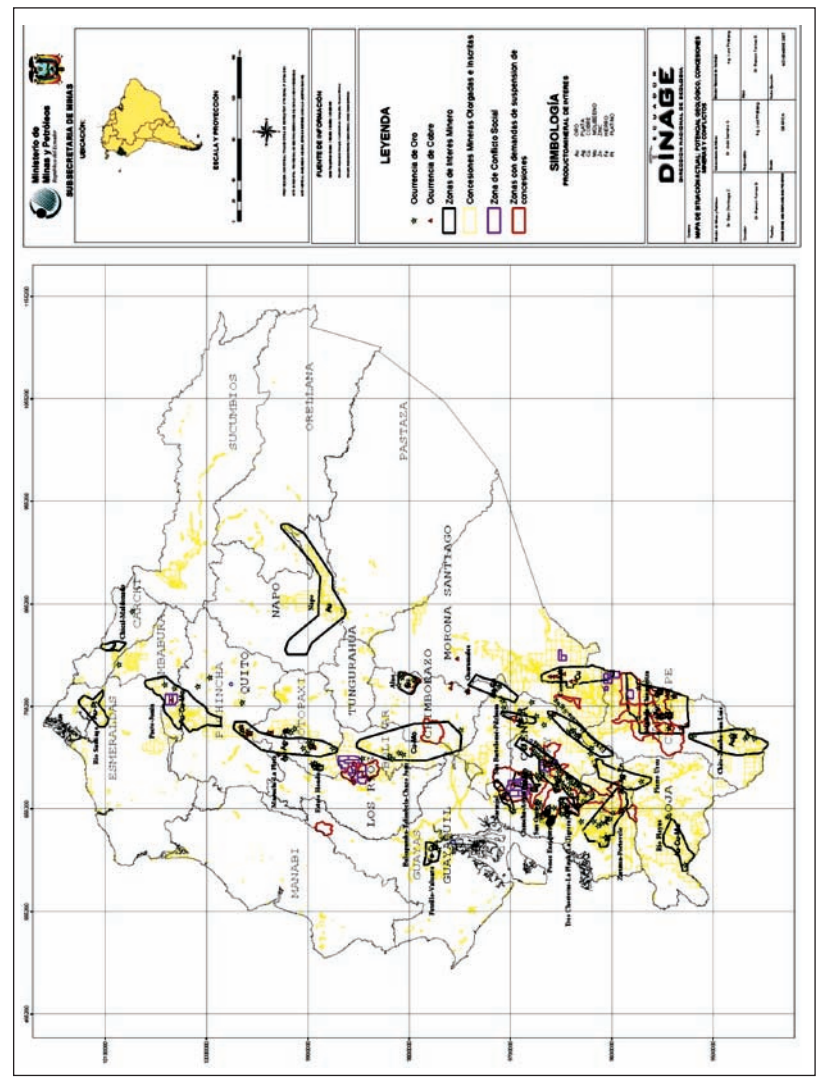
Anexos

Anexo N.º 1. Elementos del código minero moderno	
Elemento	Guía sobre las mejores prácticas mundiales
Alcance de la ley	Debe regular todos los sectores de la minería de manera transparente.
Marco institucional	Debe especificar claramente las instituciones con competencias y responsabilidades sobre la minería y definir claramente la participación de las empresas propiedad del Estado, si existen (se recomienda que estas no existan).
Participación de las personas afectadas	Las regulaciones deben tratar los roles de las personas afectadas y de las ONG en los procesos de regulación y de titulación. Se entiende que estos actores sociales participan de un proceso de aprobación de proyectos.
Acceso a actividades mineras	Se recomienda diferenciar claramente las actividades y los tipos de derechos mineros e identificar zonas excluidas de la minería. Promover el mayor esfuerzo posible a la exploración.
Seguridad en la tenencia	La regulación debe satisfacer la demanda de los inversionistas de poder desarrollar una operación que ha sido identificada a través de la exploración.
Obligaciones del operador	Deben ser especificadas de acuerdo a la licencia minera y de manera que sean implementadas siguiendo, al menos, las mejores prácticas internacionales.
Aspectos de regulación	La ley necesita definir los derechos de acceso, inspección y poderes para emitir direcciones de la autoridad reguladora.
Propietarios de tierra privados	Se recomienda desarrollar provisiones especiales en el caso de tierras de pueblos indígenas al aplicar el poder de la agencia reguladora, para permitir operaciones mineras a pesar no haberse llegado a acuerdos entre el operador y los propietarios.
Permisos y licencias subsidiarias	La ley deberá establecer provisiones sobre el uso de recursos naturales o tierras de no existir otras regulaciones específicas para asegurar una buena administración.
Contratos de inversión	Establecen los derechos y obligaciones de las empresas y los Estados y pueden suplementar, modificar o sustituir a la ley, sobre todo en relación a grandes proyectos.
Asuntos fiscales	Es crítico asegurar que el Estado tenga disponibilidad de recursos legales para obtener una parte equitativa de los resultados de las operaciones mineras y que no deba incurrir en gastos mayores para el desarrollo de infraestructura que no le sean reembolsados.
Asuntos sociales y ambientales	Se debe atender los efectos ya causados por la minería sobre las poblaciones locales o los recursos naturales a través de las mejores prácticas de evaluación, monitoreo y mitigación, asegurando que estos estén considerados en la ley, especialmente a través de estudios de impacto ambiental de los efectos de la minería, que son generalmente localizados, identificables y específicos, y para cuyo manejo existe tecnología adecuada. Se debe determinar cuidadosamente qué agencia del Estado decide sobre el comienzo, suspensión o terminación de las operaciones mineras, sobre todo tomando en cuenta que las capacidades para determinar y manejar los efectos sociales de la minería están muy poco desarrolladas en la industria.
Fuente: Elaboración propia, a partir de Onorato, Fox y Strongman (1998: 30-35)	



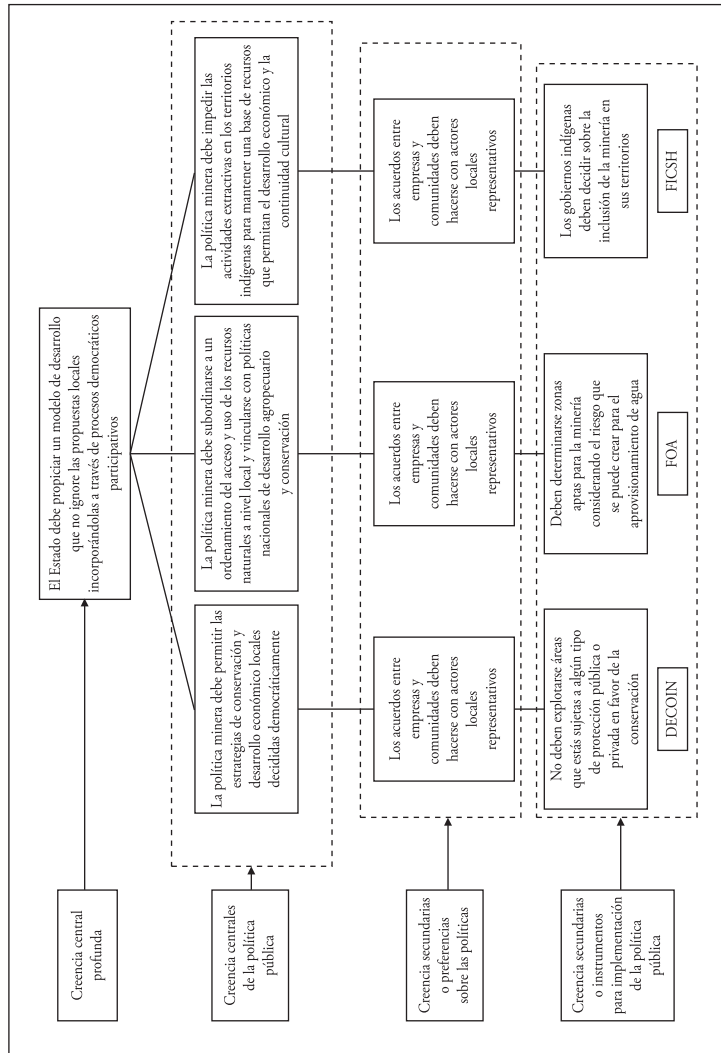
Fuente: www.ambiente.gov.ec

Anexo N.º 3. Patrimonio geológico, concesiones y conflictos (noviembre de 2007)



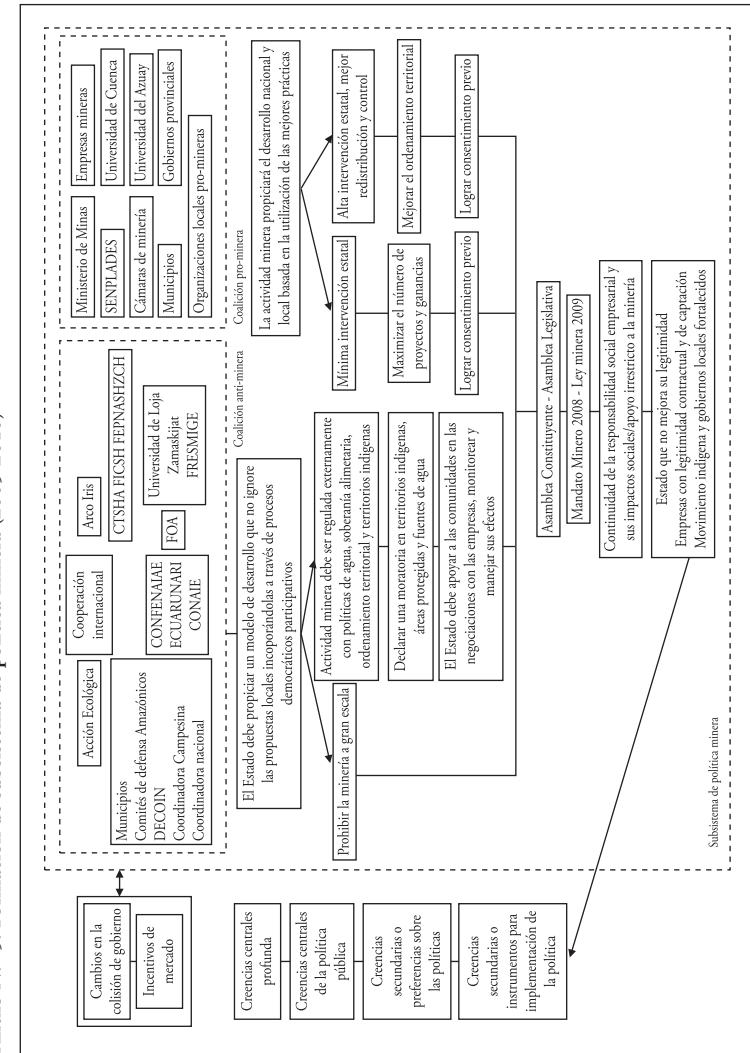
Fuente: Presidencia de la República del Ecuador (2008)

Anexo N.º 4. Sistema de creencias de las organizaciones sociales de interés



Fuente: Elaboración propia

Anexo N.º 5. Formación de subsistema de política minera (2005-2010)



Fuente: Elaboración propia

Este libro se terminó de
imprimir en noviembre de 2011
en la imprenta Rispergraf
Quito, Ecuador