

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Flacso Ecuador
Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación
Convocatoria 2014-2016

Tesis para obtener el título de maestría en Relaciones Internacionales con mención en
Negociación y Cooperación Internacional

El sector minero ecuatoriano y la influencia de los flujos de inversión chinos y canadienses en
su estructura regulatoria (2000-2013)

Roberta Gasparini

Asesora: Cintia Quiliconi, Ph.D.

Lectores: Rachel Babin, Msc. y Marcelo Saguier, PhD

Quito, agosto de 2017

Epígrafe

Los seres humanos son tan simples
y se someten hasta tal punto a las necesidades presentes,
que quien engaña encontrará siempre quien se deje engañar.

Niccolò Machiavelli 1531

Tabla de contenidos

Resumen	VII
Introducción	1
Capítulo 1.	12
Marco Teórico	12
1. La escuela pluralista de Economía Política Internacional	13
2. La corriente estructuralista de la CEPAL	22
3. La Teoría de la Dependencia	25
4. La corriente Neoextractivista Latinoamericana.....	26
5. Conclusiones.....	30
Capítulo 2.	32
Antecedentes jurídicos del sector minero ecuatoriano	32
1. La Ley de Minería de 1991 y sus antecedentes	35
2. La Ley Trole de 2001	39
3. El Mandato Minero de 2008.....	45
4. La Nueva Ley de Minería de 2009 y la Carta Magna	49
5. Conclusiones.....	51
Capítulo 3.	54
Canadá en la minería ecuatoriana.....	54
1. La Nueva Ley Minera de 2009 y su negociación	55
2. El modelo minero canadiense y las trasnacionales canadienses.....	64
3. Las trasnacionales canadienses en la minería ecuatoriana	69
4. El proyecto Fruta del Norte	77
5. Conclusiones.....	82
Capítulo 4.	85
China en la minería de Ecuador	85
1. El <i>boom</i> económico chino del siglo XXI	86
2. China en América Latina: la coexistencia pacífica y el beneficio mutuo	98
3. China en el sector minero de Ecuador	104
4. Conclusiones.....	119
Conclusiones	122
Lista de referencias	129

Ilustraciones

Figuras

0.1 Proyectos de inversión minera por región, 2000-2010.....	5
0.2 Principales destinos de exploración en América Latina 2011.....	6
1.1 Strange: las cuatro estructuras del sistema internacional.....	18
2.1 Evolución de los presupuestos de exploración en los destinos tradicionalmente mineros, 1990 – 2001.....	33
2.2 Evolución de las concesiones mineras solicitadas e inscritas 1994 – 2002.....	40
2.3 Concentración de concesiones mineras en cuatro de los 30 mayores concesionarios extranjeros en el año 2012.....	48
3.1 Flujo de inversión extranjera directa de Canadá en Ecuador en el periodo 2007-2013.....	72
3.2 Estructura societaria de la empresa Aurelian Ecuador S.A.....	78
4.1 Porcentaje del PIB global durante el período 1790-2030.....	87
4.2 PIB de la República Popular China, 1980-2014.....	88
4.3. Peso relativo de exportaciones de productos primarios y con alto valor agregado en el total de exportaciones de bienes en el período 1984-2010 en China.....	92
4.4 Inversión extranjera directa china en el período 2003 – 2012.....	98
4.5 Inversión extranjera directa china por región hacia finales del año 2011.....	99
4.6 Exportaciones, importaciones y saldo comercial de América Latina con China, 1985-2009.....	102
4.7 Flujo de inversión extranjera directa de China en Ecuador, 2008-2013.....	104

Tablas

2.1 Comparación de los tipos de contratos y plazo y de las regalías para minerales metálicos de las leyes mineras de 1974, 1985 y 1991.....	37
2.2 Causales de caducidad de las concesiones mineras, Mandato Minero.....	45
3.1 Número y país de origen de empresas extranjeras en Ecuador en el año 2012.....	70
3.2 Flujo de inversión extranjera directa de Canadá en Ecuador por sectores en el periodo 2007-2013.....	73
4.1 Mayores transnacionales mineras por número de proyectos (2000-2010).....	94
4.2 IED China en Ecuador por sectores en el periodo 2008-2013.....	105
4.3 Tabla comparativa de los actos administrativos previos obligatorios como indicado en la Nueva Ley de Minería de 2009 y su reforma de 2013	110
4.4 Causales de caducidad en la nueva Ley de Minería de 2009 y en su reforma de 2013.....	115
4.5 Beneficios resultantes de las reformas al Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones y a la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno.....	118

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Roberta Gasparini, autora de la tesis titulada “El sector minero ecuatoriano y la influencia de los flujos de inversión chinos y canadienses en su estructura regulatoria (2000-2013)” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría en Relaciones Internacionales con mención en Cooperación y Negociación Internacional concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, agosto de 2017



Roberta Gasparini

Resumen

El desarrollo de la minería a gran escala es un objetivo que ha sido constantemente perseguido por los varios gobiernos ecuatorianos que se han sucedido desde la década de los 90. La presente investigación, que se inserta en el debate de Economía Política Internacional alrededor de las dinámicas que surgen de la profundización del modelo neoextractivista en la región latinoamericana, examina los cambios ocurridos en la estructura regulatoria del sector minero ecuatoriano durante el período 2000-2013. Particularmente, el estudio se centra en la influencia que han tenido los flujos de inversiones chinas y canadienses, así como sus transnacionales, durante los momentos de cambio a nivel regulatorio del sector minero ecuatoriano.

En primer lugar, este trabajo analiza los antecedentes jurídicos a la nueva Ley de Minería de 2009 empezando por la Ley de Minería de 1991 para comprender la situación en que se encontraba el sector minero en el momento en que empezó la negociación de la nueva Ley de Minería de 2009. Luego, se analiza el proceso de negociación de dicha ley estudiando al mismo tiempo el flujo de inversión canadiense y el nivel de influencia de las transnacionales canadienses durante dicho proceso, los cuales explican la implementación en 2009 de un marco regulatorio dirigido a la protección de los intereses de las grandes transnacionales mineras. Asimismo, la cuarta parte del estudio toma en análisis los flujos de inversión chinos durante el periodo de reforma de la nueva Ley de minería, argumentando que dicha reforma se ha dado bajo la influencia de las transnacionales mineras canadienses y chinas. En síntesis, el trabajo encuentra que tanto las multinacionales mineras canadienses como las chinas han tenido un margen de injerencia alto en los diferentes momentos que Ecuador ha cambiado su marco regulatorio en este sector.

Introducción

Históricamente América Latina ha asumido, en el orden geopolítico y geoeconómico mundial, “el rol de exportador de Naturaleza” (Svampa 2011, 1). Durante la década de los ’90, en plena época neoliberal, se despierta, a nivel internacional, un renovado interés hacia la minería de la región. Esto se dio por la coyuntura de distintos factores: por un lado, a nivel internacional creció la demanda de productos mineros, tanto por parte de los países desarrollados, entre los cuales están Canadá y Estados Unidos, como por parte de países emergentes como China e India. Al mismo tiempo se dio un agotamiento de la producción minera en otros países tradicionalmente mineros. En este sentido, sea por la intensificación de los marcos regulatorios ambientales, por razones sociales o por agotamiento físico de los recursos en los principales países tradicionalmente mineros, la región latinoamericana se convirtió en un territorio de atracción minera.¹

Este renovado interés internacional hacia la minería de América Latina se tradujo en un esfuerzo regulador de los países de la región, lo cual apuntaba hacia la atracción de la inversión minera extranjera y la conquista de “la confianza de las grandes empresas trasnacionales de la minería, asegurándoles seguridad jurídica, garantías a la inversión y estabilidad para un negocio que, como la minería, debe concebirse bajo una óptica de largo plazo” (Sánchez-Albavera y Lardé 2006, 14).

Actualmente, la región latinoamericana es el “principal destino [de las] inversiones para [la] exploración” a nivel internacional y, durante el período 2003-2010, se ha mantenido “en todo momento como la región más atractiva para la inversión” minera, como consecuencia de la fuerte liberalización de los marcos regulatorios de los países de América Latina (OCMAL 2015, 3). Asimismo, durante el período 2000-2010, la región logró atraer, en promedio, el 30,75% de las inversiones mundiales destinadas al desarrollo de proyectos de minería a gran escala (OCMAL 2015).

El origen de las inversiones extranjeras hacia la minería latinoamericana es principalmente canadiense. En este sentido, el 80% de las trasnacionales que invierten en el sector minero de la región son de Canadá y el 66% de las inversiones mineras canadienses de 2012 se dirigieron hacia América Latina (OCMAL 2015). Sin embargo, a mediados de los años 2000

¹ Alberto Acosta, economista ecuatoriano, ex-ministro de Energía y Minas, ex-presidente de la Asamblea Constituyente, entrevista por Roberta Gasparini, 06/07/2016.

se ha dado un paulatino acercamiento, a la minería de la región, de transnacionales chinas y sus inversiones (Torres 2014). En el marco del cambio del orden mundial ocurrido en la década de los años 2000 mediante su rápido ascenso, ocurrido en un lapso de dos décadas y media, China ha llegado a ocupar un espacio de relevancia en la economía mundial, convirtiéndose en uno de los principales propulsores de su transformación (García 2015).

Como consecuencia del ritmo excepcionalmente alto de su crecimiento económico y, al mismo tiempo, de la baja disponibilidad de recursos energéticos, mineros y alimenticios en su propio territorio (Gonzalez-Vicente 2011), China ha diversificado sus inversiones en pos de aumentar su abastecimiento de dichos recursos necesarios para sustentar su rápido crecimiento (Nacht 2012). Así entonces, por la complementariedad estructural que existe entre China y América Latina – esta última históricamente proveedora de materias primas –, el acercamiento del país oriental a la región ha sido “un hecho inevitable” (Bonilla y Milet 2015, 10).

El proceso de diversificación de las inversiones y el incremento de la demanda, impulsada por China, de recursos energéticos, así como de minerales y alimentos, se ha traducido en aumento significativo de los precios internacionales de los productos primarios, es decir el *boom* del precio de los *commodities*. Este aumento, que comenzó alrededor del año 2000, es el fundamento sobre el cual se instalan las bases del “Consenso de los *Commodities*”, una red de relaciones asentada sobre el extractivismo intensivo y la exportación de bienes primarios en gran escala (Svampa 2013 a, 31), entre los cuales se encuentran los productos mineros.

Durante el primer decenio de los años 2000, América Latina ha realizado la transición del “Consenso de Washington”, basado en la valoración financiera, precisamente al “Consenso de los *Commodities*” (Svampa 2013 a, 31). Es durante esta transición, que la explotación de bienes naturales y las prácticas neoextractivas han logrado una renovada centralidad en los programas económicos de desarrollo de distintos países latinoamericanos, como Ecuador.

Ecuador no es un país tradicionalmente minero, sin embargo debido a la influencia internacional que comenzó durante la década de los '90, los varios gobiernos que se han sucedido desde entonces hasta la fecha han intentado aumentar la capacidad de atracción del sector minero ecuatoriano hacia el capital extranjero. En el caso de Ecuador, el ejercicio legislativo que dichas dinámicas internacionales conllevaron se concretó en la Ley de Minería de 1991 y en su reforma de 2001. Es entre la ley de 1991 y su reforma de 2001 que se dio un

acercamiento por parte de las transnacionales canadienses al sector minero ecuatoriano ², las cuales estuvieron presentes en el país durante la negociación de nueva Ley de Minería de 2009. ³ Asimismo, entre la implementación de la nueva Ley de Minería de 2009 y de su reforma de 2013 se empezó a dar la actividad de las transnacionales mineras chinas en el sector minero ecuatoriano. ⁴

Este trabajo se inserta dentro del debate académico en el marco de la Economía Política Internacional sobre el abanico de retos, desafíos y amenazas que conlleva la profundización del modelo neoextractivista en el contexto regional. Particularmente, la investigación se enfoca en el análisis de los flujos de inversión canadienses y chinos – siendo las transnacionales chinas y canadienses los principales actores internacionales presentes en el sector minero ecuatoriano – y de su influencia en la estructura de políticas regulatorias del sector minero de Ecuador.

Con respecto a China, el país oriental representa un actor relativamente nuevo para América Latina y aunque durante la última década, en la región, se haya profundizado el conocimiento sobre las relaciones entre China y América Latina y el Caribe y hayan surgido distintas perspectivas de análisis frente al tema, hay que decir que la mayoría de las investigaciones llevadas a cabo en la región se caracterizan principalmente por enfocarse, casi exclusivamente, en el aspecto económico-comercial de las relaciones (Dussel Peters 2015).

En la actualidad, es posible observar el carácter multidimensional del acercamiento de China a la región y de las repercusiones que éste conlleva. El debate académico actual acerca de dichas relaciones muestra una preocupación con respecto a la expansión de la influencia del gobierno chino en esferas que ya no se limitan a ser de naturaleza comercial y económica (Economy y Levi 2014). Por esta razón, parece “ingenuo subestimar el rol del Estado [chino]” (Koch-Weser 2014, 13) en las dinámicas del aumento de inversiones chinas, hacia el sector minero.

² Alberto Acosta, economista ecuatoriano, ex-ministro de Energía y Minas, ex-presidente de la Asamblea Constituyente, entrevista por Roberta Gasparini, 06/07/2016.

³ Teddy Valdivieso (a), ex-coordinador general del Ministerio de Recursos No Renovables, entrevista por Roberta Gasparini, 12/03/2016.

⁴ William Sacher, PhD en Economía del Desarrollo (FLACSO-Ecuador) e investigador del Instituto Superior de Investigación y de Posgrado (ISIP) de la Facultad de Economía de la Universidad Central de Quito, entrevista por Roberta Gasparini, 29/08/2016.

Sobre temas como el presentado en este trabajo, es decir, la influencia internacional en la estructura de políticas regulatorias de los países de la región, existen análisis producidos en América Latina, sin embargo los análisis de las dinámicas que se originan en el sector minero ecuatoriano son escasos.⁵ Asimismo, acerca de la presencia de las trasnacionales mineras canadienses y chinas en el sector minero ecuatoriano, existe una abundante literatura académica con respecto a las implicancias que dicha presencia tiene en el país en términos socio-ambientales⁶ y jurídicos⁷. Es como consecuencia de lo anterior que resulta interesante abordar la temática central del presente trabajo, es decir de la influencia de las trasnacionales canadienses y chinas en las instituciones mineras de Ecuador,

El reto que se propone la presente investigación es contestar a la pregunta central: “¿De qué manera han influido los flujos de inversión canadiense y chino en la estructura de políticas regulatorias del sector minero de Ecuador en el período 2000 – 2013?”. El objetivo central que deriva de esta pregunta es analizar y entender de qué forma han influido los flujos de inversión canadienses y chinos en la estructura de políticas regulatorias del sector minero de Ecuador en el período mencionado. Particularmente, se determinará si, durante el período elegido, los cambios experimentados por la estructura de políticas regulatorias del sector minero de Ecuador, han sido influenciados por el flujo de inversiones canadienses y chinos hacia el sector minero de este país latinoamericano.

Para lograr contestar la pregunta principal de la investigación y, para reducir su complejidad, la misma cuenta con dos preguntas subsidiarias.

La primera es: “¿Cómo ha sido delineado e implementado el marco regulatorio socio-ambiental en el período 2000-2013 en Ecuador?”

Esta primera pregunta se centra en el análisis de uno de los aspectos más relevantes de la estructura política pública que regula el sector minero de Ecuador: el sistema de otorgamiento de las concesiones mineras. Contestando a esta pregunta se determinan los elementos de cambio en dicho sistema analizando, paralelamente, los flujos de inversión canadiense y chino hacia el sector minero de Ecuador.

⁵ Alberto Acosta, economista ecuatoriano, ex-ministro de Energía y Minas, ex-presidente de la Asamblea Constituyente, entrevista por Roberta Gasparini, 06/07/2016.

⁶ A manera de ejemplo ver Delgado (2010)

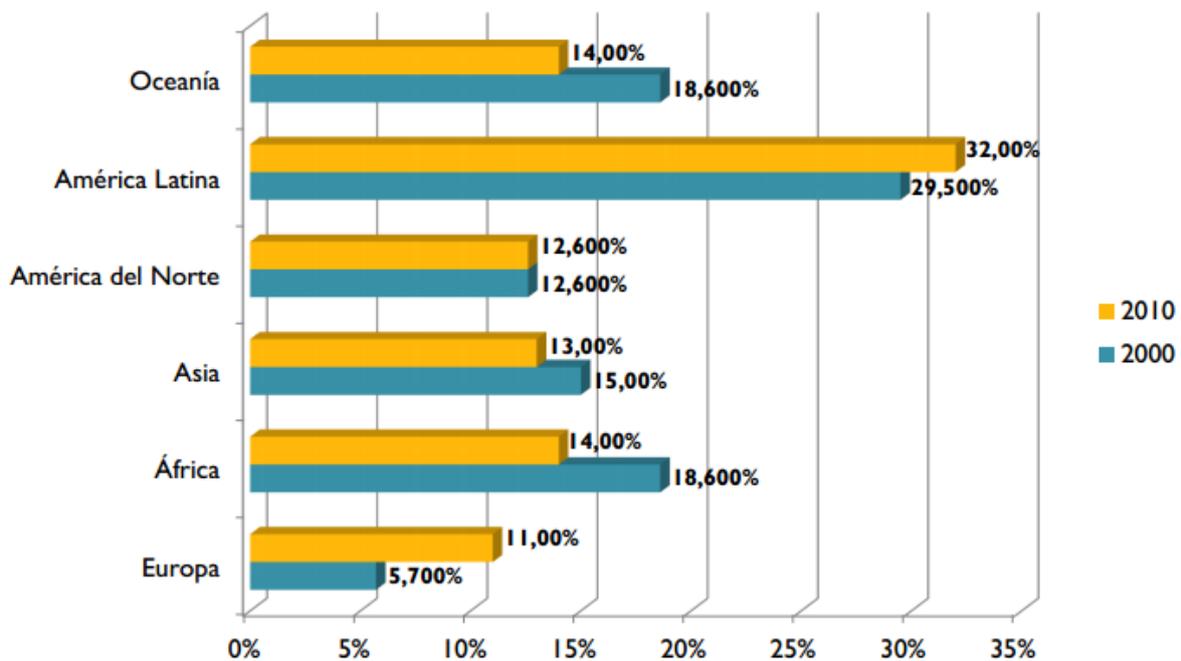
⁷ A manera de ejemplo ver Cabrera (2013), Quezada (2016)

La segunda pregunta subsidiaria es: “¿Cuáles son las características de los flujos de inversiones canadiense y chino hacia el sector minero de Ecuador en el período 2000-2013 y qué dinámicas originan en la estructura de dicho sector?”

En el caso de esta segunda pregunta subsidiaria se analizan los flujos de inversión canadienses y chinos dirigidos hacia el sector minero de Ecuador. Particularmente, se estudiarán las condiciones bajo las cuales Canadá y China conceden las inversiones y las dinámicas que la aceptación de dichas condiciones conlleva.

La minería representa una actividad estratégica en términos de desarrollo para la región. La siguiente figura (figura 0.1) muestra la distribución de proyectos de inversión minera en las seis regiones del mundo. De este gráfico, cabe poner en evidencia el hecho de que dichos proyectos, entre el año 2000 y el 2010, se hayan concentrado en la región latinoamericana. De hecho, alrededor del 30% de los proyectos de inversión minera mundiales se han desarrollado, durante esa década, justamente en la región.

Figura 0.1 Proyectos de inversión minera por región, 2000-2010

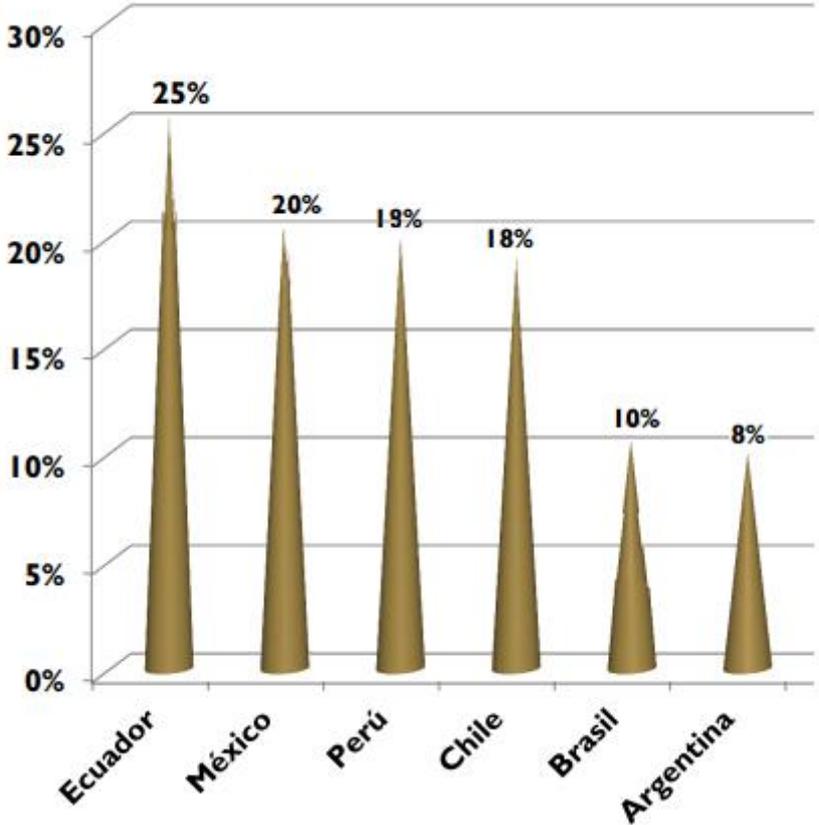


Fuente: Engineering mining journal 2011.⁸

⁸ Disponible en <http://emj.epubxp.com/i/102812-jan-2013/31>

Como demuestra la figura 0.2, Ecuador es el país con mayor capacidad de atracción de proyectos de exploración minera de la región, es decir de los proyectos que tienen como finalidad la estimación de la reserva disponible de minerales en una determinada área geográfica.

Figura 0.2. Principales destinos de exploración en América Latina 2011



Fuente: CESCO y Metals Economic Group 2011.⁹

Los casos de estudio elegidos, es decir las inversiones canadienses y chinas, resultan significativos para el análisis empírico aquí presentado por razones distintas. En el caso de las inversiones canadienses hacia el sector minero ecuatoriano, desde el año 2007 hasta el 2013, estas primariamente crecieron, particularmente crecieron del 61,67% entre el 2009 y el 2010 y

⁹ Disponible en http://cesco.cl/assets/docs/estudios-y-presentaciones/2011-04_MEG_World_Exploration_Trends.pdf

del 141% entre el 2010 y el 2011. Por el contrario, entre el año 2011 y el 2012, las inversiones cayeron de un 77% (PROECUADOR 2015).¹⁰

Por otro lado, en el caso de las inversiones del país oriental, el aumento del flujo de inversiones hacia el sector minero ecuatoriano se ha dado con particular importancia en 2011, pasando de un monto de 44.691 miles de dólares en 2010 a 78.484 miles de dólares en 2011, y se ha mantenido con una tasa de crecimiento del 10% en los años siguientes (PROECUADOR 2014).¹¹

Consecuentemente, el análisis de los casos de las inversiones mineras de Canadá y China ha resultado interesante en cuanto, aunque las inversiones hacia el sector minero ecuatoriano de ambos países crecieron en el bienio 2010-2011, antes y después de ese período, las dinámicas de los flujos de inversión de los dos países centrales han sido muy desiguales entre ellas. Esto ha permitido determinar, a lo largo del período en análisis, patrones y diferencias en la conducta de los flujos de inversión y de las transnacionales canadienses y chinas hacia la minería ecuatoriana.

La metodología que se ha utilizado en pos de llevar a cabo la presente investigación es comparativa y de corte cualitativo. La metodología cualitativa, basada en el método de análisis de casos de estudio, resulta sumamente importante y ofrece ventajas considerables para la investigación de fenómenos complejos (Bennett y Elman 2007, 171), como lo es el fenómeno presentado en este trabajo. Este método adquiere central importancia en el estudio de procesos complejos en que se da un cambio (Bennett y Elman 2007, 171). Esta relevancia es una de las razones por la cual “el método de casos de estudio ha dominado las investigaciones de Economía Política Internacional durante las últimas tres décadas” (Odell 2001, 56), así como los estudios hechos en el marco de las Relaciones Internacionales en general (Bennett y Elman 2007, 171).

En la presente investigación se ha aprovechado del método de análisis de casos de estudio en dos niveles distintos. Primariamente, haber elegido un periodo de trece años, particularmente el intervalo 2000-2013, ha permitido investigar la situación de las políticas regulatorias del sector minero de Ecuador cuando la inversión en el sector estaba monopolizada por Canadá,

¹⁰ Ficha Técnica País China. Disponible en: <http://www.proecuador.gob.ec/wp-content/uploads/2015/02/Ficha-T%C3%A9cnica-China-Febrero-2015.pdf>

¹¹ Ficha Técnica País China. Disponible en: <http://www.proecuador.gob.ec/wp-content/uploads/2014/04/Ficha-T%C3%A9cnica-China-Abril-2014.pdf>

es decir hasta 2010 (T1); asimismo, se estudió el momento en que se da el cambio, es decir el bienio 2010-2011, durante el cual tanto Canadá como China aumentan el flujo de inversión hacia el sector minero de Ecuador (T2). Asimismo, el análisis se extiende al período 2011-2013 caracterizado por la disminución de la presencia de Canadá y el comienzo de un paulatino desplazamiento de la actividad minera hacia las trasnacionales chinas (T3).

En este sentido, el método de análisis de casos de estudio ha permitido examinar los tres momentos históricos más importantes de la actividad minera ecuatoriana. Es decir, tanto en el caso de las inversiones canadienses como de las chinas, el método de análisis de caso de estudio ha permitido hacer una comparación “Over-Time” (Bennett y Elman 2007, 176), del T1, T2 y T3 de los dos países centrales, en términos de inversión, para llegar a hacer inferencias *ad hoc* por cada caso de estudio.

Asimismo, a través de este método, ha sido posible llegar a hacer un análisis de “combined cross-case” (Bennett y Elman 2007, 176) en que se han hecho inferencias que abarcan ambos casos de estudio, comparando el T2 de Canadá y China, es decir, el período de mayor inversión de ambos países en el sector minero ecuatoriano, así como el T3, el período en que el flujo de inversión de los países presenta las mayores desigualdades. De esta forma ha sido posible buscar patrones y diferencias entre los dos casos a lo largo de las varias fases del proceso que se ha investigado.

La comparación de dos casos de estudio, tanto a través de la comparación “Over-Time” de cada caso de estudio, como del análisis “combined cross-case” entre los dos casos, ha resultado de fundamental importancia a efectos de evitar de individualizar una “excepcionalidad mediante un falso particularismo” o de caer en un “falso universalismo” (Mackie y Marsh 1995, 183).

La investigación se ha desarrollado por medio de la implementación de estrategias metodológicas distintas, como la recolección y análisis de documentos y de datos estadísticos aunque, acerca de los datos de inversión minera en Ecuador antes del año 2008, existe muy poca información, sobre todo oficial, debido a una elevada debilidad institucional.¹² Como consecuencia de lo anterior, se ha buscado enriquecer el análisis con datos obtenidos de entrevistas, las cuales han representado el núcleo central de la investigación y la principal

¹² William Sacher, PhD en Economía del Desarrollo (FLACSO-Ecuador) e investigador del Instituto Superior de Investigación y de Posgrado (ISIP) de la Facultad de Economía de la Universidad Central de Quito, entrevista por Roberta Gasparini, 29/08/2016.

fuerza de datos acerca de la inversión minera del país. Asimismo, los presupuestos teóricos elegidos, que serán presentados en el capítulo acerca del marco teórico, han constituido una herramienta para la triangulación de los datos identificados y para otorgar validez, consistencia y coherencia al análisis.

Los documentos y datos que se han recolectado como sujetos de selección y análisis, son de corte tanto cualitativo como cuantitativo. El origen de dichos documentos y datos no se ha limitado a ser de fuentes gubernamentales, de los tres países en análisis, sino que también se han buscado documentos provenientes de comisiones y organismos internacionales, así como de la literatura que anima el debate en torno al tema elegido.

Asimismo, se han tomado en análisis los documentos oficiales otorgados por los gobiernos de Canadá, China y Ecuador, como por ejemplo el *Documento sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe* (2008)¹³, publicado por el gobierno chino, que “tiene como propósito manifestar con mayor claridad los objetivos de la política china hacia la región [latinoamericana]” (DPC 2008). Los documentos en que se han encontrado datos relevantes para la investigación, recolectados de fuentes gubernamentales chinas, han sido debidamente traducidos por el investigador y utilizados para la triangulación de las informaciones.

La producción científica y académica, que se ha tomado en análisis, no se ha limitado a ser de matriz latinoamericana, sino que se ha fundamentado un diálogo incluyendo producciones provenientes del contexto canadiense y chino, con el fin de otorgar una mayor consistencia a los datos. De hecho, en el ambiente académico chino se encuentra un conjunto de investigadores, como Chen (1993), Deng (2007) y Jiang (2008), entre otros, que analizan el comportamiento de las transnacionales chinas en el extranjero, desde una perspectiva política, normativa y de cálculo del riesgo económico. Esta perspectiva ha resultado sustancial a la hora de profundizar el nivel de inferencias alcanzable por la investigación.

Además, se han recogido documentos y datos publicados por comisiones y organismos internacionales cuyo trabajo se enfoca en los aspectos económicos y financieros del desarrollo, como por ejemplo la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), o en materia de inversiones, como el Instituto de Promoción de exportaciones e inversiones (PROECUADOR). Los datos cuantitativos recolectados de fuentes

¹³ Desde aquí citado como (DPC 2008)

gubernamentales, académicas y de los organismos internacionales han sido comparados entre sí, en pos de alcanzar un mayor nivel de rigurosidad y exactitud científica.

Asimismo, se han realizado entrevistas a académicos competentes en el tema para lograr complementar el trabajo de investigación con una perspectiva más completa y profundizada de las dinámicas en juego. Igualmente, se ha logrado la perspectiva desde las instituciones del gobierno ecuatoriano, con respecto al tema planteado, a través de entrevistas a ex ministros ecuatorianos. Para alcanzar este resultado, se ha utilizado la técnica “snowball” (Burnham et al. 2008, 91) que ha permitido lograr entrevistas con académicos y desconocidos al investigador previamente a la investigación, a través de la recomendación de los contactos previos del mismo (Burnham et al. 2008, 91).

El presente trabajo de investigación se compone de tres capítulos empíricos, un capítulo de discusión teórica y un capítulo de conclusiones. En el primer capítulo, se presenta una discusión teórica enfocada en las dinámicas en análisis. Particularmente, se presentan: el pensamiento sistémico del Estructuralismo Cepalino; la interpretación de las dinámicas que se originan mediante el intercambio entre centro y periferia de la Teoría de la Dependencia; el pensamiento heterodoxo acerca del debate agente-estructura del autor Robert W. Cox y de las transnacionales como actores políticos de Susan Strange; y, el aporte y análisis, con respecto al tema de los megaproyectos mineros, de la rama latinoamericana de la corriente neoextractivista. El objetivo central de este capítulo es otorgar sustento teórico al análisis empírico presentado en los capítulos siguientes.

El segundo capítulo, presenta un acercamiento a los cambios que se han dado en el sistema regulatorio del sector minero ecuatoriano durante el período 1991-2009. Este capítulo resulta de fundamental importancia para contextualizar, tanto en términos históricos como jurídicos, la agencia de Canadá y China y de sus transnacionales en el marco del sector minero ecuatoriano. El período de análisis, es decir 1991-2009, del marco jurídico del sector minero ecuatoriano resulta ser más amplio del período de análisis de las dinámicas centrales de la presente investigación, es decir 2000-2013. Esto porque, un análisis de los antecedentes jurídicos implementados previamente con respecto a las dinámicas objeto de estudio resulta eficaz en cuanto, por un lado las transformaciones más recientes del marco regulatorio reflejan dinámicas pasadas y, por otro lado, porque las decisiones tomadas por los gobiernos durante el período 2000-2013, han sido tomadas en consecuencia del éxito o fracaso de las leyes anteriormente implementadas.

El tercer capítulo se centra en las dinámicas originadas por la presencia de las trasnacionales canadienses en el sector minero ecuatoriano, particularmente en el momento de la negociación de la Nueva Ley de Minería de 2009. En este sentido, a lo largo de la investigación se pudo desvelar que las empresas canadienses, fuertes del apoyo financiero, diplomático y político de su gobierno, lograron hacer prevalecer sus intereses durante la negociación de la nueva Ley de Minería de 2009. En ese contexto, los flujos de inversión minera canadienses representaron una *conditio sine qua non* impuesta por las trasnacionales en pos de lograr el diseño de un marco regulatorio favorable a la minería a gran escala en general y, en el específico a los intereses de las trasnacionales mineras. Como consecuencia de lo anterior, la nueva Ley de Minería resultó ser una ley que velaba más a los intereses de las trasnacionales que a los intereses socio-ambientales del país.¹⁴

Por otro lado, el cuarto capítulo analiza la presencia china en el sector minero, el comportamiento del flujo de inversión chino y los intereses del país asiático en la minería ecuatoriana. Asimismo, se tomaran en cuenta elementos históricos y culturales de China, pues por ser un país oriental, se presenta como un actor sui generis con características peculiares (Gómez 2012). En la misma línea, dada la extensión del periodo analizado, es decir 2000-2013, ha sido posible tomar en cuenta la influencia de los flujos de inversión chinos en la estructura de política regulatoria del sector minero de Ecuador, ya que, desde el año 2010, dicho sector cuenta con la presencia de trasnacionales y de flujos de inversión chinos. Durante el trienio 2010-2013 las trasnacionales, tanto canadienses como chinas, presionaron el gobierno para que se reformara la nueva Ley de Minería. El resultado de dichas presión fueron reformar que moldearon y flexibilizaron aún más el marco regulatorio del sector minero ecuatoriano, sobre la base de los intereses de las trasnacionales.

Por último, el capítulo de conclusiones, realiza un enlace del trabajo de investigación en su totalidad, con el fin de aclarar el estudio hecho a lo largo del proceso de análisis y en pos de contestar a las preguntas, central y secundarias, que han guiado la investigación.

¹⁴ Alberto Acosta, economista ecuatoriano, ex-ministro de Energía y Minas, ex-presidente de la Asamblea Constituyente, entrevista por Roberta Gasparini, 06/07/2016.

Capítulo 1

Marco Teórico

Mediante su rápido ascenso, ocurrido en un lapso de dos décadas y media, China ha llegado a ocupar un espacio de relevancia central en la economía mundial, convirtiéndose en uno de los principales propulsores de su transformación (García 2015). Como consecuencia del ritmo extraordinariamente alto de su crecimiento económico y, al mismo tiempo, de su creciente demanda de recursos energéticos (Cornejo y Navarro 2010), se ha dado a nivel internacional un aumento del precio de las materias primas (Svampa 2012 a).

Como resultado tanto de la creciente demanda de bienes primarios, como del *boom* del precio de los *commodities*, el neoextractivismo ha adquirido una mayor importancia en los planes de desarrollo de muchos países de América Latina, entre los cuales está Ecuador. En este contexto de profundización a nivel regional de las dinámicas propias del paradigma extractivista, denominado *Consenso de los Commodities* (Svampa 2012 b), en Ecuador la minería se ha convertido en un elemento clave del programa político de desarrollo del país.¹⁵

La renovada importancia de la actividad minera en el plan de desarrollo del país, desde el 2008, ha generado en Ecuador profundas transformaciones en la estructura regulatoria del sector minero, transformaciones que apuntaban al desarrollo del sector mismo y a la atracción de capital extranjero hacia los proyectos de megaminería¹⁶, pues el desarrollo de proyectos de minería a gran escala necesita de grandes inversiones, además de la participación de empresas transnacionales (Svampa 2012 b).

Dichas transformaciones fueron diseñadas e implementadas bajo la presión exógena ejercida por las empresas transnacionales y atrajeron copiosas inversiones extranjeras hacia el sector productivo (Cisneros 2011). Particularmente, el sector minero ecuatoriano ha sido monopolizado por las transnacionales canadienses desde los años '90 hasta el 2010, año en que el sector minero experimentó la “incursión” de grandes transnacionales chinas.¹⁷

¹⁵ Teddy Valdivieso (b), ex-coordinador general del Ministerio de Recursos No Renovables, entrevista por Roberta Gasparini, 26/05/2016.

¹⁶ Teddy Valdivieso (a), ex-coordinador general del Ministerio de Recursos No Renovables, entrevista por Roberta Gasparini, 12/03/2016.

¹⁷ Alberto Acosta, economista ecuatoriano, ex-ministro de Energía y Minas, ex-presidente de la Asamblea Constituyente, entrevista por Roberta Gasparini, 06/07/2016.

En el presente capítulo se abordará una discusión teórica desde la perspectiva de distintas corrientes de Economía Política Internacional, una rama de las Relaciones Internacionales (Hidalgo-Capitán 2011). El objetivo es lograr formar un marco conceptual útil para la interpretación del grado de injerencia y de los efectos de la presencia de las trasnacionales canadienses y chinas, y de las inversiones extranjeras directas de los dos países, en el sector minero de Ecuador durante el período 2000-2013.

Con este propósito en la primera sección del capítulo se abordará el enfoque de la corriente de Economía Política Internacional pluralista. Particularmente, la sección se enfocará en el análisis de las perspectivas de Susan Strange y Robert Cox y se definirán conceptos como ‘poder estructural’, ‘capacidades materiales’ e ‘instituciones’. Asimismo, en esta primera sección se determinaran los actores objeto de estudio para la presente investigación y las estructuras que se analizarán.

En la segunda y tercera parte del capítulo se explica la relevancia del enfoque del Estructuralismo Cepalino y de la Teoría de la Dependencia para el desarrollo de la presente investigación. En esta parte se introducirán los conceptos de ‘desarrollo dependiente’, ‘relaciones asimétricas’ y el dualismo ‘centro-periferia’. Asimismo, en la cuarta parte de este capítulo se presentará el enfoque de la corriente Neoextractivista latinoamericana y se explicarán los conceptos de ‘Consenso de los Commodities’, ‘minería a gran escala’ y ‘minería a cielo abierto’.

Finalmente, la quinta y última parte concluye que los enfoques presentados se complementan resultando útiles para la presente investigación y combinando diferentes componentes de los mismos que son entendidos como complementarios para explicar las dinámicas en el sector minero ecuatoriano durante el período 2000-2013.

1. La escuela pluralista de Economía Política Internacional

Una de las características principales de la escuela pluralista, mejor conocida como escuela británica, es el hecho de estar compuesta por distintas perspectivas dirigidas a la investigación, al entendimiento y a la explicación de los procesos de cambio, tanto desde una perspectiva histórica como geográfica (Cox y Schechter 2002).

Un elemento ontológico central de la perspectiva pluralista reside en la concepción de que las relaciones entre las partes se puedan entender únicamente si están relacionadas con el sistema internacional en su totalidad y que éste constituye más que la simple suma de las relaciones

(Cox 1981). En este sentido, alejándose de la metodología empírica y positivista propia del enfoque de economía política internacional norteamericano (Cox 2009), desde la perspectiva de la escuela pluralista las relaciones entre los actores no vienen analizadas de manera aislada, ahistórica y en un contexto en que rige el principio de *ceteris paribus*, es decir, en un contexto en que el sistema internacional es dado e inmutable (Cohen 2008).

En la misma línea, en el contexto de la escuela pluralista, la investigación se centra en el análisis de la evolución diacrónica de los conflictos que se originan adentro del complejo de sociedades, instituciones y Estados, es decir del sistema internacional, y en qué tipo de cambios estructurales dichos conflictos pueden conllevar (Cox 2009, 315).

Así entonces, la escuela de pensamiento pluralista de Economía Política Internacional centra su enfoque en el análisis del orden internacional como un proceso en transición y desde una perspectiva histórica. Asimismo, las estructuras, políticas, económicas y sociales, existentes al interior de dicho orden, son de carácter cambiante, histórica y geográficamente. Además, desde esta perspectiva, las interacciones entre los actores adentro del sistema se observan tanto relacionadas entre ellas, como en relación con el sistema en su totalidad.

De acuerdo con lo analizado hasta aquí, resulta importante rescatar algunos elementos del enfoque de la escuela pluralista para la realización del presente estudio, en cuanto esta visión permite analizar las relaciones entre Canadá y China de un lado, y Ecuador del otro, desde una perspectiva histórica, en el contexto del nuevo orden global (Slipak 2014 b) que se ha conformado tras un proceso de cambio, en la geopolítica y economía internacional, a lo largo de las últimas tres décadas (Cornejo y Navarro 2010). Asimismo, este enfoque posibilita el análisis de los cambios que se han dado en las estructuras políticas, económicas y sociales al interior de este nuevo orden global y cómo estos cambios afectan y, al mismo tiempo se ven afectados, por la agencia de los actores.

Entre los principales exponentes de esta escuela de pensamiento, están Susan Strange y Robert Cox (Cohen 2008). A continuación, se presentarán los principales elementos conceptuales de estos dos autores evidenciando su relevancia para el análisis de la presente investigación.

1.1 El poder estructural y las transnacionales

Más que ser ‘simplemente’ uno de los principales exponentes de la escuela pluralista de Economía Política Internacional, Susan Strange fue su fundadora (Gills 2001). La influencia de su perspectiva fue tan impactante que, en términos de Cohen, “intencionalmente o no, la sustancia y estilo de la escuela británica llegaron a ser construidos principalmente a su semejanza” (2008, 50).

Aunque su objetivo no fue nunca el desarrollo de una teoría de Economía Política Internacional, en el sentido académico y sistemático del término, con su perspectiva y enfoque logró crear “una forma de pensar, un marco de pensamiento” (Tooze y May 2002, 15) que incentivó y guio el trabajo de los académicos de la corriente pluralista (Cohen 2008).

En este sentido, su “contribución más significativa en el marco de la Economía Política Internacional” (Tooze y May 2002, 8) ha sido su reinterpretación del concepto de poder (Cohen 2008). De hecho, en el pensamiento y análisis de Susan Strange, el concepto de poder adquiere un rol central en la investigación de las dinámicas que se dan en el marco de la economía política internacional. Particularmente, el poder representa, según la autora, “el núcleo central de la política económica” (Tooze 1999, 282).

Teniendo en cuenta que, desde la visión de las teorías clásicas de las Relaciones Internacionales, el poder se identifica con los recursos tangibles, como por ejemplo la fuerza militar, la población y el territorio, entre otros, Strange ofrece una nueva perspectiva sobre lo que es el poder, según la cual éste se manifiesta más bien a través de las estructuras y las relaciones entre ellas, es decir “quién depende de quién y por qué” (Cohen 2008, 51).

Partiendo de esta visión, la autora clasifica las maneras en que se puede entender el poder como “relacional” o “estructural” (Strange 1988, 24). La distinción entre estas dos formas de interpretar el poder, las cuales se profundizarán a continuación, se fundamenta en el hecho de que éste puede ser entendido como una fuerza que opera en dos niveles distintos: entre actores o a través de las estructuras (Cohen 2008). Es decir, si se considera el poder como una fuerza que opera entre actores, éste se interpretará como relacional, por el contrario, si se concibe el poder como algo que actúa a nivel de estructuras, éste se entenderá como estructural.

A partir de este concepto, el poder relacional se puede definir como, de acuerdo a la perspectiva realista de las Relaciones Internacionales, “la capacidad de A para que B haga algo que no haría” (Strange 1988, 24). Si bien, según la autora, el concepto de poder

relacional logra explicar el ejercicio de poder hegemónico de Estados Unidos (Langley 2009), queda corta al tratar de explicar las preguntas que Strange define como “fundamentales [...] sobre cómo el poder ha sido utilizado para moldear la economía política” (Strange 1988, 24).

Como consecuencia de esto, Susan Strange llegó a la elaboración del concepto de poder estructural, definido por la autora misma como:

El poder de moldear y determinar las estructuras de la economía política global en las cuales los demás Estados, sus instituciones políticas, sus empresas económicas [...] tienen que operar [...] [el poder estructural] confiere el poder de decidir cómo se tienen que dar las cosas, el poder de moldear el marco en el cual los Estados se relacionan entre ellos [...] o con las empresas (Strange 1988, 24-25).

Es decir, si por un lado el poder, según la perspectiva clásica de las Relaciones Internacionales, es relacional y se expresa entre Estados, según Strange, el poder es de carácter estructural, en cuanto “se puede ejercer en distintas maneras, particularmente a través de las estructuras más que a través de relaciones directas entre las entidades” (Tooze 1999, 282). Por lo tanto, según la perspectiva de la autora, las relaciones de poder se juegan a nivel estructural y a través de las estructuras, más bien que de forma directa entre los Estados.

Los actores, es decir, las unidades de análisis, que Strange sugiere como poseedores del poder estructural, en el marco de la economía política global, son cuatro: los Estados, las empresas, las autoridades privadas y las organizaciones internacionales (Strange 1996 a).

Por lo que se refiere a las empresas, Strange sostiene que uno de los efectos de la globalización ha sido el de transformar numerosas empresas nacionales y locales en empresas transnacionales. Éstas, según la autora, no solamente son instituciones políticas, sino que también, bajo determinadas circunstancias, pueden representar “el poder detrás del trono”, es decir, pueden llegar a influenciar la política de los Estados (Strange 1996 a, 44).

De acuerdo con lo anterior, Strange sostiene que el surgimiento de las empresas transnacionales ha originado un cambio en “la naturaleza de la competencia entre los Estados” (Strange 1996 b, 53). A lo largo de los años, los Estados han tenido que negociar no solamente con otros gobiernos sino que también con empresas, tanto locales como transnacionales. Asimismo, éstas negocian con otras empresas y a la vez con los gobiernos locales y extranjeros (Strange 1996 b).

Como consecuencia de esto, según Strange, la relevancia de las empresas transnacionales, como actores políticos, conlleva el hecho de que las políticas industriales y el manejo de la macroeconomía se han convertido en temas de siempre mayor importancia en la agenda de los gobiernos en la competencia entre los Estados hasta sobrepasar el interés tradicionalmente concedido por ellos a la política exterior (Strange 1996 b).

En la misma línea, según Strange:

La política no es simplemente lo que hacen los políticos o los gobiernos. La política ha permeado en todo tipo de relación social, inclusive las relaciones sociales de las empresas, tanto internamente como en las relaciones sociales con otras empresas y con [...] los gobiernos extranjeros y locales. [...] Así entonces, hay que considerar las empresas como actores políticos y hay que analizar las consecuencias de su agencia en el marco de ‘quién gana qué’ de la economía política internacional (Strange 2002, 85).

Si se tiene en cuenta esta afirmación, las empresas transnacionales se presentan como actores poseedores de poder político durante la fase de negociación de las políticas macroeconómicas e de sector, tanto con otras empresas como con los gobiernos locales y extranjeros, y, por ende, representan unidades de análisis de central importancia en la “explicación de la configuración del orden mundial, [...] cada vez más dominado por la finanza global” (Strange 2002, 85).

En este contexto “la empresa transnacional tiene bajo su dominio un arsenal de armas económicas que cualquier Estado desea en su búsqueda por ganar mayor participación en el mercado mundial” (Strange 1996 b, 58). Es decir, al ser los Estados interesados a acrecentar su participación en el mercado internacional, orientan sus políticas e instituciones hacia la atracción de las empresas transnacionales en su territorio local.

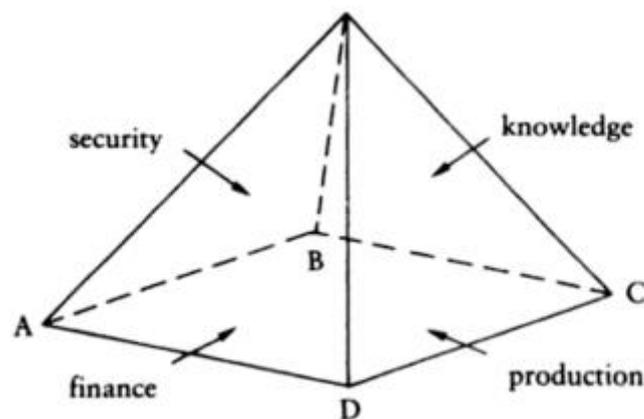
Como corolario de esto, en la negociación entre Estado y empresa “es la empresa la que está agregando valor al trabajo, al material y al conocimiento. En consecuencia, los Estados compiten con otros para conseguir que el valor agregado tenga lugar en su territorio y no en otro. Esta es la esencia de la negociación” (Strange 1996 b, 58).

A partir de estos supuestos, la perspectiva de Susan Strange con respecto a las relaciones entre las empresas y los Estados resulta sumamente importante para esta investigación en cuanto permite tener en cuenta el papel de las empresas transnacionales, tanto canadienses como chinas, como actores políticos en la fase de negociación de las políticas del sector minero

ecuatoriano y en los cambios a nivel de estructuras como efecto de la agencia de estos actores. Asimismo posibilita entender las dinámicas que se dan entre Estados y empresas y, particularmente, el rol de los Estados en la atracción de las empresas transnacionales hacia su propio territorio en pos de mejorar e incrementar su participación en el mercado global.

Las cuatro estructuras principales, que la autora identifica en el sistema internacional, a través de las cuales se da la distribución de poder entre los actores presentados, son: seguridad, producción, finanza y conocimiento, como ilustrado en la figura 1.1.

Figura 1.1 Strange: las cuatro estructuras del sistema internacional



Fuente: Strange 1988, 27.

Estas cuatro estructuras detienen el mismo *status* ontológico, el mismo nivel de importancia, así como la misma capacidad de alterar la distribución de poder entre los actores, es decir, ninguna de las cuatro prevalece sobre las demás (Stopford and Strange 1991). No obstante esto, las estructuras son vinculadas entre ellas y se soportan recíprocamente (Fig. 1.1) (Strange 1988). Asimismo, en diferentes momentos históricos se pueden dar distintos equilibrios de poder entre las estructuras y, por ende, entre los actores (Langley 2009).

Como se mencionó anteriormente, según Strange el cambio en la naturaleza del poder se da a nivel estructural y a través de las estructuras. Las fuerzas que originan este cambio son distintas y afectan las diferentes estructuras de manera desigual.

Por un lado, el costo y el ritmo del cambio tecnológico y de la producción conllevan la transnacionalización de la producción misma y a la diversificación, a nivel geográfico y hacia los países en desarrollo, de las varias etapas del proceso productivo. En este sentido se origina

un cambio en la estructura de producción, la cual, según Strange “ha pasado a ser internacional, es decir proyectada y destinada para mercado mundiales y dirigida desde más de un país” (Strange 1996 a, 76).

Asimismo, las transformaciones en la estructura del conocimiento y el avance tecnológico, además de provocar un cambio en las expectativas de vida, percepciones e ideas de las personas, acarrear el desarrollo del sistema de transportes y del sector de comunicaciones. El desarrollo siempre mayor de éste último, facilita la movilidad del capital y de liberalización de la finanza que favorecen, al mismo tiempo, el proceso de transnacionalización de las empresas (Garay 2011).

Como Susan Strange misma sugiere “dado el cambio tecnológico acelerado, cuanto mayor fuese la movilidad del capital y la mejora del transporte y las comunicaciones, más irresistibles serían los incentivos para que las empresas industriales (...) trasladasen su producción a los países en desarrollo” (Strange 1991, 92).

De acuerdo con lo analizado hasta aquí, se pueden rescatar importantes aportes del enfoque de Susan Strange útiles para la presente investigación. Su perspectiva permite analizar la compleja relación entre Estados y empresas, en este caso el gobierno de Canadá, de China y de Ecuador, las empresas transnacionales canadienses y chinas y las empresas locales ecuatorianas, así como entender las dinámicas impulsadas por parte del Estado ecuatoriano en pos de atraer las empresas transnacionales canadienses y chinas en su territorio. Asimismo, resulta importante rescatar que este enfoque permite investigar los vínculos entre la estructura financiera y de producción y los cambios que dan al interior de las mismas, en cuanto dichas estructuras representan el marco en el cual los Estados y las empresas transnacionales se relacionan entre ellos y, al mismo tiempo, se ven afectadas por la agencia de dichos actores.

1.2 Las estructuras, las capacidades materiales y las instituciones

Junto con el enfoque sistémico de Susan Strange es valioso agregar, a la presente investigación, el pensamiento heterodoxo del autor canadiense Robert Cox cuya perspectiva, desarrollada en el marco de la escuela pluralista, constituye un aporte sumamente importante al pensamiento crítico de la Economía Política Internacional.

Desde una visión similar a la de Susan Strange, Cox plantea que el objetivo principal de un investigador de Relaciones Internacionales y, particularmente, de Economía Política Internacional, es el de analizar el cambio que se da al interior del marco en que operan los

actores desde una perspectiva histórica, sin suponer de forma apriorística que el sistema sea inmutable, dejando abierta la eventualidad de que su transformación pueda ser posible (Cox 1981).

En la misma línea, el autor, desencadenándose del planteamiento de las teorías positivistas que asumen que las estructuras sean algo dado, plantea que ellas sean construcciones de naturaleza humana (Cox 2010). Asimismo, desde la perspectiva de Cox, las estructuras no determinan de manera directa la agencia de los actores, sino que les imponen restricciones y conceden posibilidades de acción (Cox 1981).

A partir de este supuesto se puede inferir entonces que según el autor, así como según Strange, las estructuras representan el marco en que los actores ejercen su agencia y las relaciones de poder que se dan en este contexto representan “un proceso social que influye en los resultados de las opciones, como la forma en que el sistema opera poniendo en ventaja a unos y en desventaja a otros, y dando prioridad a unos valores sociales sobre otros” (Strange 1996 a, 46).

Desde una perspectiva neo-gramsciana, Cox enfoca su trabajo de investigación en el análisis de la estructura de producción (Strange 1996 a), sin embargo sostiene que el sistema económico global se ha originado tras la globalización de la producción y de la finanza (Cox 2006). Con respecto a las dinámicas que se originan entre estas dos estructuras, el autor desvela una contradicción latente: por un lado, la estructura productiva “crea recursos que pueden ser transformados en distintas formas de poder: financiero, administrativo, ideológico [...]” (Cox 1987, 5). Al mismo tiempo, esta estructura necesita de estabilidad, tanto política como financiera, para su desarrollo; por el otro, la estructura de finanza deteniendo el poder sobre la creación de crédito determina el destino de la producción, empero se mantiene en una condición peligrosamente inestable (Cox 2006).

Así entonces, el autor reconoce tanto el poder ejercido por la estructura financiera sobre la estructura de producción como el hecho de que los recursos financieros sean creados en el marco de la estructura productiva. Asimismo, se puede inferir que, en los momentos de mayor inestabilidad o de crisis financiera a nivel global, se generan cambios en la estructura de producción internacional, provocando, al mismo tiempo, alteraciones en el marco en que los actores se interrelacionan y por ende cambios en el equilibrio de poder entre ellos.

Con respecto al surgimiento de las estructuras, Cox sostiene que éste es el resultado de la interacción sistémica de tres fuerzas: ideas, capacidades materiales e instituciones (Cox 1981).

Las ideas vienen agrupadas por el autor en dos categorías: intersubjetivas y colectivas. Las ideas intersubjetivas son un conjunto de nociones compartidas, útiles a la perpetuación de costumbres en el marco de las relaciones sociales, como por ejemplo, el hecho de que una sociedad tenga que ser organizada bajo el control de un Estado que detiene autoridad y soberanía sobre un determinado territorio. Aunque estas ideas se presenten como inmutables, según el autor, una vez analizadas desde una perspectiva histórica se puede determinar tanto el origen de dichas ideas, como su desarrollo y los eventuales signos de su debilitamiento (Cox 1981). Por otro lado, las ideas colectivas son el conjunto de imágenes propias de distintos grupos de personas con respecto al orden social, es decir, distintas percepciones pertenecientes a diferentes grupos de personas sobre, por ejemplo, el concepto de justicia, comunidad, bienes públicos, etc. (Cox 1981).

Respecto a las capacidades materiales, éstas se pueden clasificar como capacidades tecnológicas y organizacionales, en sus formas dinámicas, y como recursos naturales y de riqueza, en sus formas de acumulación, una vez transformadas por medio de la tecnología. En base a la utilidad y al fin por el cual se emplean estas capacidades, pueden tener efectos productivos y destructivos (Cox 1981).

Por otro lado, las instituciones “reflejan las relaciones de poder” (Cox y Sinclar 1996, 144) bajo las cuales se desarrollan y constituyen un medio apto para la perpetuación de un orden particular. Asimismo, las instituciones son amalgamas de capacidades materiales e ideas y, al mismo tiempo, influyen en el desarrollo tanto de nuevas ideas como de capacidades materiales (Cox 1981).

De central relevancia, por el trabajo de investigación en objeto, son las definiciones de las categorías capacidades materiales e instituciones, en cuanto, la perspectiva de Cox permitirá examinar las estructuras en análisis, la financiera y la de políticas del sector minero, como “totalidades limitadas” (Cox y Sinclar 1996, 146) histórica y localmente, y observar su influencia recíproca (Cox y Sinclar 1996) en términos de poder.

Combinando el pensamiento de Cox y la perspectiva de Strange, se puede decir que las cuatro estructuras, es decir seguridad, producción, finanza y conocimiento, que tienen la

capacidad de alterar la distribución de poder entre los actores, es decir los Estados, las corporaciones, las autoridades privadas y las organizaciones internacionales, surgen de las capacidades materiales, instituciones e ideas y llegan a moldear el marco en que operan los actores mismos.

Esta perspectiva será de fundamental importancia para explicar cómo las capacidades materiales e instituciones canadienses, chinas y ecuatorianas han creado y moldean la estructura de producción y finanza a lo largo del tiempo. Asimismo, los enfoques de Susan Strange y Robert Cox, permitirán entender la estructura de producción y la financiera han alterado la distribución de poder entre los estados en análisis y sus empresas transnacionales, teniendo en cuenta que, éstas últimas detienen un peso político en la fase de negociación con los gobiernos.

2. La corriente estructuralista de la CEPAL

El primer desafío teórico importante, surgido en América Latina, frente al paradigma neoliberal, ha sido el planteamiento propuesto por la corriente del Estructuralismo Cepalino (Kay 2001). Ésta se originó a finales de los años cuarenta (Hidalgo-Capitán 2011) como resultado del análisis hecho por economistas de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), bajo el liderazgo del argentino Raúl Prebisch (Kay 1998), en torno al discurso sobre el desarrollo y subdesarrollo (Hidalgo-Capitán 2011).

Al ser la escuela estructuralista un enfoque de Economía Política del Desarrollo (Hidalgo-Capitán 2011), su análisis en torno al fenómeno del desarrollo no se limita a los aspectos económicos de dicho fenómeno, sino que incorpora variables geográficas, políticas, culturales y sociales, entre otras. En este sentido, desde esta perspectiva, el desarrollo se entiende como un fenómeno multidimensional y multifacético (Nef 1995; Oya y Santamaría 2007; Bates 2001).

De acuerdo con esto, es posible afirmar que la ontología del enfoque estructuralista permite integrar todo el legado social, político e histórico, que caracteriza América Latina, a un análisis que, precisamente, se enfoca en los procesos que ocurren en un país de la región, Ecuador, un país occidental y desarrollado como Canadá, y un país oriental, China. Así entonces, por el carácter multifacético del Estructuralismo Cepalino, éste se convierte en una herramienta extremadamente importante para llevar a cabo un análisis completo y

multidimensional de las dinámicas entre tres países cultural y políticamente distintos, como lo son Ecuador, Canadá y China.

La escuela estructuralista de la CEPAL comparte con la perspectiva de la corriente de Economía Política pluralista el enfoque sistémico, en cuanto su reflexión, acerca del fenómeno del subdesarrollo, se centra en el análisis de la suma de las “relaciones recíprocas entre las partes del todo más que el estudio de las diferentes partes aisladas” (Palma 2008, 136).

En este sentido, bajo esta perspectiva, el subdesarrollo se origina en la estructura productiva internacional, en cuanto a nivel estructural se paraliza, en los países en desarrollo, el avance de los sectores que utilizan tecnologías avanzadas y, por ende, se impide el cambio en la estructura de producción. Este proceso de parálisis conlleva la reprimarización de las economías de estos países, es decir, la condena a ser principalmente, y casi únicamente, exportadores de bienes primarios de bajo valor agregado (Hidalgo-Capitán 2011).

La fragilidad de la especialización en la exportación de bienes primarios, es decir, de la reprimarización, de las economías de los países periféricos se traduce no solamente en una “peligrosa dependencia” (Sevares 2007, 13) que se crea como consecuencia del ciclo de aumento de los precios de los productos primarios, sino que también en el hecho de que estos precios dependen de la situación económica de los países centrales (Sevares 2007).

Asimismo, las exportaciones de esta clase de productos se encuentran expuestas a “la volatilidad y el deterioro de los términos de intercambio” (Nacht 2012, 151).

Frente al reconocimiento de la existencia perpetua del deterioro de los términos de intercambio y como ruptura frente a la teoría neoclásica del comercio internacional, surgió en el contexto de la escuela Cepalina “su conceptualización del sistema internacional como algo integrado por relaciones centro-periferia asimétricas” (Kay 1998, 4). Es decir, el grupo encabezado por Prebisch enfocó su análisis en las asimetrías que se generan entre los países desarrollados, denominados por esta corriente como países del “centro”, y los países menos desarrollados, los países “periféricos”.

Según esta perspectiva teórica, la dicotomía centro-periferia surge como resultado de la especialización de los países periféricos en el sector primario que representa un límite al desarrollo industrial (Nahon, Rodríguez y Schorr 2006). En otras palabras, bajo la perspectiva del Estructuralismo Cepalino el desarrollo de los países periféricos se encuentra dificultado

por el proceso de reprimarización reproducido por la necesidad, y por ende por la demanda, siempre creciente de bienes primarios de los países centrales.

De acuerdo con lo anterior, según Prebisch:

Si por colectividad sólo se entiende el conjunto de los grandes países industriales, es bien cierto que el fruto del progreso técnico se distribuye gradualmente entre todos [...]. Pero si el concepto de colectividad también se extiende a la periferia de la economía mundial, aquella generalización lleva en sí un grave error. Las ingentes ventajas del desarrollo de la productividad no han llegado a la periferia, en medida comparable a la que ha logrado disfrutar la población de esos grandes países. (1949, 5-6)

La anterior cita posiciona el enfoque estructuralista cepalino en una posición de neto contraste con respecto a la teoría de las ventajas comparativas y a la teoría del beneficio mutuo en cuanto sostiene que las relaciones económicas, entre países del centro y periferia, no resultan ser mutuamente ventajosas y los beneficios que se originan de ellas no se distribuyen de manera equitativa entre los países de los dos grupos.

De acuerdo con lo analizado hasta aquí, la perspectiva estructuralista permite el estudio de todos los fenómenos dinámicos, que no serían analizables bajo enfoques teóricos rígidos, y de todas las dinámicas que requieren un análisis conjunto de estructuras distintas, como por ejemplo la estructura social, política, económica, financiera, entre otras, para ser entendidos en su totalidad (Palma 2008). Partiendo de esta visión, este enfoque sirve de apoyo para el desarrollo de la presente investigación, en cuanto ésta busca entender las dinámicas existentes entre la estructura financiera, en la forma de inversiones extranjeras canadienses y chinas, y la estructura política del sector minero ecuatoriano.

Asimismo, no obstante su visión “clásica” y “convencional” del desarrollo (Gudynas 2012, 6), sobre todo por su apelación al modelo económico de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), el paradigma Cepalino sigue estando vigente y es extremadamente útil para esta investigación de las dinámicas que surgen a raíz de las masivas inversiones canadienses y chinas en Ecuador hacia el sector minero, especialmente por la importancia que dicho paradigma otorga al hecho de que las relaciones entre países centrales y países periféricos sean asimétricas, generando, por ende, niveles de desarrollo y ganancias desiguales.

3. La Teoría de la Dependencia

Surgida del Estructuralismo Cepalino en los años sesenta, la Teoría de la Dependencia toma de la corriente estructuralista su carácter sistémico, planteando que “las naciones [son] partes incompletas de un todo mayor” (Nahón, Rodríguez y Schorr 2006, 341), así como la dicotomía centro-periferia y el carácter multifacético de la escuela estructuralista, tomando como objetos de investigación las relaciones comerciales, militares, culturales y políticas en su reflexión sobre el desarrollo de los países periféricos (Nahón, Rodríguez y Schorr 2006).

La corriente dependentista, además de reconocer como asimétricas las relaciones entre centro y periferia, va más allá, planteando que “el subdesarrollo [de los países periféricos] está conectado de manera estrecha con la expansión de los países industrializados” (Dos Santos 1998). La periferia, bajo la perspectiva teórica dependentista, se convierte en una “colonia económica” (Gunder Frank 1967, 159) “dependiente y subordinada a las estrategias del capitalismo metropolitano” (Collantes 2009, 9). Es decir, bajo esta perspectiva, no solamente las relaciones entre centro y periferia resultan asimétricas, sino que también la periferia se encuentra bajo un *status* de subdesarrollo como consecuencia de las necesidades y de una estrategia del centro, o sea, el subdesarrollo se presenta como un producto del desarrollo.

Con el concepto de ‘dependencia’, los teóricos de esta corriente, hacen referencia a las dinámicas de dependencia que se producen entre centro y periferia a nivel de estructuras económicas externas, es decir, en el marco del sistema económico internacional, así como a nivel de las estructuras sociales, ideológicas y políticas internas de los países periféricos (Dos Santos 1998). En otras palabras, el “desarrollo dependiente” (Dos Santos 1998) surge y se expresa a través del moldeamiento de las estructuras económicas, culturales, políticas e ideológicas, tanto a nivel externo cuanto a nivel interno, de los países periféricos, por parte de las estructuras económicas de los países centrales.

Si se tiene en cuenta esta perspectiva, agregando al planteamiento dependentista la perspectiva de Robert Cox y Susan Strange, la agencia de los actores – los Estados y las empresas transnacionales – llega a moldear no solamente las estructuras externas en el contexto internacional – que constituye el marco en que los actores se interrelacionan – sino que también forja e incide en las estructuras internas de los países. Particularmente, retomando el concepto de relaciones asimétricas de la escuela cepalina y de desarrollo dependiente de los dependentistas, esta dinámica se puede observar prevalentemente en la agencia de los países del centro sobre las estructuras de los países periféricos.

De acuerdo con lo analizado hasta aquí, desde la perspectiva dependentista, es posible analizar y entender los procesos de dependencia y subordinación que se crean entre Canadá y China, como países centrales, y Ecuador, como periférico. Asimismo, el enfoque dependentista permitirá observar de qué manera las estructuras económicas canadienses y chinas afectan las estructuras políticas del sector minero de Ecuador. Por ende, junto con el planteamiento del Estructuralismo Cepalino, la Teoría de la Dependencia, por su propuesta teórica y de análisis, se convierte en una herramienta sumamente importante para el estudio de las dinámicas, surgidas entre Canadá y China por un lado, y Ecuador por el otro, que conllevan la reprimarización de la economía del país latinoamericano en análisis, como resultado de la explotación de sus recursos naturales por parte de Canadá y China para sustentar su crecimiento económico.

Es importante destacar que el carácter determinista y pesimista de la Teoría de la Dependencia entiende al “extractivismo como un desorden patológico que lleva inevitablemente a la crisis” (Koch-Weser 2014, 17). Asimismo, el Estructuralismo Cepalino pone en evidencia “la imposibilidad de la conquista de los mercados de los países más desarrollados” por parte de las economías de los países periféricos (Cardoso y Faletto 1969, 165). Ambos acercamientos teóricos no proponen panoramas alternativos o vías de escape de la condición de desventaja de los países periféricos.

Por este motivo, con el fin de llevar a cabo esta investigación, se necesita complementar los planteamientos de estos dos enfoques con la perspectiva de la Corriente Neoextractivista latinoamericana, cuyos trabajos se enfocan en el análisis de los efectos, en distintos niveles, de un nuevo ciclo económico abierto, en América Latina, por el *Consenso de los Commodities*.

4. La corriente Neoextractivista Latinoamericana

Durante las últimas dos décadas y media, como consecuencia del ritmo excepcionalmente alto del crecimiento económico chino, la diplomacia del país oriental se ha dirigido hacia un proceso de diversificación de las inversiones en pos de satisfacer las necesidades de dichos recursos para el sustentamiento de su proceso de desarrollo (Nacht 2012, 142).

El proceso de diversificación de las inversiones y la subida de la demanda, impulsada por China, de recursos energéticos, así como de minerales y alimentos, se ha traducido en aumento significativo de los precios internacionales de los productos primarios, es decir del

boom del precio de los *commodities*. Este aumento, que se dio alrededor del año 2000, es el fundamento sobre el cual se instalan las bases del “Consenso de los *Commodities*”, una red de relaciones asentada sobre “la extracción y exportación de bienes primarios en gran escala, sin mayor valor agregado, hacia los países más poderosos” (Svampa 2012 b, 5).

Durante el primer decenio de los años 2000, América Latina ha realizado la transición del “Consensus de Washington”, basado en la valoración financiera, precisamente al “Consensus de los *Commodities*” (Svampa 2013 a, 31). Asimismo, la década de 2000 se puede considerar como una etapa de cambio en las relaciones entre el país asiático y los varios países de la región (Rodríguez y Leiva, 2013).

Es en este contexto en que parte de los académicos latinoamericanos han enfocado sus análisis, en el marco del discurso en torno al desarrollo de la región, en los efectos, las dinámicas, los retos y amenazas que este cambio a nivel internacional conlleva. Entre las figuras más representativas de esta corriente, aquí denominada ‘neoextractivista’, se encuentran Maristella Svampa (2011; 2012 a; 2012 b; 2013 a; 2013 b), Alberto Acosta (2009; y Sacher 2012; y Hurtado 2016), Eduardo Gudynas (2012) y Teodoro Bustamante (2009; y Rommel 2010), entre otros. Los autores de esta corriente analizan los efectos que los mega-proyectos extractivos, financiados por capital extranjero, tienen sobre las economías latinoamericanas en términos de desarrollo en general así como de desarrollo tecnológico.

Según Svampa, las economías latinoamericanas se han adaptado al cambio que se ha dado a nivel internacional como consecuencia del proceso empujado por el *boom* del precio de los *commodities*, y:

la contracara de este proceso de adaptación de las economías latinoamericanas, ha sido la creciente consolidación de un estilo de desarrollo extractivista, ligada a la sobre-explotación de recursos naturales no renovables y a la expansión de las fronteras hacia territorios antes considerados como improductivos. (Svampa 2012 b, 5)

Asimismo según la autora, como corolario del *boom* del precio de los *commodities*, en la región se ha desarrollado una ideología desarrollista que tiene como foco central el extractivismo (Svampa 2012 b), es decir, “la extracción de grandes volúmenes de recursos naturales que no son procesados, o procesados en forma limitada, para ser exportados al exterior” (Gudynas 2012, 4).

Junto con esta definición de extractivismo, resulta valioso hacer una clasificación de la actividad minera que se tomará en análisis en el marco de la presente investigación, es decir, de la minería a cielo abierto y de la de gran escala. La distinción entre estas dos categorías de actividad minera se basa sobre el criterio que se elige para clasificarlas. En este sentido, si el criterio que se toma en cuenta es el tipo de laboreo, se puede hablar de minería a cielo abierto, llamada también *open pit*. Por otro lado, si se toma en cuenta la cantidad que se extrae a través de la actividad minera, se puede hacer referencia a la minería a gran escala.

La minería a gran escala es el tipo de actividad minera que produce anualmente más de 75000 toneladas de productos mineros. Las empresas que manejan este tipo de actividad son empresas transnacionales capaces de colocar los productos resultantes de la transformación tecnológica de los bienes primarios en el mercado internacional. Asimismo, dichas empresas tienen acceso al mercado financiero global y, por ende, no necesitan de ayuda, en términos de inversiones, por parte de los Estados (Sánchez y Enríquez 1996). Por otro lado, la minería a cielo abierto se utiliza “cuando los minerales se encuentran cerca de la superficie” (Bustamante y Rommel 2010, 18). Actividades de este tipo, conllevan costos enormes en cuanto para acceder al mineral de interés hay que remover capas de tierra y cambiarlas de sitio. Sin embargo, las obras de minería a cielo abierto pueden ser a gran escala (Bustamante y Rommel 2010).

Si se tiene en cuenta esta categorización, se puede entender la razón por la cual Svampa afirma que los proyectos a gran escala son “actividades capital-intensivas” (Svampa 2012 b, 6). De hecho, estos tipos de emprendimientos necesitan grandes inversiones y las empresas involucradas en el desarrollo de este tipo de proyectos son grandes corporaciones transnacionales (Svampa 2012 b). Por el hecho de que, en pos de desarrollar los proyectos a gran escala se necesita atraer ingentes inversiones hacia el sector minero y en este proceso sean involucradas las empresas transnacionales, la presente investigación se centrará en las dinámicas que se originan en el marco de este tipo de emprendimientos.

Con respecto al efecto que el extractivismo tiene sobre el desarrollo de los países de la región, según Ortiz:

En ningún caso dicho modelo [el extractivista] se plantea el procesamiento o transformación de dichos bienes [mineros] ni la incorporación de valor agregado. Tampoco fomenta procesos productivos ni posibilita la redistribución de beneficios económicos en el lugar de origen; por tanto no promueve ni asegura, en caso alguno, el desarrollo regional o local. Muy

por el contrario, posibilita simplemente procesos de recuperación acelerada de inversiones de capital así como su reproducción ampliada y, con ello, el fortalecimiento de un pequeño bloque de poder que controla el proceso (Ortiz 2010, 15).

De acuerdo con lo analizado hasta aquí, el extractivismo no representa un factor de ayuda para el desarrollo del sector industrial, en cuanto los bienes extraídos no vienen procesados en el lugar de origen sino que en el lugar de destino. Desde la perspectiva de Cox, no se origina un cambio en la estructura de producción por medio de la incorporación de valor agregado. En este sentido, se puede inferir que se está reproduciendo lo planteado por Prebisch en 1949: “las ventajas del progreso técnico se [concentran] principalmente en los centros industriales, sin traspasarse a los países que forman la periferia del sistema económico mundial” (Prebisch 1949, 13).

Asimismo, como pone en evidencia la anterior cita de Ortiz, al crear la actividad extractiva “escasos encadenamientos productivos endógenos” (Svampa 2012 b, 6) conlleva la consolidación de pequeños bloques de poder, es decir, de economías de enclave, que detienen el control del sector productivo.

Los análisis de la corriente Neoextractivista acerca de los proyectos de minería a gran escala, de los retos y desafíos que ellos presentan, y del modelo extractivista que viene profundizándose desde casi dos décadas en la región, proveen un marco sumamente relevante en pos de entender las dinámicas de interés de la investigación. Esto es porque la investigación aquí presentada se enfoca en el análisis de las dinámicas que se dan a nivel de estructura regulatoria del sector minero de Ecuador, como consecuencia de las inversiones canadienses y chinas hacia dicho sector, y del involucramiento de las empresas transnacionales canadienses y chinas en el país latinoamericano.

Asimismo, los enfoques de estos autores complementan el marco teórico aquí presentado con análisis sobre los procesos que se desarrollan en el sector minero de los varios países de América Latina desde una perspectiva latinoamericana. Dicha perspectiva cuenta con la herencia social, histórica, política y cultural de la región, la cual, según el planteamiento de la Economía Política Pluralista y de las corrientes cepalina y dependentista, hace que las dinámicas en análisis puedan ser leídas como el reflejo de la suma de todos los elementos que caracterizan América Latina como una región única.

5. Conclusiones

A lo largo de este capítulo se han presentado distintos enfoques teóricos de las Relaciones Internacionales y, particularmente, de Economía Política Internacional útiles para el desarrollo de la presente investigación. Al ser el objeto de análisis un proceso complejo, ninguno de los enfoques presentados lograría, por sí mismo, explicar todos los aspectos involucrados en dicho proceso. Por esta razón, se decidió optar por un conjunto de perspectivas, las cuales se utilizarán de forma complementaria en pos de contestar la pregunta central de la investigación.

El aporte de la perspectiva de la escuela pluralista de Economía Política Internacional, particularmente de los enfoques de Susan Strange y Robert Cox, servirá como marco conceptual para entender las dinámicas a nivel de estructuras internacionales. Así entonces se logrará entender el efecto de la llegada de China y de la presencia de Canadá, tanto en el sector minero de Ecuador como en el contexto internacional y sobre la estructura financiera y de producción global.

Particularmente, el enfoque de Susan Strange permitirá agregar al análisis la agencia de las empresas transnacionales canadienses y chinas y de las instituciones locales de Ecuador como actores políticos, permitiendo salir del enfoque Estado-céntrico de las corrientes clásicas de las Relaciones Internacionales. De la perspectiva de Robert Cox se puede rescatar la complejidad de las dinámicas que se dan entre la estructura financiera y de producción, creadas por las esferas de poder de las instituciones y de las capacidades materiales. Asimismo, el concepto de poder estructural de Strange resultará clave para entender las limitaciones y oportunidades que Canadá, China, Ecuador, y las empresas de los países involucrados en el proceso, tienen que negociar y para abordar el análisis acerca de la influencia de las estructuras financieras canadiense y china sobre la estructura de regulación del sector minero de Ecuador.

Añadir a la presente investigación las perspectivas del Estructuralismo Cepalino y de la Teoría de la Dependencia permitirá complementar el enfoque de la corriente pluralista con el concepto de relaciones asimétricas que caracteriza los vínculos que se establecen entre los países centrales y los periféricos. Asimismo, el concepto de desarrollo dependiente es clave para la presente investigación en cuanto ayuda a entender el proceso a través del cual las estructuras de un país periférico, en este caso Ecuador, llegan a ser moldeados por la agencia de los países centrales, en este caso Canadá y China.

Asimismo, agregar al presente trabajo de investigación la perspectiva conceptual de la corriente Neoextractivista latinoamericana resultará útil a la hora de bajar las dinámicas, precedentemente presentadas, al contexto minero, en cuanto los autores de dicha corriente enfocan su análisis justamente en torno al discurso sobre el desarrollo en el marco del modelo económico neoextractivista.

El siguiente capítulo presenta los antecedentes jurídicos del sector minero ecuatoriano, a partir de la Ley de Minería 126 de 1991, hasta llegar a la Nueva Ley Minera de 2009. Este capítulo busca entender, desde una perspectiva histórica, el contexto en el cual los actores protagonistas del presente estudio – Estados y transnacionales del sector minero – se relacionan entre sí y de qué manera han variado esas relaciones en el período de este estudio.

Capítulo 2

Antecedentes jurídicos del sector minero ecuatoriano

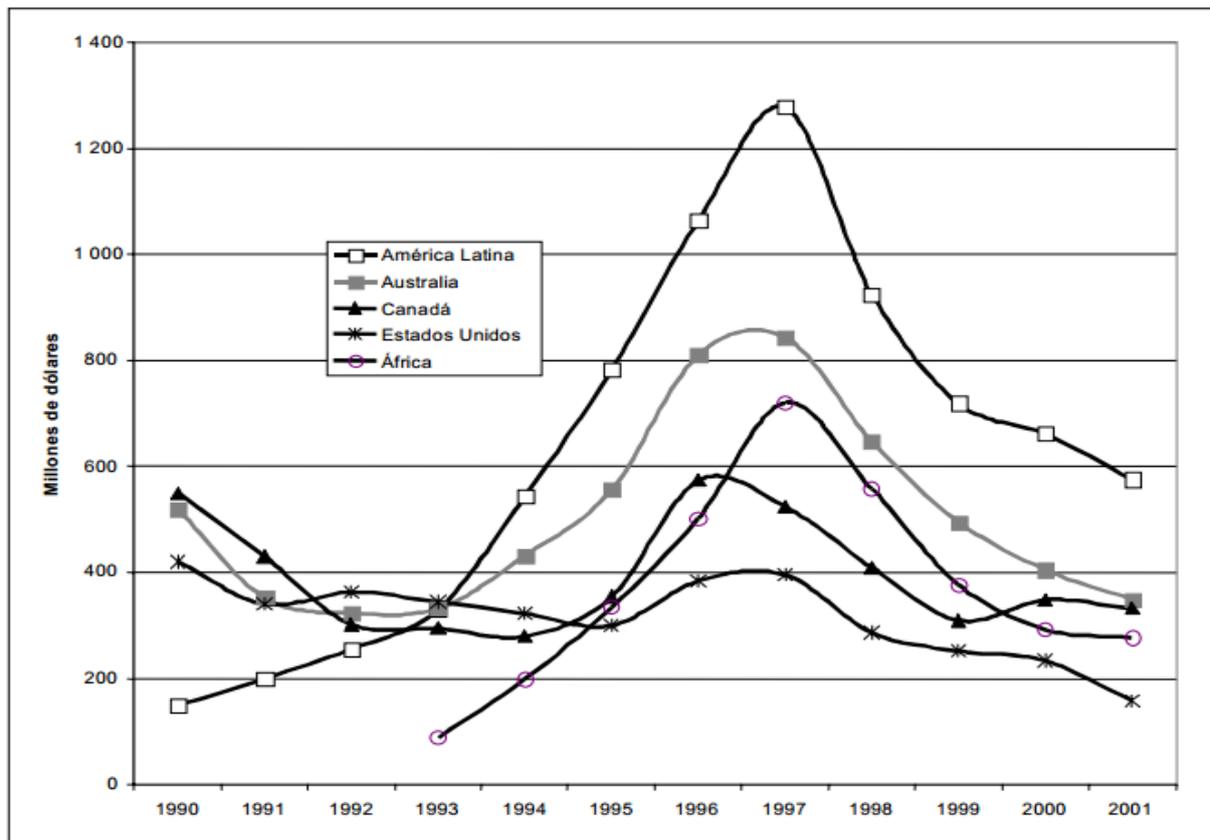
La década de los años '90 ha sido testigo de la aceleración de dinámicas internacionales de acaparamiento de bienes primarios y, particularmente, de una “disputa por el control y acceso a recursos naturales cada vez más escasos” (Valiente 2014, 203). Estos procesos, que se han dado paralelamente y, al mismo tiempo, han sido resultado de las políticas económicas de apertura del Consenso de Washington, se han traducido en un mayor nivel de atención hacia la atracción de capitales extranjeros con destino al desarrollo de la industria extractiva por parte de muchos países de Latinoamérica (Sacher y Acosta 2012). La coyuntura mundial, que se ha originado en esa década, ha conllevado cambios importantes en el sector extractivo de América Latina, tanto en términos geográficos, como financieros y políticos (De Echave 2006).

Durante los años '90, la actividad minera aumentó en países reconocidos como “tradicionalmente mineros”, como por ejemplo, Chile, México y Perú (De Echave 2006, 2). Sin embargo, la dinámica más interesante que se ha dado en ese período, desde un punto de vista geográfico, implica la apertura, al extractivismo de bienes metálicos, de nuevos países de la región, a través de la inversión extranjera (De Echave 2006), entre los cuales está Ecuador (Sacher y Acosta 2012). Este proceso no ocurrió solamente en América Latina, sino que es una tendencia que se ha dado a nivel mundial. De hecho, el número de países con actividad minera en 1990 era de 105, mientras que, solamente cinco años más tarde, creció hasta llegar a 151 a mediados de esa década (De Echave 2006).

Como efecto de una mayor apertura hacia la explotación de los productos mineros metalíferos de los países tradicionalmente mineros y el interés de nuevos países en torno al desarrollo de la producción minera metálica, los flujos de inversión, con destino al sector, se reorientaron. De acuerdo con esto, Latinoamérica fue el destino del 12% de la inversión minera mundial al principio de la década de los '90 y del 33% a finales de la misma década (De Echave 2006).

La creciente importancia de la región latinoamericana, a nivel internacional, como destino de las inversiones hacia la exploración minera durante la década de los '90, se ve claramente representada en el siguiente gráfico (figura 2.1).

Figura 2.1 Evolución de los presupuestos de exploración en los destinos tradicionalmente mineros, 1990 - 2001



Fuente: Campodónico y Ortiz 2002.

Sin dudas, tanto el proceso de expansión y relocalización de la actividad minera, como el proceso de reorientación de los flujos de inversión, se dieron como consecuencia de factores externos internacionales, como por ejemplo el alza de los precios de los minerales metálicos en la primera parte de la década de los '90, así como la creciente necesidad de abastecimiento de dichos productos por parte de las economías del centro. Sin embargo, es importante resaltar que, durante el mismo período, varios países de la región fueron implementando políticas de reforma del sector y estructurales, que constituyeron la base de un nuevo marco jurídico, lo cual impulsó y favoreció el acceso de capital extranjero y de las transnacionales mineras al sector minero (De Echave 2006).

Si se tiene en cuenta lo analizado hasta aquí, la década de los '90 representa un momento de cambio para el sector minero metálico. Particularmente, a nivel latinoamericano, no solamente se dio un crecimiento del sector en los países tradicionalmente mineros, sino que también empezó a desarrollarse en 'países nuevos', es decir en países cuya economía, hasta

ese momento, se encontraba vinculada a la extracción de bienes distintos, como por ejemplo Ecuador, el cual contaba con una tradición extractiva de hidrocarburos (De Echave 2006). Asimismo, la coyuntura entre factores externos, como la subida de los precios de los minerales a nivel internacional, y factores internos, como los cambios jurídicos y estructurales del sector metalífero, favoreció la reorientación de los flujos internacionales de inversión hacia el sector minero de los países de la región. En palabras de Valiente:

En general, se trata del despliegue de procesos de expansión [...] impulsados por actores externos y muchas veces integrados con diversos niveles de formalidad en las políticas públicas de Estados que, de una u otra manera (por complicidad o debilidad), terminan siendo funcionales a estos procesos (Valiente 2014, 203).

Con el objetivo de determinar de qué manera han influido los flujos de inversión chino y canadiense en la estructura de políticas públicas del sector minero de Ecuador en el período 2000 – 2013, resulta importante determinar cuáles elementos del Mandato Minero de 2008 y de la Nueva Ley de Minería de 2009 constituyen ventajas o desventajas para las transnacionales chinas y canadiense. Por ello, este capítulo busca explicar qué tipo de cambio jurídico trae aparejada la nueva regulación para lo cual resulta fundamental conocer los antecedentes jurídicos e institucionales del Mandato Minero de 2008 y de la Nueva Ley de Minería de 2009 del Ecuador.

Asimismo, para lograr comprender algunos pasajes jurídicos del Mandato Minero de 2008 y de la Nueva Ley de Minería de 2009, así como de sus antecedentes, resulta relevante disponer de un marco de definiciones que conlleven varios aspectos fundamentales de la minería. Para ello, el presente capítulo hace un recorrido histórico-judicial empezando por la Ley 126, denominada también Ley de Minería de 1991, la cual simboliza un primer cambio con respecto a sus antecedentes (Ley de Fomento Minero de 1974 y Decreto Ley no. 6 de 1985) y que representa la base normativa que ha permitido el desarrollo de la mega-minería en el país dos décadas más tarde (Valiente 2014).

En las siguientes secciones se hace un análisis del Mandato Minero de 2008 y de la Nueva Ley de Minería de 2009. En la última sección, el capítulo se cierra con las conclusiones del autor con respecto a lo analizado.

1. La Ley de Minería de 1991 y sus antecedentes

En consonancia con lo expuesto en la introducción del presente capítulo, el fomento institucional del sector minero metalífero se dio en Ecuador, así como en otros países de la región, durante la década de los noventa (Valiente 2014). De hecho, durante esa década, muchos gobiernos de América Latina aceptaron créditos de organismos internacionales, particularmente del Banco Mundial, que estaban “condicionados, entre otras razones, a promover un marco jurídico e institucional que facilite la extracción masiva de minerales” (Acosta y Hurtado 2016, 2). Como efecto de lo expuesto, el marco legal ecuatoriano, en materia de minería, tuvo un importante hito con la expedición de la Ley 126 el 20 de Mayo de 1991, denominada también Ley de Minería (Bustamante y Rommel 2010).

La Ley 126 mantiene la tradición napoleónica en diferenciar entre la propiedad privada de la tierra y la propiedad de los recursos del subsuelo (Bustamante y Rommel 2010), así como había sido planteado en las disposiciones del primer Código Civil Ecuatoriano de 1860 (Núñez 2011). Puesto de una manera algo más pragmática, según lo manifestado en el primer Código Civil Ecuatoriano, el Estado es dueño de los recursos del subsuelo y yacimientos que se encuentran en el subsuelo, sin perjuicio de los derechos superficarios de los particulares, es decir, de la propiedad privada de la tierra (Núñez 2011; Bustamante y Rommel 2010). Esta disposición, no solamente se mantuvo exactamente igual desde 1860, con el primer Código Civil Ecuatoriano, hasta 1991, con la Ley 126, sino que se mantiene inalterada hasta la actualidad (Núñez 2011).

La real innovación, que la Ley 126 propone, está en la incorporación y definición de los derechos mineros (Sandoval 2001). Éstos se definen en el artículo 6 de la Ley Minera como “aquellos que emanan tanto de las concesiones de exploración y explotación, como de las autorizaciones para instalar y operar plantas de beneficio, fundición, refinación y de las licencias de comercialización” (art. 6).¹ Es decir, partiendo del concepto de que los recursos del subsuelo y yacimientos pertenecen imprescriptiblemente al Estado, éste puede entregar, a personas naturales o jurídicas, “el derecho a usar la totalidad de los recursos minerales que se encuentren bajo la superficie” del suelo, a través de las concesiones mineras (Bustamante y Rommel 2010, 77).

En el marco de la Ley 126 y del mismo artículo 6, se define la concesión minera como:

¹ Ley Ordinaria, de 31 de mayo de 1991, de Minería, (Registro Oficial N. 695).

un derecho real e inmueble, distinto e independiente al de la propiedad de la tierra en que se encuentra aunque ambas pertenezcan a una misma persona. El derecho real que emana de la concesión minera es oponible a terceros, transferible y transmisible; susceptible de hipoteca y, en general, de todo acto o contrato, excepto el de constitución de patrimonio familiar (art. 6).²

De esta forma, a pesar de que siga siendo independiente de la propiedad de la superficie del terreno, se le da a la concesión minera el estatus jurídico de la propiedad real y, por ende, posee el mismo nivel de tutela y las ventajas de la propiedad privada (Sandoval 2001). Dos son las tipologías de concesión minera propuestas por la Ley 126: la de exploración y la de explotación (Núñez 2011).

Los términos ‘exploración’ y ‘explotación’ hacen referencia a dos fases de la producción minera. La fase de exploración es necesaria para “establecer que tan grandes son [los cuerpos de minerales identificados], la profundidad a la que se encuentran y si es rentable o no su explotación” (Bustamante y Rommel 2010, 21). Por otro lado, la explotación, que es la fase que empieza una vez terminada la etapa de exploración y declarada la productividad de un yacimiento, contiene a su vez otras dos fases la de desarrollo y la de extracción. Según la definición de Bustamante y Rommel:

La etapa de desarrollo consiste en los trabajos previos que se realizan en la mina para llegar al mineral desde la superficie y asegurar la alimentación sostenida del mineral a la planta de proceso. [...] La etapa de extracción consiste en la obtención de material para el procesamiento (Bustamante y Rommel 2010, 21).

En el marco de la Ley 126, la concesión minera, que hace referencia a la primera etapa de la producción minera, es decir, la concesión de exploración, tenía un plazo de dos años. Por otro lado, la concesión de explotación, que comprende la fase de desarrollo y la de extracción, tenía un plazo de 20 años (Núñez 2011). Como efecto de lo presentado hasta aquí, el plazo máximo de concesión de un yacimiento, desde la etapa de exploración hasta la obtención de los minerales, era de 22 años, lo cual se considera un corto plazo en el sector minero (Núñez 2011).

² Ley Ordinaria, de 31 de mayo de 1991, de Minería, (Registro Oficial N. 695).

Como consecuencia de la brevedad de los plazos de las concesiones, la Ley 126 no logró captar el interés de los inversionistas mineros (Núñez 2011), nacionales y extranjeros, lo cual era el objetivo del gobierno del Dr. Borja, bajo el cual la Ley de Minería fue aprobada (Bustamante y Rommel 2010). De hecho, el marco jurídico antecedente, particularmente la Ley de Fomento Minero de 1974 y el Decreto Ley no. 6 de 1985, concedían plazo más largos a las distintas fases de la producción minera. Bajo el marco de la Ley de Fomento Minero de 1974, los contratos mineros tenían una duración de 26 años prorrogable hasta por 10 años más. El plazo concedido a los contratos, por el Decreto Ley no. 6 de 1985, llegaba a los 30 años extensibles (Núñez 2011).

Asimismo, dicha ley preveía el pago “en adición a todos los impuestos nacionales, seccionales y aduaneros, de una regalía del 3% sobre el valor de la producción bruta”³ (Núñez 2011, 23). La imposición del pago de una regalía del 3% al Estado resultó ser otra de las principales razones para la poca inversión minera, no obstante este valor se mantuvo inalterado con respecto a lo postulado por el antecedente Decreto no. 6 de Minería de 1985. Por otro lado, la Ley de Fomento Minero de 1974 establecía el pago de una regalía que llegaba hasta el 16% de las utilidades brutas para los minerales metálicos (Núñez 2011).

Tabla 2.1 Comparación de los tipos de contratos y plazo y de las regalías para minerales metálicos de las leyes mineras de 1974, 1985 y 1991.

	Tipos de contratos y plazos	Regalías para minerales metálicos
Ley de Fomento Minero de 1974	Contrato de prospección: 3 años Contrato de exploración: 3 años Contrato de explotación: 20 años prorrogable por 10 años más	Hasta el 16% (determinadas con la aplicación de una fórmula)
Decreto Ley no. 6 de 1985	Contrato de explotación: 30 años prorrogables	3%
Ley de Minería de 1991	Concesiones de exploración: 2 años	3%

³Por producción bruta y utilidades brutas se entiende el precio de venta menos los costos de producción.

	Concesiones de explotación: 20 años	
--	-------------------------------------	--

Fuente: Núñez 2011.

No obstante la diferencia entre los plazos de los contratos mineros de la Ley de Fomento Minero de 1974 y del Decreto Ley no. 6 de 1985 y las concesiones de Ley de Minería de 1991, cabe destacar que el objetivo de las primeras dos leyes y lo de la de 1991 son muy distintos entre sí. La Ley de Fomento Minero de 1974 se presenta como una ley de promoción de la pequeña minería que, particularmente, a través de los artículos 39 y 40 intenta impulsar el desarrollo de ésta y la formación de cooperativas de pequeños mineros. De hecho, la Ley de 1974 no hace diferencia en términos de estatus jurídico entre la pequeña y la minería a gran escala, las cuales, en este marco jurídico, difieren únicamente por el tamaño de operaciones que interprenden (Sandoval 2001).

En los años 80 se dio en el país una divergencia entre la realidad y la política estatal. Por un lado, hubo un fuerte crecimiento de la pequeña minería y una “invasión de pequeños mineros a concesiones previamente otorgadas a personas naturales o jurídicas, con los subsecuentes intentos de desalojo” (Sandoval 2001, 10). Por otro lado, con el Decreto Ley no. 6 de 1985, el Estado intentó fomentar la minería a gran escala en el país, entre otras cosas, suprimiendo toda referencia a las actividades de pequeña minería en su nuevo marco jurídico. En este contexto entonces, la pequeña minería se quedó en un estatus ilegal y despojada de todo mecanismo de legalización e integración a los procesos normativos mineros (Sandoval 2001).

Si el Decreto no. 6 se puede entender como una fase de transición desde la pequeña minería hacia la minería a gran escala, el verdadero cambio, a nivel jurídico, se da con la Ley de Minería de 1991. Por un lado, la sustitución de los contratos mineros por las concesiones mineras conllevó una serie de obligaciones que se revelaron de difícil cumplimiento para los pequeños mineros y, en general, para la minería artesanal, como por ejemplo los estudios de impacto ambiental requeridos. Por otro lado, la CODIGEM (Corporación de Investigación Geológico-Minero-Metalúrgica), es decir, la institución encargada del asesoramiento técnico y de la asistencia organizativa en ese entonces, otorgó una “escasa o ninguna contribución” hacia la legalización del estatus de los pequeños mineros (Sandoval 2001, 9).

El escenario jurídico aquí presentado pone en evidencia el proceso de cambio que se dio en Ecuador desde 1974 hasta 1991 para pasar de la minería artesanal y pequeña minería hacia la

minería a gran escala. Por un lado, las regalías se quedaron en un 3% entre el Decreto Ley no. 6 de 1985 y la Ley de Minería de 1991, por el otro, a nivel tanto jurídico como institucional, paulatinamente se imposibilitó la legalización de la pequeña minería en el país. Esto es porque, los pequeños mineros se rindieron frente a las dificultades experimentadas durante el proceso de legalización de su estatus y se quedaron en la ilegalidad.

El vacío legal del sector de la pequeña minería, que había experimentado un fuerte crecimiento durante la década de los 80, conllevó fuertes contrastes tanto entre los pequeños mineros y las poblaciones locales, tanto entre las empresas propietarias de las concesiones mineras y los mineros artesanales. Además, el control estatal siguió siendo débil y el ordenamiento productivo frágil (Sandoval 2001). A nivel institucional, la organización del sector resultó ser, en palabras de la CEPAL, “curiosa”:

En Ecuador las recientes modificaciones tanto a la ley como al reglamento, permitieron la curiosa figura de ser las Direcciones Regionales en un país no federal, las que se constituyen como autoridad minera, acudiéndose en subsidio a la Dirección Nacional para que resuelva apelaciones. Esta a su vez depende de la Subsecretaria quien no es autoridad minera para otorgar derechos sino para fijar políticas y manejar la administración del sistema y del proceso (Chaparro 2002, 14).

Aunque obstaculizó la pequeña minería, la Ley de Minería, no logró empujar el crecimiento de la minería del País, ni atraer inversiones nacionales e internacionales hacia el sector minero (Núñez 2011). Por el contrario, la coyuntura entre el crecimiento del sector de la pequeña minería, la falta de interés de las grandes empresas, el insuficiente control estatal y la inaptitud institucional, dio lugar a conflictos de carácter socio-ambiental y denuncias de comunidades indígenas, campesinos y de las poblaciones locales para la cesación de las actividades mineras (Sandoval 2001).

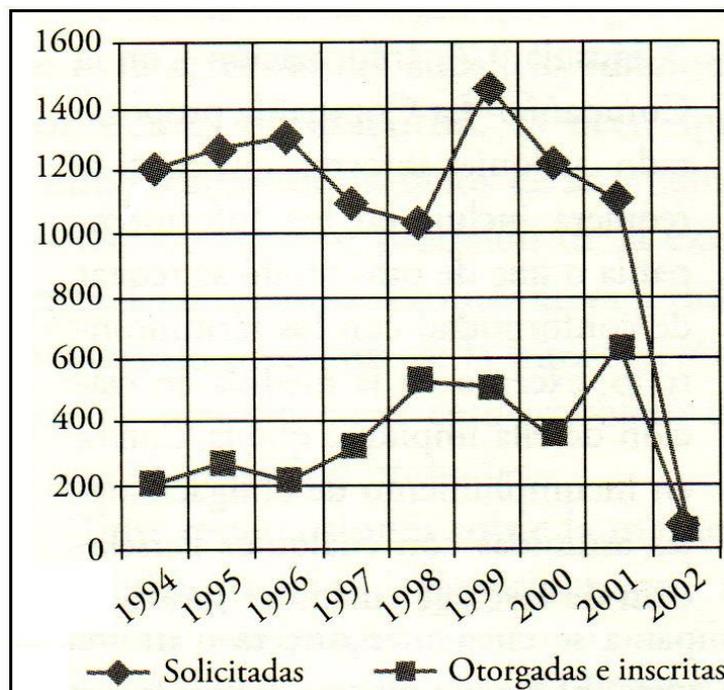
2. La Ley Trole de 2001

Un nuevo intento hacia el desarrollo de la minería a gran escala y la atracción de las inversiones extranjeras se tradujo, bajo el gobierno del Dr. Noboa en 2001, en la Ley para la Promoción de la Inversión y de la Participación Ciudadana, denominada también como Ley Trole II. La Ley Trole II, constituye la reforma de la Ley 126 de Minería y su remplazo. Asimismo, la Ley 126 de Minería de 1991 fue reformada bajo las presiones de las empresas transnacionales mineras, presentes en el territorio ecuatoriano, las cuales pedían un marco

regulatorio más flexible, sobre todo en términos de regalías y causales de caducidad (Acosta y Hurtado 2016).

Si bien la Ley Trole II, la cual presentaba la minería como actividad de interés nacional prioritario (Jarrín, Herrera y Aldaz 2013), intentó dar nuevo impulso al sector minero y atraer la inversión extranjera, particularmente con la eliminación de las regalías y el alargamiento de los plazos de las concesiones, pero el efecto que resultó, en una primera fase, fue opuesto.

Figura 2.2 Evolución de las concesiones mineras solicitadas e inscritas 1994 – 2002



Fuente: Ministerio de Minas y Petróleo 2008.⁴

Como se puede observar en la figura 2.2, después de la implementación de la Ley para la Promoción de la Inversión y de la Participación Ciudadana de 2001, tanto el número de las concesiones mineras solicitadas, como de las otorgadas e inscritas disminuyó de forma sustancial.

De acuerdo con los datos presentados por la figura 3, el número de concesiones otorgadas e inscritas bajó de ser de cerca 700 en 2001 – bajo el marco normativo de la ley de 1991 – a ser casi nulo después de la implementación de la Ley Trole II. Este dato refleja la inmovilización

⁴ En Bustamante y Rommel 2010.

o ineficiencia de las instituciones encargadas de evaluar y aprobar las peticiones de concesión en trámite en ese momento.

Bajo esta nueva ley, desde un punto de vista institucional, el control del sector minero pasa al Ministerio de Energía y Minas, particularmente a la Subsecretaría de Protección Ambiental del Ministerio (Valiente 2014). Dicha Subsecretaría viene encargada de la promoción del objetivo principal del Estado, lo cual está claramente expresado en el cuerpo de la Ley Trole II:

El Ministerio de Energía y Minas promoverá la evolución de la minería en pequeña escala hacia una mediana y gran minería a través de programas especiales de asistencia técnica, de manejo ambiental, de seguridad minera y de capacitación y formación profesional, con el aporte de inversión nacional o foránea (art. 48).⁵

El artículo citado expresa, de forma muy clara, el propósito del gobierno de principio de los años 2000 de convertir la pequeña minería en mediana y gran escala. Éste había sido el objetivo no logrado tanto del Decreto Ley no. 6 de 1985 como de la Ley de Minería de 1991.

Sin embargo, más que el ascenso de la pequeña minería hacia la minería mediana y a gran escala, la Ley Trole II logró “encubrir a un número significativo de inversiones mayores que nada tienen que ver con la verdadera minería pequeña, artesanal o de subsistencia” (Acosta y Hurtado 2016, 3). Como consecuencia de lo anterior se dio, algunos años después de la implementación de la Ley Trole II, una “hemorragia de concesiones mineras, creando una pernicioso acumulación de concesiones en muy pocas manos” (Acosta y Hurtado 2016, 3).

Asimismo, el artículo 48 menciona “programas especiales [...] de manejo ambiental, de seguridad minera y de capacitación y formación profesional”.⁶ Sin embargo, la única causal de caducidad de las concesiones establecida por la ley misma, fue la de la falta de pago de las patentes, excluyendo por completo el tema de la obligatoriedad de presentar estudios de impacto ambiental. Asimismo, “la consulta previa [...] constituyó una mera formalidad”. La flexibilización de las causales de caducidad representa justamente una de las pretensiones de las transnacionales (Acosta y Hurtado 2016, 3).

⁵ Ley Modificatoria, de 18 de agosto de 2000, de la promoción de la inversión y la participación ciudadana, (Registro Oficial N. 693).

⁶ Ley Modificatoria, de 18 de agosto de 2000, de la promoción de la inversión y la participación ciudadana, (Registro Oficial N. 693).

Con el propósito de dinamizar el sector minero, de incentivar las inversiones extranjeras, y por ende, de lograr un cambio hacia la minería de mediana y gran escala, con la Ley Trole II se complementó el conjunto de incentivos ya logrados por las empresas con la eliminación total de las regalías de la actividad minera a beneficio del Estado ecuatoriano (Bustamante y Rommel 2010).

La brevedad de los plazos de las concesiones mineras bajo la Ley de Minería de 1991 (veinte años), había sido imputada como una de las causas de la falta de interés hacia el sector minero y del estancamiento experimentado por la minería ecuatoriana resultante de la aplicación de dicha ley. Por esta razón, con la Ley Trole II, el plazo de las concesiones de explotación fue extendido a treinta años, garantizando así las mismas condiciones concedidas por el Decreto Ley no. 6 de 1985.

Desde el punto de vista institucional, como se mencionó precedentemente, con la Ley Trole II la Subsecretaría de Protección Ambiental del Ministerio de Energía y Minas detiene el control de los procedimientos correspondientes al sector minero. Al ser la Subsecretaría de Protección Ambiental del Ministerio de Energía y Minas encargada de la gestión del sector minero y, a la vez, del sector del petróleo, se dieron paralelamente dos efectos.

Por un lado, la gestión de ambos sectores por parte de una misma institución resultó poco eficiente, pues “minería y petróleo son dos realidades completamente diferentes” y no se pueden gestionar de la misma manera. Asimismo, Ecuador es un país tradicionalmente petrolero con escasa tradición minera – completamente nula por lo que se refiere a la minería a gran escala –, por lo que las instituciones se revelaron poco capaces de gestionar el sistema de forma eficaz y ordenada. Por otro lado, aunque el sector minero estaba al centro del programa de desarrollo del país, este “siempre se ha quedado en un segundo plano con respecto al sector hidrocarburífero”.⁷

La escasa experiencia o eficacia de las instituciones, puede ser considerada, en un corto plazo, como un efecto congénito de la implementación de una nueva ley de regulación de un sistema productivo en un Estado. Sin embargo, el estatus en el cual se encontró el sector minero ecuatoriano en el año 2001, es decir justo después de la implementación de la Ley Trole II, se mantuvo casi inalterado hasta el 2008, año en el cual se expidió el Mandato Minero.⁸ De

⁷ Entrevista confidencial (b) por Roberta Gasparini, 12/07/2016.

⁸ Teddy Valdivieso (b), ex-coordinador general del Ministerio de Recursos No Renovables, entrevista por Roberta Gasparini, 26/05/2016.

hecho, la Ley Trole II facilitó el ingreso de las transnacionales y la expansión del área concesionada para proyectos de minería a gran escala. Sin embargo, todo proyecto concesionado a las transnacionales se quedaron estancados en la fase de exploración, sin lograr pasar a la fase de explotación (Acosta y Hurtado 2016). Es decir, aunque aumentó el nivel de inversión extranjera hacia el sector minero ecuatoriano, dicho sector no logró el despliegue esperado por el gobierno.

La parálisis de los proyectos de minería a gran escala controlados por las transnacionales, en ese momento casi totalmente de origen canadiense, es debida a la insurgencia de movimientos desde la sociedad civil en contra de la minería a gran escala. En muchas ocasiones en el período 2000-2006, dichos movimientos lograron expulsar las transnacionales de los campamentos en las zonas de desarrollo de los proyectos y obtuvieron la suspensión de las actividades mineras en varios proyectos (Acosta y Hurtado 2016). Un ejemplo de esta dinámica se dio en la localidad de Cotacachi, provincia de Imbabura, donde la empresa japonesa Bishimetals, concesionaria de un proyecto de gran minería no logró acceder a la fase de explotación del área por causa de la fuerte resistencia local y, como consecuencia, se retiró del proyecto (Rivas 2009).

Asimismo, se puede decir que, desde un punto de vista social, “la sociedad ecuatoriana entendía mejor sus derechos”⁹, lo cual generó, en varios momentos, una fuerte resistencia a los proyectos mineros a mediana y gran escala que se habían logrado negociar, con empresas extranjeras, en varias partes del país (Valiente 2014).

Desde 1985 – año en el cual se expidió el Decreto Ley no. 6 – hasta el 2007 – último año de vigencia de la Ley para la Promoción de la Inversión y de la Participación Ciudadana – Ecuador pasó por tres reformas del sistema jurídico del sector minero orientadas a la atracción de inversión extranjera y a la suscripción de proyectos mineros a gran escala. Con la última reforma, es decir con Ley para la Promoción de la Inversión y de la Participación Ciudadana de 2001, se logró la atracción del capital extranjero hacia el sector minero ecuatoriano, sin embargo, como consecuencia de la debilidad institucional y de su falta de experiencia, hasta el 2007 la actividad de explotación se llevaba a cabo por la pequeña minería o por la minería ilegal, mientras que los proyectos más grandes, concesionados a empresas extranjeras, se

⁹ Teddy Valdivieso (b), ex-coordinador general del Ministerio de Recursos No Renovables, entrevista por Roberta Gasparini, 26/05/2016.

encontraban estancados en la fase de exploración, por causa de una fuerte resistencia de la sociedad civil.

Así que, incluyendo al análisis la evolución social e institucional que ha sufrido el país en los últimos veinte años, aparece un marco compuesto por intereses aislados que se desarrollan a ritmos distintos.¹⁰ Por un lado el gobierno, ya en 1991, “se da cuenta del potencial minero del País y que es necesaria una ley para atraer inversión extranjera” para poder aprovechar plenamente de dicho potencial.¹¹

Por otro lado, la estructura institucional del País no resultó capaz de implementar la ley y sustentarla. Es decir, en ese contexto, que va de 1991 hasta 2007, la institucionalidad resulta ser “el elemento clave para que pueda existir un interés público y privado hacia la explotación minera [...] y ésta fue la falla de todo el proceso minero” en ese periodo.¹²

Todo el proceso jurídico presentado hasta aquí generó un “marco legal confuso, en donde se [superponían] competencias [...] y los controles no [resultaban] eficaces” (PRODEMINCA 2000, 28), es decir, un marco en el cual el control estatal era débil (Sandoval 2001).

Asimismo, la minería ilegal seguía siendo problemática (Sacher y Acosta 2012) y los conflictos locales crecientes (Rivas 2009). En este escenario, se originó una intensa “actividad de especulación a través de la compra-venta de títulos mineros”, frecuentemente posibilitada por la adquisición, por parte de los concesionarios de información reservada, cuya fuente eran las instituciones (Sacher y Acosta 2012, 15).

Es en este contexto, caótico y desregulado, que el gobierno Correa en 2008 expide el Mandato Minero, un instrumento dibujado para “poner la casa en orden”, es decir, para intentar regular el sector minero (Jarrín, Herrera y Aldaz 2013, 6), ya que en ese momento el sector estaba en un “estado de tremendo desorden” y la institucionalidad se acomodaba a la actividad minera más que regularla.¹³

¹⁰ Teddy Valdivieso (b), ex-coordinador general del Ministerio de Recursos No Renovables, entrevista por Roberta Gasparini, 26/05/2016.

¹¹ Teddy Valdivieso (b), ex-coordinador general del Ministerio de Recursos No Renovables, entrevista por Roberta Gasparini, 26/05/2016.

¹² Teddy Valdivieso (b), ex-coordinador general del Ministerio de Recursos No Renovables, entrevista por Roberta Gasparini, 26/05/2016.

¹³ Alberto Acosta, economista ecuatoriano, ex-ministro de Energía y Minas, ex-presidente de la Asamblea Constituyente, entrevista por Roberta Gasparini, 06/07/2016.

3. El Mandato Minero de 2008

Cuando a final de 2007 se convocó la Asamblea Constituyente de Ecuador para poder ubicar una nueva Constitución, la primera resolución de la Asamblea fue declararse con poderes amplios para poder reformar cualquier tipo de regulación a nivel nacional.¹⁴ Una vez en sus plenos poderes, la Asamblea expidió veintiún mandatos, el sexto de los cuales es el Mandato Minero (Sacher y Acosta 2012).

En pos de crear “un marco jurídico seguro y equitativo, que norme en forma coherente su accionar sin alentar actividades especulativas” (1)¹⁵, el Mandato Minero estipulaba el diseño de un nuevo marco legal en un plazo de ciento ochenta días a partir de la fecha de promulgación del mismo (art. 9).¹⁶ Esto se concretó en la aprobación de la Nueva Ley Minera de 2009 que se analizará en la siguiente sección.

Los elementos centrales del Mandato Minero fueron las causales de caducidad, con las cuales se declaraba la “extinción sin compensación económica alguna” (3)¹⁷ de las concesiones mineras que tenían por lo menos una de las características descritas en sus artículos. Dichas causales de caducidad, prescritas por el Mandato Minero en los artículos de 1 a 5, se encuentran resumidas en la tabla 2.2.

Tabla 2.2 Causales de caducidad de las concesiones mineras, Mandato Minero

Artículo 1	Se [...] [declara] la caducidad de todas las concesiones mineras que en la fase de exploración no hayan realizado ninguna inversión al 31 de diciembre del 2007, y que no hayan presentado su respectivo estudio de impacto ambiental, inclusive las que estén pendientes de resolución administrativa.
Artículo 2	Se [...] [declara] la caducidad de las concesiones mineras que mantengan obligaciones pendientes con el Estado en relación a patentes, regalías, y más tributos.
Artículo 3	Se [...] [declara] la caducidad de las concesiones mineras otorgadas al

¹⁴ María José Narváez Álvarez (a), Asesora del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables 2012-2014, entrevista por Roberta Gasparini, 31/05/2016.

¹⁵ Mandato Minero, de 22 de abril de 2008, (Registro Oficial N. 321).

¹⁶ Mandato Minero, de 22 de abril de 2008, (Registro Oficial N. 321).

¹⁷ Mandato Minero, de 22 de abril de 2008, (Registro Oficial N. 321).

	interior de áreas naturales protegidas, bosques protectores y zonas de amortiguamiento definidas por la autoridad ambiental [...].
Artículo 4	Se [...] [declara] la extinción sin compensación económica alguna de las concesiones mineras que en número mayor de tres (3) hayan sido otorgadas a una sola persona natural [...] o a personas jurídicas y sus empresas vinculadas, sea a través de la participación directa de la persona jurídica, o de sus accionistas y sus parientes [...].
Artículo 5	Se [...] [declara] la caducidad de todas las concesiones mineras otorgadas a favor de funcionarios y ex funcionarios del Ministerio de Minas y Petróleos, o a sus parientes inmediatos, hasta cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, por utilización en su interés personal de información privilegiada. [...]

Fuente: Mandato Minero 2008.¹⁸

Las concesiones mineras metálicas, sin embargo, constituían una excepción a las causales presentadas en la tabla 2.2. De hecho, el artículo 8 del Mandato Minero declara que:

Quedan suspendidas las actividades de todas las concesiones mineras metálicas que no estén incursas en los casos descritos en los artículos 1, 2, 3, 4 y 5; hasta que se apruebe el nuevo marco legal que regule la actividad y se redefinan las condiciones de su operación. Única y exclusivamente las concesiones mineras metálicas que a la fecha se encuentren en explotación [...] continuarán sus actividades, pero están obligadas a renegociar sus títulos bajo las condiciones del nuevo marco legal (art. 11).¹⁹

Este artículo prevé que, aunque una concesión minera metálica no posea ninguna característica especificada en los primeros artículos del Mandato Minero, ésta tendría que suspender toda actividad hasta la aprobación de un nuevo marco legal. Ésta medida causó importantes pérdidas económicas para los concesionarios del sector privado (Núñez 2011) y, al mismo tiempo, generó un marco de incertidumbre con respecto a los tiempos de espera para

¹⁸ Mandato Minero, de 22 de abril de 2008, (Registro Oficial N. 321).

¹⁹ Mandato Minero, de 22 de abril de 2008, (Registro Oficial N. 321).

la realización de las actividades de explotación, lo cual conllevó un retraso de las inversiones hacia el sector (Jarrín, Herrera y Aldaz 2013).

Las causales de caducidad, mencionadas en el artículo 11 citado precedentemente y presentadas en la tabla 2.2, implicaron la extinción de 2933 áreas²⁰ de las 4.000 otorgadas hasta la expedición del Mandato Minero (Sacher y Acosta 2012).

Asimismo, el artículo 6 del Mandato Minero informa que:

Se declara la moratoria al otorgamiento de nuevas concesiones a partir de la aprobación del presente Mandato, hasta que entre en vigencia el nuevo marco constitucional y legal. En consecuencia, se dispone al Gobierno Nacional que, a través del Ministerio de Minas y Petróleos, archive los trámites pendientes de resolución de solicitudes de nuevas áreas mineras (art. 6).²¹

De esta forma, no solamente cesaron las actividades de las concesiones mineras metálicas en fase de exploración – las cuales representaban, como fue mencionado anteriormente, la mayoría de las concesiones mineras metálicas – por efecto del artículo 11; asimismo como consecuencia de los artículos de 1 a 5 del Mandato Minero dos tercios de las concesiones vigentes fueron extintas. Además, como corolario del artículo 6, se generó “una paralización de las licencias mineras por casi 18 meses” (Sacher y Acosta 2012, 41). Resumiendo, estas tres medidas inmovilizaron aún más el sector minero, el cual ya llevaba dos décadas de escaso dinamismo.

Entre los primeros cinco artículos del Mandato Minero, presentados en la tabla 2.2, el cuarto resulta particularmente interesante para la presente investigación. Esto es porque, si bien las disposiciones del Mandato Minero habían sido definidas de obligatorio cumplimiento (art. 12)²², la medida presentada en el artículo 4, es decir, la extinción de las concesiones mineras otorgadas en número mayor de tres a una sola persona jurídica y sus empresas vinculadas, se implementó sólo parcialmente. Esto resulta evidente de los datos exhibidos en la figura 2.3.

²⁰ María José Narváez Álvarez (a), Asesora del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables 2012-2014, entrevista por Roberta Gasparini, 31/05/2016.

²¹ Mandato Minero, de 22 de abril de 2008, (Registro Oficial N. 321).

²² Mandato Minero, de 22 de abril de 2008, (Registro Oficial N. 321).

Figura 2.3 Concentración de concesiones mineras en cuatro de los 30 mayores concesionarios extranjeros en el año 2012

Empresa matriz / Propietario individual	País	Bolsa de valores	Subsidiaria(s) ecuatoriana(s)--	Provincias	Número de concesiones (total)	Superficie total (ha)	Mineral	Intermediaria dueña de la subsidiaria ecuatoriana	País
Dynasty Metals and Mining	Canadá	TSX/Toronto/Canadá	Elipe S.A.	Loja, Cañar, El Oro, Zamora Chinchipe.	92	106.609,94	Metálicos	Empire Sun Investment Limited	Las Islas Virgenes Británicas
Kinross Gold	Canadá	TSX/Toronto/Canadá	Cia. Min. Aurelian Ecuador S.A.	Zamora Chinchipe, El Oro.	40	95.374,63	Metálicos, No Metálicos	Aurelian Resources Inc.	Bermuda
			Kinross Ecuador S.A.	El Oro.					
Salazar Resources Inc.	Las Islas Virgenes Británicas	TSX-V/Toronto/Canadá	Curimining S.A.	Bolívar, Los Ríos, Morona Santiago, Pichincha.	18	62.684,18	Metálicos	N/A	N/A
Tongling Nonferrous Metals Group / China Railway Construction Corporation Ltd.	China	SEHK/ Hong Kong/ China y SSE/ Shanghai/ China (Únicamente China Railways)	Explorcobres S.A.	Morona Santiago.	33	61.032,67	Metálicos	CCRC-Tongguan Investment Development Co. Ltd.	Canadá
			Cia.Min. Ecuacorriente S.A.	Zamora Chinchipe, Morona Santiago.					

Fuente: Sacher y Acosta 2012

La figura 2.3 muestra que para el año 2012, grandes empresas transnacionales detenían un número mucho mayor de concesiones mineras con respecto a lo requerido del Mandato Minero (tres). De hecho, “se [mantuvo] el acaparamiento y el monopolio, base de la especulación minera” (Sacher y Acosta 2012, 20). Particularmente, en 2012 un total de veinte empresas canadienses, que habían empezado a llegar en el sector minero ecuatoriano desde la implementación de la Ley Trole II de 2001 (Acosta y Hurtado 2016), eran titulares de las concesiones mineras correspondientes al 40,2% del total del territorio ecuatoriano concesionado (Sacher y Acosta 2012).

Entre las transnacionales canadienses presentes en el territorio ecuatoriano está la Kinross Gold, accionista de la empresa nacional ecuatoriana Aurelian Resources. El caso de la empresa Kinross Gold relacionado con el proyecto La Zarza resulta sumamente interesante para la presente investigación. De hecho, de un análisis de su conducta, conjuntamente con la del gobierno canadiense, hacia el sector minero del país, en términos de inversiones a partir de la expedición del Mandato Minero y de la Nueva Ley de Minería de 2009, constituirá una

herramienta extremadamente útil para contestar la pregunta central del presente trabajo la cual resulta ser “¿De qué manera han influido el flujo de inversión canadiense en la estructura de política regulatoria del sector minero de Ecuador en el período 2000-2013?”

A través del análisis mencionado, que se llevará a cabo en el tercero y cuarto capítulos de la presente investigación, resultará evidente la influencia del lobby minero canadiense en la estructura política del sector minero de Ecuador, así como planteado por la corriente estructuralista cepalina, anteriormente presentada en el marco teórico del presente trabajo. Asimismo, se aclarará la agencia, en el sector minero ecuatoriano, de la transnacional canadiense Kinross Gold en el período siguiente a la aprobación de la Nueva Ley Minera de 2009, agencia que, por las dinámicas conllevadas, refleja el carácter de actor político de las transnacionales, según la definición de Susan Strange.

4. La Nueva Ley de Minería de 2009 y la Carta Magna

Al momento de su implementación, la Nueva Ley Minera de 2009 fue presentada, por el gobierno ecuatoriano, como la ley que mayor potencial de soberanía nacional tenía con respecto a las leyes mineras ecuatorianas anteriores.²³ De hecho, la nueva ley “supera muchas de las aberraciones del marco jurídico anterior [es decir, de la ley Trole II]. La nueva ley impone una ruptura innegable con éstas, permitiendo en particular el regreso del Estado como ente regulador del sector minero” (Sacher y Acosta 2012, 21).

Respecto al tema tributario, la nueva ley restablece el pago de las regalías precedentemente suprimido por la Ley Trole II de 2001. Estas, según la Nueva Ley Minera, deben ser mayores del 5% en sector de la minería metálica. Asimismo, la nueva ley establece el pago del impuesto a la renta por un 25%, de las utilidades al 12%, del impuesto al valor agregado en un 12% y del impuesto a los ingresos extraordinarios fijado al 70% (Sacher y Acosta 2012). Con el restablecimiento de estos pagos, resulta evidente la voluntad del gobierno ecuatoriano de lograr una “recuperación adecuada de la renta minera” (Acosta y Hurtado 2016, 9).

Sin embargo, cabe decir que durante el período 2010-2014, a través de varias reformas hechas al Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones y a la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno fueron concedidos muchos incentivos a las empresas bajando, por ejemplo, el porcentaje de pago del impuesto a la renta, que bajó al 22% y del impuesto al

²³ Alberto Acosta, economista ecuatoriano, ex-ministro de Energía y Minas, ex-presidente de la Asamblea Constituyente, entrevista por Roberta Gasparini, 06/07/2016.

valor agregado que fue establecido en porcentajes distintos según el mineral extraído (Acosta y Hurtado 2016).

Más allá del asunto tributario, tanto de la nueva ley como de sus reformas, lo que resulta importante evidenciar en este contexto es su relación con la Constitución de Montecristi, también conocida como Carta Magna, vigente desde octubre 2008²⁴, y con el Mandato Minero de 2008 (Sacher y Acosta 2012), pues los tres ejercicios jurídicos tratan de reglamentar el sector minero. En este sentido, de un análisis tanto de lo que prevén en términos ambientales, tributarios y sociales, como de las condiciones bajo las cuales fueron trazados e implementados, resulta evidente que la Constitución, el Mandato Minero y la Nueva Ley Minera proyecten lógicas e intereses muy distintos entre ellos.²⁵

Por un lado, el ejercicio constitucional fue muy ordenado y consensuado. En tema minero, la reglamentación del sector minero y, en general, de los recursos naturales no renovables considerados estratégicos, siguió una lógica de nacionalización de dichos recursos y de soberanía estatal sobre ellos.²⁶ Asimismo, por las características de la estructura del sistema normativo ecuatoriano, la Constitución es un instrumento jurídico que prevalece sobre las leyes ordinarias, tal como la Nueva Ley Minera y sobre las leyes orgánicas, como las reformas del período 2010-2014 hechas a la nueva ley.²⁷ Como consecuencia de esto, la Constitución preveía un realineamiento de las varias leyes sectoriales según los principios establecidos en su contenido.²⁸

Efectivamente, el resultado del esfuerzo hecho con el Mandato Minero siguió el dictamen constitucional y se dio una sinergia entre los objetivos generales de la Constitución y los del Mandato Minero que se aplicaban en específico al sector minero. Sin embargo, al momento de delinear la Nueva Ley Minera, se dio una disyuntiva impracticable para el gobierno: por un lado, resultó ser una ley extremadamente regulatoria, pues se intentó alinearla con los

²⁴ Mario Melo. 2009. "Cinco razones jurídicas para oponerse a la nueva Ley Minera". Alai. Disponible en: <http://www.alainet.org/es/active/28503>

²⁵ Teddy Valdivieso (a), ex-coordinador general del Ministerio de Recursos No Renovables, entrevista por Roberta Gasparini, 12/03/2016.

²⁶ Teddy Valdivieso (a), ex-coordinador general del Ministerio de Recursos No Renovables, entrevista por Roberta Gasparini, 12/03/2016.

²⁷ María José Narváez Álvarez (a), Asesora del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables 2012-2014, entrevista por Roberta Gasparini, 31/05/2016.

²⁸ Teddy Valdivieso (a), ex-coordinador general del Ministerio de Recursos No Renovables, entrevista por Roberta Gasparini, 12/03/2016.

preceptos señalados en la Constitución;²⁹ por el otro, en el intento de promover la minería y, por ende, satisfacer los intereses de las transnacionales (Acosta y Hurtado 2016), resultó una ley que apuntaba a la Constitución y “se fue por un carril separado”.³⁰

Como consecuencia de lo anterior se dio un choque entre la estructura regulatoria, es decir las instituciones encargadas de reglamentar el sector minero, y lo previsto por la Nueva Ley Minera. Por un lado las transnacionales pedían el respeto de la nueva ley, la cual se alineaba más a sus intereses. Por el otro, las instituciones, también por ser de corte estatal, se encontraban obligadas a aplicar la Constitución la cual prevalece sobre la nueva ley, tratándose esta última de una ley ordinaria.³¹

Todo lo anterior conllevó una vulnerabilidad al interior del sector minero ecuatoriano, tanto en un plan normativo como regulatorio. Es decir, desde la aprobación de la Nueva Ley Minera de 2009, el sector minero ecuatoriano estaba normado por instrumentos legislativos que no estaban alineados a la Constitución y entre ellos y que, en algunos casos, se contradecían. Asimismo, las instituciones encargadas de implementar dichos instrumentos, se encontraban entre un marco jurídico borroso y, por su característica de contradicción, de difícil implementación y la presión de las transnacionales. Como corolario de esto, la situación resultó ser caótica, al punto que “cada día, según cual funcionario del gobierno estaba de turno, la respuesta de las instituciones al mismo problema era distinta”³² y, hasta la fecha no se han emprendido proyectos de gran minería en el Ecuador.³³

5. Conclusiones

Desde el 1991 hasta la fecha, se pueden individualizar tres momentos importantes en términos de cambio en el marco regulatorio del sector minero de Ecuador: primariamente, con la ley de 1991 el gobierno ecuatoriano quiso ejercer su soberanía sobre los recursos mineros imponiendo impuestos y regalías, además de criterios para el otorgamiento de las concesiones; Por otro lado, con la ley Trole II de 2001, frente al fracaso de la ley anterior

²⁹ Teddy Valdivieso (a), ex-coordinador general del Ministerio de Recursos No Renovables, entrevista por Roberta Gasparini, 12/03/2016.

³⁰ Teddy Valdivieso (a), ex-coordinador general del Ministerio de Recursos No Renovables, entrevista por Roberta Gasparini, 12/03/2016.

³¹ María José Narváez Álvarez (a), Asesora del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables 2012-2014, entrevista por Roberta Gasparini, 31/05/2016.

³² Teddy Valdivieso (a), ex-coordinador general del Ministerio de Recursos No Renovables, entrevista por Roberta Gasparini, 12/03/2016.

³³ María José Narváez Álvarez (a), Asesora del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables 2012-2014, entrevista por Roberta Gasparini, 31/05/2016.

liberalizó por completo el sector anulando regalías e impuestos. Asimismo con la Nueva Ley Minera de 2009, se reinstauraron las regalías y los impuestos, pero sin dejar de lado los intereses de las trasnacionales.

El denominador común, desde la ley de 1991 en adelante, de los esfuerzos regulatorios gubernamentales, ha sido el intento de atracción de inversión extranjera hacia el sector en pos de lograr desarrollar proyectos de megaminería metálica en el país. Aunque desde la ley de 2001 se ha logrado despertar un cierto interés internacional hacia la minería ecuatoriana, el sector minero de Ecuador resulta, actualmente, bloqueado, pues no obstante se han negociado proyectos de gran minería el país, hasta la fecha no se ha logrado desarrollar ninguno de dichos proyectos.

El panorama que resulta del análisis llevado a cabo en el presente capítulo, presenta un sector en el cual se dan dinámicas complejas basadas sobre lógicas diferentes. Por un lado, con la Constitución de 2008, el Estado intentó hacer prevalecer su soberanía sobre los recursos mineros, por el otro con la Ley de Minería de 2009 quiso respetar los intereses de las trasnacionales, con el fin de atraer hacia el sector la inversión extranjera directa.

Las instituciones del sector minero, a las cuales les faltaba experiencia en el manejo del sector debido al fracaso de las leyes anteriores, se encontraron bajo la presión de las trasnacionales por un lado y un marco regulatorio ambiguo por el otro. Es decir, al momento de renegociar los términos de las concesiones mineras, el marco regulatorio del sector minero era de difícil implementación en cuanto la Nueva Ley de Minería de 2009 no estaba alineada con la Constitución de 2008. Dicho de otra manera, al negociar con las trasnacionales mineras en este contexto, “Ecuador enfrentó a un gigante con una estructura institucional inmadura”.³⁴

Esto puede representar por un lado una situación aprovechable por parte de las trasnacionales, pues en un contexto borroso puede resultar más fácil hacer prevalecer los intereses de la parte con más experiencia en el sector. Por otro lado, la situación de inestabilidad del sector minero ecuatoriano, puede constituir, desde la perspectiva de los inversionistas extranjeros, una realidad desordenada y riesgosa, tanto para las inversiones como para el éxito en el desarrollo de proyectos de gran minería. Teniendo en cuenta esta afirmación, en los próximos capítulos

³⁴ Teddy Valdivieso (a), ex-coordinador general del Ministerio de Recursos No Renovables, entrevista por Roberta Gasparini, 12/03/2016.

se determinará como ha sido percibido el contexto del sector minero ecuatoriano por parte de las trasnacionales canadienses y chinas, y cuáles han sido los efectos de su configuración.

Asimismo, como se evidenciará en el siguiente capítulo, la Nueva Ley ha sido negociada e implementada bajo la presión de fuerzas exógenas, particularmente de las trasnacionales canadienses. El análisis llevado a cabo en el presente capítulo resulta esencial para el análisis del proceso de negociación de la Nueva Ley de Minería de 2009, en cuanto ofrece el escenario en el cual las trasnacionales canadienses han podido ejercer su presión durante las negociaciones.

El análisis de la Nueva Ley Minera seguirá tanto en el tercer capítulo de la presente investigación, dedicado al caso de estudio de las inversiones canadienses, como en el cuarto dedicado a las inversiones chinas. En el capítulo acerca de Canadá, se analizarán, tanto la presión de sus trasnacionales durante el diseño y la implementación de la Nueva Ley, como los efectos que la situación caótica del sector minero tras la implementación de la nueva ley tuvo sobre el comportamiento de las trasnacionales y de la inversión canadiense. Asimismo, con respecto a la Nueva Ley Minera, el cuarto capítulo de la presente investigación, dedicado al caso de China, se enfocará en la incidencia de la lobby de las trasnacionales chinas en su reforma de 2013.

Capítulo 3

Canadá en la minería ecuatoriana

Aunque la contribución de la minería y, particularmente, la minería metálica, al PIB de Ecuador ha sido y siga siendo exigua, el potencial del sector resulta ser grande (Cisneros 2008). Como se ha mencionado en el capítulo anterior, varios gobiernos, desde el 1991, han apostado al desarrollo del sector minero como elemento importante para el desarrollo económico del país aunque esos intentos no han tenido mayor éxito.

Sin embargo, es bajo el gobierno Correa, desde 2007, que la minería logra llegar a ser definida como un elemento clave e indispensable para el desarrollo rápido del país.

Asimismo, desde 2007, a través de una reforma radical de la legislación y de las instituciones del país, se diseñan mecanismos de atracción de las inversiones extranjeras. Paralelamente, los esfuerzos del gobierno de Ecuador apuntan a crear un marco que resulte favorable para las empresas transnacionales, las cuales vienen presentadas como “una *conditio sine qua non* para conseguir el desarrollo nacional” (Sacher y Acosta 2012).

De acuerdo con lo analizado en el capítulo anterior, no obstante haber logrado la atención de las transnacionales mineras canadienses con la Ley Trole II de 2001, el sector minero ecuatoriano al 2007 se presentaba inmovilizado. Los proyectos de gran minería no lograban pasar a la fase de explotación por la falta de una institucionalidad fuerte y competente y, al mismo tiempo, por la presencia de una sociedad civil organizada. Es frente a esta situación que en Ecuador se empezó otro proceso de reforma radical del sector en pos de revertir la tendencia infructuosa que se perpetuaba desde los años noventa.

Al momento de la llegada al poder de Correa, dichas transnacionales son principalmente de origen canadiense las cuales eran concesionarias de proyectos de megaminería todavía en fase de exploración (Sacher y Acosta 2012). Es por ello, que la influencia de Canadá y de sus transnacionales durante las varias etapas de la reforma del sector minero de Ecuador – particularmente de la nueva Ley de Minería de 2009 –, es decir, desde el año 2007 hasta el 2012, ha sido fuerte.¹ El presente capítulo tiene como objetivo investigar la forma en que se

¹ María José Narváez Álvarez (a), Asesora del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables 2012-2014, entrevista por Roberta Gasparini, 31/05/2016.

ha dado dicha influencia y los resultados que se han generado como consecuencia del lobby canadiense, tanto en términos de legislación del sector como de inversiones hacia la minería.

Este tercer capítulo, lejos de ser un análisis normativo, es decir una discusión sobre cómo se habría tenido que negociar la nueva Ley de Minería y cómo hubiera tenido que ser diseñada, propone un análisis empírico, y un análisis del proceso de negociación, de los intereses e ideología de los varios actores involucrados en este proceso y del nivel de influencia que éstos tuvieron en el resultado de la negociación.

Con este objetivo como meta el presente capítulo comienza con un análisis de las varias etapas del debate minero que se dieron en el país desde 2007 y que conllevaron la aprobación de la Nueva Ley de Minería de 2009. Esta sección está a su vez dividida en tres partes: en la primera parte se hace un análisis de la primera etapa del debate que se dio en el país, particularmente se pondrán en evidencia las expectativas, ideas e intereses de la sociedad civil y de la industria nacional pequeña y artesanal, así como la respuesta del gobierno. En la siguiente parte, que hace referencia a la segunda etapa del debate, se analizarán los intereses e ideologías del ejecutivo y de la sociedad civil, así como el rol del gobierno y transnacionales canadienses. En la tercera parte, enfocada en la fase que va desde la socialización hasta la aprobación de la Ley de Minería, se hace una evaluación del peso que los diferentes actores han tenido sobre el resultado de la negociación.

La segunda sección del presente capítulo estudia la presencia de Canadá y de sus transnacionales en el sector minero ecuatoriano, además de la de los demás actores involucrados en el proceso de negociación y cómo los mismos han buscado influir el cambio de regulación. La sección analiza datos del sector minero ecuatoriano en pos de determinar el peso económico y político de Canadá en el proceso de reforma del sector. El capítulo presenta también el proyecto Fruta del Norte para analizar, a través de un caso concreto, la actitud de Canadá hacia el sector minero ecuatoriano. Finalmente, el capítulo se cierra con las conclusiones del autor con respecto a lo analizado.

1. La Nueva Ley Minera de 2009 y su negociación

El día 12 de enero de 2009 la nueva Ley de Minería, que comprende, la regulación de la gran minería metálica a cielo abierto, fue aprobada por la Comisión Legislativa de Ecuador y el 29 de enero del mismo año ésta fue publicada en el Registro Oficial del país (Espinosa 2009). En ese momento, el aporte del sector minero a la economía del país no era relevante y las

actividades de explotación estaban desarrolladas por la industria pequeña y de tipo artesanal (Rivas 2009).

Sin embargo, con el sustento de informaciones obtenidas del sector empresarial privado, el Presidente Rafael Correa declaró en 2007 que las reservas mineras del país alcanzaban los 200.000 millones de dólares frente a los 70.000 millones provenientes del petróleo,² haciendo de la actividad minera un elemento clave del programa de desarrollo económico del país. Según el presidente, como volvió a remarcar en 2012, Ecuador estaba listo para “[...] pasar a una nueva era, la era minera”.³

Una vez ganadas las elecciones, el presidente empezó a “llevar adelante una revolución que refunda no solo la clase política sino “la patria” [...] [hacia el] fortalecimiento de un Estado que sea capaz de redistribuir la riqueza producida con la extracción de los minerales [...] para generar desarrollo [...] [y] consciente de la diversidad cultural existente en el territorio nacional y de la necesidad del cuidado del medio ambiente” (Cisneros 2009, 16).

Ya desde el 2003 en el país se habían originado movilizaciones en contra de la minería. La reforma del sector minero era justamente uno de los pilares principales del programa de gobierno que habían asegurado la presidencia de Correa. Es en este contexto que comienzan las negociaciones sobre la nueva Ley de Minería.

La nueva Ley de Minería suscitó controversias y asimetrías en el país a lo largo de todo el proceso de su negociación, desde el momento en que el gobierno planteó la necesidad de su creación hasta su aprobación. El abanico de actores, involucrados en este polémico proceso, incluye desde figuras que pertenecen al escenario internacional hasta comunidades locales.

1.1 El dialogo nacional minero: la primera etapa de la negociación

Las protestas en contra de megaproyectos mineros, impulsadas por organizaciones regionales como, por ejemplo, el Coordinadora Campesina Popular de Morona Santiago y Zamora Chinchipe, habían empezado ya en 2003. Dichas protestas se intensificaron, después de las elecciones presidenciales de 2006 que dieron como ganador a Rafael Correa, cuando el presidente inició el “Diálogo Nacional Minero” en el Ecuador en abril del 2007 (Cisneros 2009, 16-17). El diálogo, impulsado por el Ministerio de Minas y Petróleos, tenía como

² Agencia de noticias AFP, 17 de abril del 2007

³ Pablo Mena Erazo. "Ecuador apuesta su crecimiento a la minería a gran escala". *El País Internacional*, 2012, http://internacional.elpais.com/internacional/2012/01/12/actualidad/1326385590_917311.html.

objetivo principal ser una discusión abierta entre gobierno, empresas mineras y comunidades locales para recolectar la información necesaria y lograr entender los impactos sociales y ambientales de la minería tanto a nivel artesanal como industrial (Cisneros 2009).

El Diálogo Nacional Minero se articuló en dos fases. La primera fase tenía como eje principal el desarrollo de un plan social en pos de racionalizar y formalizar al sector minero, en el cumplimiento criterios de sustentabilidad social, ambiental y financiera (Cisneros 2009). Esta primera fase incluyó los representantes de algunas comunidades potencialmente afectadas por los proyectos industriales, la asociación Coordinadora Nacional Campesina (CNC) y la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), mientras que los representantes de la industria minera a gran escala estuvieron ausentes.

Los temas centrales que estas organizaciones civiles rescataban en el marco del debate acerca de la actividad minera eran el problema de la contaminación de las aguas⁴, por lo que se refiere a la CNC, y, con respecto a la CONAIE, el tema de la propiedad de las tierras (Cisneros 2009), ya que en Ecuador la propiedad de la superficie de la tierra se mantiene independiente de la propiedad del subsuelo (Bustamante y Rommel 2010).

Esta etapa de diálogo no resultó en un discurso, por parte del gobierno, en contra de la ideología desarrollista basada en la extracción de recursos y de la minería a cielo abierto, como fue auspiciado por las comunidades (Cisneros 2009). Por el contrario, esta primera fase del diálogo sirvió al gobierno para identificar los opositores de los proyectos mineros y para posicionarlos como “radicales” (Cisneros 2009, 18) y como representantes de una “ideología de un radicalismo infantil, que privilegiaba su subjetividad sobre las necesidades del desarrollo del país y de la “revolución ciudadana” que el régimen [estaba] poniendo en marcha” (Bustamante 2009, 10).

Partiendo de estas premisas, se puede decir que la naturaleza y los minerales son concebidos, por parte del gobierno, como objeto de administración pública, como bienes económicos a explotar como *conditio sine qua non* para alcanzar niveles más altos de desarrollo económico para el país. Por lo tanto, a partir de lo expuesto, resulta evidente la asimetría ideológica entre esta concepción de la naturaleza y la visión de ella de los pueblos indígenas, que la perciben como algo dotado de espíritu, intenciones y sentimientos y que, por ende, igualmente a los

⁴ Para una profundización con respecto al tema de la contaminación de las aguas como efecto de la actividad minera, ver Svampa (2013 b).

seres humanos, no puede ser sometida a un proceso a través del cual se convierta en un bien económico.

Esta primera fase del diálogo fue una herramienta extremadamente útil para el gobierno a efectos de empujar las Cámaras de Minería hacia la renegociación del pago de las patentes mineras y de regalías. De hecho, utilizando políticamente las protestas antimineras y a través de la participación de las comunidades al diálogo, el gobierno logró empezar los ajustes al sistema de distribución de las patentes mineras, que no hubieran sido aceptados por las empresas bajo condiciones diferentes (Cisneros 2009).

Es decir, la respuesta institucional, que el gobierno dio a las movilizaciones sociales, fueron acciones con el fin de obtener un mayor control sobre la distribución de los recursos generados por la actividad minera y la minería a cielo abierto siguió siendo el núcleo central del discurso y de la ideología en torno al desarrollo de Ecuador.

De esta primera etapa del debate cabe rescatar el hecho de que los representantes de las transnacionales estuvieron ausentes, mientras que se dio la participación de las comunidades locales potencialmente afectadas por proyectos de megaminería a futuro. Sin embargo, esta primera etapa no resultó en un diálogo entre las partes para entender las dudas y las preocupaciones de las comunidades, sino que desde la óptica de presidente Correa de “hemos perdido demasiado tiempo para el desarrollo, no tenemos más ni un segundo que perder”, sirvió para identificar los mayores opositores al proyecto minero del país y excluirlos de las siguientes etapas de la negociación (Acosta y Hurtado 2016, 10).

1.2 La segunda etapa de la negociación

La segunda etapa del Diálogo Minero fue propulsada por el Ministerio de Minas que solicitó la elaboración de una nueva Ley Minera durante un período de 180 días. En esta segunda etapa participaron los representantes de las empresas multinacionales, de las comunidades locales, así como los gobiernos locales y distintas ramas del ejecutivo, entre las cuales el Ministerio de Minas y la Secretaría Nacional de Planificación del Desarrollo (SENPLADES), ésta última adscrita directamente a la Presidencia de la República (Cisneros 2009).

A diferencia de la primera etapa del Diálogo, fueron excluidos de la convocatoria los representantes de la Coordinadora Nacional Campesina (CNC) y los grupos identificados con ella, etiquetados como fundamentalistas en contra del desarrollo del país. La Confederación

de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) tampoco fue invitada al proceso de diálogo como representante de las organizaciones indígenas, pero como su propuesta era la de dejar la decisión con respecto al desarrollo de los varios proyectos mineros directamente a las comunidades locales afectadas por ellos, en vez de tomar decisiones a nivel nacional, el Ministerio de Energía y Minas optó por convocar los representantes locales de la organización (Cisneros 2009).

Es decir, aquellos grupos sociales preocupados por el acaparamiento de enormes cantidades de recursos hídricos requerido para el desarrollo de proyectos de explotación minera a gran escala y los grupos indígenas que tenían como objetivo la defensa de las tierras y de los territorios ancestrales, no tuvieron la posibilidad de ser representados de forma organizada y compacta a través de las organizaciones competentes. Por lo tanto, durante la última fase de negociación, a estos grupos les faltó la experiencia de las organizaciones de nivel nacional, que hubiera podido ser una herramienta eficaz en pos de debatir sus intereses con mayor fuerza, claridad y cohesión, y lograr un real y efectivo peso político en fase de negociación de la nueva Ley.

De esta fase del Diálogo es importante destacar la presión exógena ejercida por las empresas transnacionales, particularmente las canadienses ECSA, Aurelian Resources, Corriente Resources Corporation y Iamgold que están entre las transnacionales más potentes presentes en el Ecuador.⁵ De hecho, durante esta etapa, hubo un acercamiento del presidente Correa y del ministro de Energía y Minas de Ecuador a los representantes de éstas transnacionales⁶, además de una visita del ministro de Relaciones Exteriores de Canadá a Ecuador en 2008 (Cisneros 2011).

Dicha visita desembocó en una declaración pública del gobierno ecuatoriano en la cual se ponían en evidencia las oportunidades conllevadas por la inversión canadiense, hacia proyectos de megaminería, que sólo sería asegurada por la aprobación de la nueva Ley de Minería (Cisneros 2011). Sin embargo, durante el encuentro entre el gobierno ecuatoriano y las transnacionales canadienses, estas presentaron sus dudas y su aprensión con respecto a los cambios que tanto el Mandato Minero como la Nueva Ley Minería conllevaban. Es

⁵ William Sacher, PhD en Economía del Desarrollo (FLACSO-Ecuador) e investigador del Instituto Superior de Investigación y de Posgrado (ISIP) de la Facultad de Economía de la Universidad Central de Quito, entrevista por Roberta Gasparini, 29/08/2016.

⁶ Alberto Acosta, economista ecuatoriano, ex-ministro de Energía y Minas, ex-presidente de la Asamblea Constituyente, entrevista por Roberta Gasparini, 06/07/2016.

justamente durante este encuentro que fueron reasegurados por parte del gobierno con la promesa de tutelar sus intereses.⁷ Este encuentro llegó en un momento clave de la negociación, ya que, en ese entonces, la Asamblea Nacional Constituyente estaba debatiendo la posibilidad de permitir o prohibir la minería a gran escala en el país (Cisneros 2011).

El acercamiento de las transnacionales mineras canadienses a los representantes del gobierno de Ecuador, involucrados en la negociación de la reforma del sector minero es un claro ejemplo de las dinámicas con las cuales se manifiesta el poder estructural que menciona Strange (1988). De acuerdo con la perspectiva de Strange, el poder estructural “se puede ejercer en distintas maneras, particularmente a través de las estructuras más que a través de relaciones directas entre las entidades” (Tooze 1999). Si se tiene en cuenta esta afirmación y el hecho de que, según la autora, entre los actores poseedores del poder estructural están, además de los Estados, las empresas, el acercamiento de las transnacionales canadienses, durante una fase extremadamente delicada de la negociación del nuevo marco regulatorio del sistema, representa un claro intento de Canadá de moldear la estructura política minera ecuatoriana, ya no a través del poder relacional, es decir a nivel estatal, sino que a través de sus transnacionales.

Es decir que durante la fase extremadamente sensible en que se estaba debatiendo a nivel nacional la posibilidad de prohibir la minería a gran escala en el país, el factor internacional, representado por el acercamiento del gobierno ecuatoriano a las transnacionales canadienses, jugó un papel clave.

Esto es tanto a nivel de toma de decisiones, ya que al final se permitió el desarrollo de proyectos de megaminería en el territorio ecuatoriano, tanto a nivel ideológico, dado que la promesa de inversión extranjera, frente a la aprobación de la nueva Ley de Minería, fue tomada por el gobierno de Ecuador y utilizada para aumentar el nivel de consenso de la opinión pública. Al mismo tiempo, el gobierno logró desacreditar como radicales y egocéntricos a los opositores de la nueva ley tachándoles de ser antagonistas del desarrollo económico del país. En palabras del mismo presidente Correa: “los que nos hacen perder tiempo también son esos demagogos, no a la minería, no al petróleo, nos pasemos discutiendo

⁷ Alberto Acosta, economista ecuatoriano, ex-ministro de Energía y Minas, ex-presidente de la Asamblea Constituyente, entrevista por Roberta Gasparini, 06/07/2016.

tonterías. Oigan en Estados Unidos, que vayan con esa tontería, en Japón, los meten al manicomio” (Acosta y Hurtado 2016, 10).

Justamente en ese momento, a nivel nacional y de gobierno, se dio una ruptura en dos bloques, ambos representados por dos figuras emblemáticas: por un lado, se encontraba el Presidente Correa, que además de apoyar públicamente la nueva Ley, era su mayor propulsor (Bustamante 2009) y, a pesar de la evidente falta de consenso, pedía respetar el plazo de 180 días para su aprobación. Por otro lado, se encontraba Alberto Acosta que, hasta ese momento, había sido un colaborador cercano de Correa, además de ser Presidente de la Asamblea Nacional Constituyente. Acosta, en desacuerdo con Correa, pedía alargar el tiempo a disposición de la Asamblea, para llegar a la aprobación de la nueva Ley, y poder profundizar el diálogo sobre los problemas causados por la minería a gran escala (Cisneros 2011) y llegar a una propuesta de mejor formulación sustentada por un mayor nivel de consenso.

En junio 2008, Acosta renunció a la presidencia de la Asamblea e inmediatamente fue descartada la prohibición de desarrollar proyectos mineros a gran escala en áreas protegidas y territorios indígenas. El gobierno, tras este evento intensificó la campaña en contra de los grupos opositores a la minería y el Diálogo Nacional Minero siguió no obstante las numerosas protestas organizadas por parte de la sociedad civil que pedía al gobierno la priorización del tratamiento de leyes como las leyes de aguas y de seguridad alimentaria (Cisneros 2011).

1.3 Socialización y aprobación del proyecto de ley

Una vez definido el proyecto de Ley de Minería, se inició un período, de dos semanas, de socialización del mismo en las comunidades locales. No obstante este periodo de socialización fue presentado como un momento de consulta y discusión por parte del gobierno, Marlon Santi, presidente del Consejo de Gobierno de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, enfatiza el hecho de que, más que una consulta, fue una ocasión en que el gobierno simplemente informó las comunidades locales sobre los beneficios económicos que la nueva Ley iba a conllevar (Rivas 2009).

De hecho, Santi denuncia que la nueva Ley no consideraba todas las preocupaciones que habían sido manifestadas por las varias organizaciones civiles a lo largo del proceso de negociación, como por ejemplo la falta de normas enfocadas al respeto de la naturaleza y de los pueblos indígenas. Más bien, según Santi, la Ley se presentaba como ya lista desde el Ministerio de Minas y de matriz empresarial, es decir, enfocada exclusivamente en los

intereses de las empresas mineras y particularmente en garantizar la intervención de las transnacionales. Cuando las organizaciones civiles llegaron a reclamar como inconstitucional e inconsulta la Ley, frente al gobierno, la respuesta que obtuvieron fue que “el gobierno no había que cambiar nada, que esa ley [tenía] que entrar como tal” (Rivas 2009).

Una vez finalizado el proceso de socialización, el 13 de noviembre de 2008, el proyecto de Ley fue entregado a la Comisión Legislativa y fue proclamado a la población que se trataba de una ley desarrollada “como una iniciativa del poder legislativo con amplia participación social y enriquecida con los aportes del ejecutivo” (Cisneros 2011, 306). En realidad, la perspectiva del legislativo, nuevamente desde una perspectiva retroactiva, es que en su momento, la ley fue motivo de imposición, “pues el Presidente quería que pasara”.⁸

Es decir, aunque la Ley se presentó como una iniciativa del poder legislativo en que el ejecutivo había participado con unas sugerencias, dejando mayor protagonismo a la sociedad civil, el poder legislativo percibió la nueva Ley como una imposición. Asimismo, la sociedad civil denunció, en varias ocasiones, el hecho de que lo que se estaba dando era un proceso inconstitucional, por el hecho de que faltaron consulta y participación social, tanto que el Diálogo Nacional Minero, que había sido propuesto como una herramienta incluyente y participativa, llegó a ser denominado retroactivamente un “monólogo del gobierno” (Cisneros 2011, 304).

Desde la entrega del proyecto de Ley a la Comisión Legislativa en noviembre 2008, las movilizaciones y las protestas siguieron. En aquel momento, la Coordinadora Nacional había desaparecido de la discusión y sus actividades se enfocaban en los eventos de socialización local de la nueva Ley, mientras que la CONAIE se convirtió en el interlocutor principal entre el gobierno y las organizaciones sociales. La demanda de la CONAIE era muy clara: archivar el proyecto de Ley de Minería hasta la aprobación de las leyes de agua y de soberanía alimentaria (Cisneros 2011).

Durante una reunión en Enero de 2009, a la cual participaron la Comisión de Desarrollo Económico de la Asamblea, los dirigentes de la CONAIE y los representantes de los mineros artesanales, los dirigentes de la CONAIE abandonaron la reunión, antes de su conclusión, frente a la negativa de los asambleístas de ampliar el plazo de discusión de la Ley. Este evento

⁸ Alberto Acosta, economista ecuatoriano, ex-ministro de Energía y Minas, ex-presidente de la Asamblea Constituyente, entrevista por Roberta Gasparini, 06/07/2016.

marcó el término de la socialización de la nueva Ley de Minería. El 12 de enero de 2009 la Comisión Legislativa de Ecuador aprobó la nueva Ley de Minería la cual fue publicada en el Registro Oficial el 29 de enero del mismo año (Cisneros 2011).

De lo analizado hasta aquí se puede inferir que los intereses de los distintos actores involucrados en el proceso de negociación de la nueva Ley de Minería del Ecuador se presentaron heterogéneos y asimétricos. Por un lado, al considerar la actividad minera y los bienes mineros puramente como bienes económicos sumamente importantes para el desarrollo económico del país, el objetivo central del gobierno ha sido el de intentar lograr el máximo beneficio económico de las actividades desarrolladas en el marco del sector. Particularmente, el gobierno se ha focalizado en crear los mecanismos de atracción de capitales, regulando el sistema de distribución de las patentes mineras, durante la primera fase de negociación. Asimismo, a través de la nueva Ley minera, el gobierno logró regular el sistema de pago de regalías sobre los ingresos por la venta de minerales.

La regulación del sistema de distribución de las patentes mineras causó la supresión de un alto número de patentes, que en ese momento estaban vigentes. El 45.6% de las hectáreas mineras, nuevamente disponibles tras la supresión, fueron concedidas a proyectos de megaminería metálica, generalmente a cargo de transnacionales canadienses (Esteves 2009).

Por otro lado, los temas de la propiedad de las tierras y de la defensa de los territorios ancestrales promovidos por las asociaciones indígenas, así como el tema de la salvaguardia de las aguas⁹, apoyado por las comunidades locales, no tuvieron representación en el diseño de la nueva Ley. De acuerdo con Bustamante (2009), cabe decir que este tipo de debate es el fruto del modelo político ecuatoriano, en cuanto “en él solamente tenemos negociaciones de problemas particulares, la discusión del tema de la sociedad en su conjunto ha sido abandonada” (2009,13).

A partir de estos propósitos, resulta evidente que el debate impulsado por el gobierno de Ecuador y distintas ramas del ejecutivo no ha servido realmente como espacio de diálogo y participación para los grupos de la sociedad civil, los cuales basaban sus argumentaciones sobre intereses e ideologías distintas de las del gobierno. Por lo tanto, más allá del discurso político, que plantea la participación civil y ciudadana como el pilar central del sistema de

⁹ Uno de los peligros ambientales conllevado por la minería a gran escala es afectar “los ciclos naturales regenerativos de ecosistemas frágiles y del agua” (Acosta y Hurtado 2016, 15). También ver Svampa (2013 b).

gobernanza del gobierno Correa, cabe preguntarse ¿De qué manera han influido la presencia de las trasnacionales canadienses y la inversión extranjera directa de Canadá en el diseño de la nueva Ley de Minería de Ecuador de 2009?

En pos de contestar a esta pregunta, a lo largo de la presente investigación se presentarán algunos datos con respecto a la presencia de Canadá en el sector minero ecuatoriano. Particularmente, serán expuestos los datos relativos a los flujos de inversión canadiense hacia el sector minero ecuatoriano para lograr hacer inferencias acerca de la capacidad de atracción de inversiones extranjeras del sector. Asimismo, se estimará la presencia del país central y de sus trasnacionales en el sector minero ecuatoriano para determinar su peso político y económico para el proceso de reglamentación del sector minero de Ecuador.

Sin embargo, antes de proceder con el análisis de las dinámicas ocurridas en el contexto del sector minero ecuatoriano, resulta interesante alejarse del “complejo estado-sociedad” ecuatoriano (Cox 2013) y ampliar la perspectiva analítica tomando en cuenta algunos elementos del modelo minero canadiense en pos de entender de forma más completa la actitud de las trasnacionales mineras canadienses en el contexto minero ecuatoriano.

2. El modelo minero canadiense y las trasnacionales canadienses

La economía canadiense ha sido construida, en parte, sobre la prosperidad de su sector minero y sobre los pagos de regalías e impuestos exigidos a las empresas mineras (Sacher 2010). De acuerdo con esto, solamente durante el período 2003-2012 la contribución de las empresas mineras al Estado canadiense, en términos de impuestos y regalías, alcanzó los 52 mil millones de dólares¹⁰ (MAC 2015).

Actualmente, el sector minero está dominado a nivel internacional por las trasnacionales mineras canadienses. En consonancia con lo anterior, cerca del 60% de las empresas mineras mundiales están registradas en la Bolsa de Valores de Toronto (Tetreault 2013), lo cual representa “el 80% de las transacciones del sector y el 36% del capital minero mundial” (Sacher 2010, 50).

Por lo que se refiere al contexto latinoamericano, durante los años 80 el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional promovieron programas de ajuste estructural y presionaron los países de la región hacia la adopción de medidas neoliberales – coherentes con los preceptos

¹⁰ Equivalentes a 71 mil millones de dólares canadienses (MAC 2015).

del Consenso de Washington – en pos de lograr una mayor apertura del sector minero latinoamericano (Tetreault 2013). Como consecuencia de lo anterior, debido al fracaso de las medidas neoliberales implementadas durante los años 90 un gran número de países de América Latina con un buen potencial minero se encontraban fuertemente endeudados (Sacher 2010).

Aprovechando la necesidad de liquidez de los gobiernos latinoamericanos y el alto nivel de atracción de las tasas de retorno prometidas por los proyectos mineros (North 2011), las trasnacionales canadienses, fuertes de una tradición minera de 150 años, lograron aumentar considerablemente su presencia en el sector minero de varios países de América Latina durante los últimos 25 años (Sacher 2010). Entre otros está el caso de México donde el 75% de las 263 empresas mineras activas en 2010 eran trasnacionales canadienses. Asimismo, la minería ha resultado ser muy atractiva para la mayoría de los países latinoamericanos no obstante la ideología política dominante, es decir ha cautivado tanto los gobiernos de izquierda como los de derecha en toda la región (North 2011).

Sin embargo, resultaría reductivo afirmar que el único factor que posibilitó la llegada de las trasnacionales canadienses al sector minero de la región latinoamericana y contribuyó a su éxito a nivel internacional fue el estatus en que se encontraron los países latinoamericanos por causa de las medidas neoliberales de los años 80. De hecho, no resulta posible entender los alcances de las trasnacionales canadienses a nivel mundial sin tomar en cuenta algunos factores endógenos, es decir algunas características peculiares del modelo minero canadiense.¹¹

Como fue mencionado, en la Bolsa de Valores de Toronto se encuentran registradas alrededor del 60% de las empresas mineras mundiales (Tetreault 2013), muchas de las cuales no son concesionarias de proyectos mineros en Canadá y cerca del 50% de los proyectos de minería dominados por dichas empresas se ubican en concesiones que no pertenecen al territorio canadiense (Sacher 2010). De hecho, una enorme cantidad de trasnacionales mineras no

¹¹ William Sacher, PhD en Economía del Desarrollo (FLACSO-Ecuador) e investigador del Instituto Superior de Investigación y de Posgrado (ISIP) de la Facultad de Economía de la Universidad Central de Quito, entrevista por Roberta Gasparini, 29/08/2016.

canadienses escogen a bolsas de valores canadienses para cotizar proyectos alrededor del mundo y obtener fondos.¹²

Lo anterior se explica por la coyuntura de distintos factores que caracterizan el modelo minero canadiense.¹³ El sector minero canadiense goza *de facto* del apoyo incondicional de su gobierno, lo cual se traduce en un cuantioso soporte financiero, protección judicial y aval diplomático (Sacher 2010).

Respecto al apoyo financiero, el gobierno canadiense soporta directamente sus transnacionales mineras de tres formas distintas. Parte de la ayuda financiera proviene de la participación en el capital social, es decir “de los planes de pensión administrados por los gobiernos federal y provinciales, incluyendo el Plan Canadiense de Pensiones [...] y la Caja de Deposito e Inversiones” (Tetreault 2013, 198). Asimismo, a través de la agencia federal denominada Desarrollo de las Exportaciones Canadienses, parte de la financiación directa llega a las transnacionales en forma de seguros y préstamos.

Además, desde 2011 las transnacionales reciben respaldo financiero por parte del Estado también a través del “cofinanciamiento de programas de responsabilidad social empresarial” (Tetreault 2013, 198).¹⁴ A todo lo anterior “se añaden apoyos indirectos, como el financiamiento público de las campañas de exploración geológica, de mega-infraestructuras de producción energética y de transporte” (Sacher 2010, 56). Asimismo, a través de una “propaganda agresiva a favor de la explotación minera” (Sacher 2010, 57), la clase media canadiense está empujada por el gobierno a invertir en el sector minero.¹⁵

De acuerdo con lo analizado hasta aquí resulta evidente que las Bolsas de Valores canadienses representan una plataforma ideal para las transnacionales mineras no canadienses para cotizar empresas, proyectos mineros y para obtener fondos destinados al desarrollo de proyectos de minería alrededor del mundo, dado el enorme y constante flujo de capitales, tanto público

¹² William Sacher, PhD en Economía del Desarrollo (FLACSO-Ecuador) e investigador del Instituto Superior de Investigación y de Posgrado (ISIP) de la Facultad de Economía de la Universidad Central de Quito, entrevista por Roberta Gasparini, 29/08/2016.

¹³ William Sacher, PhD en Economía del Desarrollo (FLACSO-Ecuador) e investigador del Instituto Superior de Investigación y de Posgrado (ISIP) de la Facultad de Economía de la Universidad Central de Quito, entrevista por Roberta Gasparini, 29/08/2016.

¹⁴ Por Responsabilidad Social Empresarial (RSE) se entiende cuando una empresa asume, de forma voluntaria, patrones de gestión o estándares socio-ambientales más altos de lo que la ley del Estado, en el cual operan, exige. Para profundizar, ver (Auld, Bernstein y Cashore 2008)

¹⁵ William Sacher, PhD en Economía del Desarrollo (FLACSO-Ecuador) e investigador del Instituto Superior de Investigación y de Posgrado (ISIP) de la Facultad de Economía de la Universidad Central de Quito, entrevista por Roberta Gasparini, 29/08/2016.

como privado, destinado al sector. Asimismo, las trasnacionales canadienses gozan de enormes cantidades de recursos económicos que sustentan sus proyectos en el extranjero.¹⁶

Desde el punto de vista legislativo, Sacher denomina a Canadá como un “paraíso judicial” para las empresas mineras por varias razones (Sacher 2010, 51). Por un lado, gracias a las regulaciones de la Bolsa de Valores de Toronto las empresas mineras no se ven obligadas a rendir cuenta de todo lo que no sea de interés de sus accionistas, lo cual les permite conducir maniobras especulativas sin tener que compartir informaciones con sus accionistas y ver afectada su reputación empresarial. Asimismo, según las reglas de la Bolsa de Valores de Toronto, a menudo el valor potencial de los yacimientos cotizados – sobre todo los de las empresas más pequeñas – no se determina de forma clara y deja espacio a la especulación en términos de compraventa de títulos conectados a proyectos sobrestimados “a tal punto que ciertas empresas [tienen] esta actividad como única vocación” (Sacher 2010, 59).

Por otro lado, frente a la acusación de violaciones socio-ambientales cometidas en el extranjero por parte de trasnacionales canadienses, su gobierno descartó la posibilidad de intensificar la acción reguladora del Estado canadiense – la cual se caracteriza por ser extremadamente permisiva¹⁷ – en pos de evitar afectar el nivel de competitividad de sus empresas a nivel internacional. En este sentido, la responsabilidad de regular y sancionar legalmente las trasnacionales mineras canadienses recae, según el gobierno canadiense, sobre el Estado donde las empresas operan más que sobre el país en el cual están registradas (North 2011). En la misma línea, el bajo nivel de regulación estatal del sector minero en Canadá crea:

Un vacío jurídico [que] hace difícil que las víctimas de abusos cometidos en el extranjero por empresas privadas lleguen a un tribunal canadiense. Además, anteriores decisiones de tribunales canadienses sobre estos asuntos demuestran que las autoridades judiciales han decidido no actuar en contra de intereses mineros.

En consonancia con lo expuesto hasta aquí, se puede afirmar que la naturaleza permisiva de la legislación y de la estructura jurídica canadienses ofrece un escudo jurídico tanto a las empresas que operan en el país o utilizan la Bolsa de Valores de Toronto para sus

¹⁶ William Sacher, PhD en Economía del Desarrollo (FLACSO-Ecuador) e investigador del Instituto Superior de Investigación y de Posgrado (ISIP) de la Facultad de Economía de la Universidad Central de Quito, entrevista por Roberta Gasparini, 29/08/2016.

¹⁷ William Sacher, PhD en Economía del Desarrollo (FLACSO-Ecuador) e investigador del Instituto Superior de Investigación y de Posgrado (ISIP) de la Facultad de Economía de la Universidad Central de Quito, entrevista por Roberta Gasparini, 29/08/2016.

especulaciones financieras, como a las transnacionales que trabajan en el extranjero. Estas últimas gozan de impunidad en los tribunales canadienses y, ya que suelen operar en países con Estados débiles, con baja capacidad regulatoria del sector minero y con sistemas judiciales corruptos (North 2011), resulta extremadamente difícil que incurran en sanciones legales en el extranjero.

A partir de estos propósitos:

Diseñadas a finales del siglo XIX bajo un régimen colonial brutal, para dar paso al desarrollo industrial del país, las legislaciones canadienses sumamente permisivas siguen vigentes hasta el día de hoy. Estos mismos métodos tienden ahora a expandirse al resto del planeta con el amparo financiero, político y jurídico del gobierno (Sacher 2010, 55).

De acuerdo con lo anterior, las ventajas de las cuales gozan las empresas mineras canadienses en su país tienden a ser difundidas en los demás países en que operan a través de la ayuda financiera y jurídica mencionada, además de un fuerte apoyo político y diplomático. A modo de ejemplo, la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional, en 2001, ejerció una fuerte presión sobre el gobierno colombiano durante la reformulación de su código minero y como resultado “las regalías empresariales disminuyeron al pasar de 15% a tan sólo 0.4%” (Tetreault 2013, 197).

Sin embargo, la influencia de las transnacionales mineras canadienses, a través de sus instituciones, no se limita a ser ejercida en momentos de cambio regulatorio del sector minero o de cambio de las políticas económicas de los países en que operan. De hecho, gracias a cables difundidos por Wikileaks se ha logrado desvelar la fuerte presión ejercida por la embajada canadiense a través de canales diplomáticos en pos de asegurar los intereses de las empresas mineras canadienses durante el golpe de 2009 en Honduras (North 2011).

Asimismo, “las empresas [mineras canadienses] tienen derecho a seguir juicio a los actores críticos, bajo el pretexto de defender su reputación”, lo cual asegura a las transnacionales un instrumento legal para proteger su reputación frente a sus accionistas, en cuanto debilita el desarrollo de un discurso crítico alrededor de las prácticas del “sistema de explotación depredador y potencialmente criminal” perpetuado por las transnacionales mineras canadienses (Sacher 2010, 63). De hecho, para citar otro caso latinoamericano, siempre a través de cables filtrados por Wikileaks, en agosto 2005, antes de una reunión en Lima entre embajadores canadienses, estadounidense y de los países receptores de inversiones:

el representante de la minera [canadiense] pidió a los diplomáticos [canadienses] que sugi[ri]eran al Gobierno de Perú que tomara medidas para controlar la oposición a la minería mediante la rotación de profesores que cuestionan sus beneficios y restricciones en las actividades de organizaciones no gubernamentales (ONG) que critican la actividad y que el Gobierno también solicitara a la Iglesia católica que rotara a los obispos en regiones mineras en donde existen conflictos. Medidas posteriores por parte del Gobierno peruano para restringir la participación y reprimir la oposición a la minería sugieren que la intervención de los embajadores del autodenominado “grupo minero diplomático” podría haber tenido el impacto deseado (North 2011, 130).

El caso peruano demuestra la voluntad de las transnacionales mineras canadienses de controlar los opositores a la actividad minera en los países en que trabajan. Asimismo, es evidente la complicidad de su diplomacia y, en este caso, del gobierno receptor de inversiones mineras. A través tanto del manejo de la información y de la oposición a los proyectos mineros como de la impunidad judicial de la cual gozan las transnacionales mineras canadienses, Canadá ha logrado “conservar su reputación de “buen gobierno” en la escena internacional, y que las ganancias récord de sus transnacionales se sigan multiplicando a costa de externalidades de graves consecuencias” (Sacher 2010, 51).

De lo analizado hasta aquí resulta que las transnacionales mineras canadienses han sido acostumbradas, a lo largo de los 150 años de tradición minera de su país de origen, a operar bajo una lógica de “saqueo e impunidad” (Sacher 2010, 49). En este sentido, gozan de enormes ventajas financieras, legales, diplomáticas y políticas las cuales les aseguran un flujo financiero inagotable cuando operan en el exterior, impunidad cuando cometen violaciones socio-ambientales y presiones políticas para que los marcos regulatorios mineros de los países en que operan se adapten a sus necesidades.

3. Las transnacionales canadienses en la minería ecuatoriana

Según como señalado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), los datos oficiales en torno a la inversión extranjera en Ecuador son escasos, particularmente respecto a los recursos naturales (CEPAL 2007), entre los cuales están los productos mineros. Sin embargo, según el Ministerio de Energía y Minas del país se puede estimar que la contribución de la minería al PIB de Ecuador ha sido del 0,35% en el año 2000 y ha disminuido hasta el 0,25% en el año 2007 (Ministerio de Energía y Minas 2007). No obstante su exigua contribución al PIB nacional, el potencial minero del país, particularmente de la

minería metálica, según una estimación de 2007 llegaba a ser de 1,4 billones de dólares (Cisneros 2008).

Hasta el año 2011, la inversión extranjera en el sector minero ecuatoriano era de origen mayoritariamente canadiense (Sacher y Acosta 2012). Particularmente, con respecto a la minería metálica, el capital canadiense representaba el 90% de la inversión total hacia el sector (CEDHU y FIDH 2010). Muestra de la presencia casi monopolística de Canadá en el sector minero de Ecuador, es la tabla 3.1, la cual muestra el número de empresas extranjeras presentes en el territorio ecuatoriano en el año 2012, junto con el país de origen de dichas empresas.

Tabla 3.1 Número y país de origen de empresas extranjeras en Ecuador en el año 2012

País	n° de empresas	Superficie (ha)	Superficie (% de la superficie total concesionada)	n° Concesiones
Canadá	20	407.236,04	40,2%	241
Reino Unido *	4	96.840,07	9,6%	38
China	1	61.032,67	6,0%	33
Honduras	1	25.960,00	2,6%	10
Estados Unidos	3	17.296,00	1,7%	7
Suiza	1	13.144,33	1,3%	22
Australia	3	9.261,19	0,9%	7
Francia	1	564,00	0,1%	4
Italia	1	180,00	0,0%	2
Total	35	631.514,30	62,4%	364

* Incluyendo las Islas Vírgenes, Guernsey y Bermuda.

Elaborado por William Sacher. Fuente: Base de Datos: Elementos Estadísticos de la Minería Industrial en el Ecuador.

Fuente: Sacher y Acosta 2012

Como se puede ver en la tabla 3.1, veinte de las treinta y cinco empresas mineras extranjeras presentes en Ecuador en el año 2012 son de origen canadiense. Dichas empresas eran concesionarias de un número de contratos mineros los cuales en su conjunto representaban el 40,2% de la superficie total concesionada a empresas extranjeras en Ecuador.

Las empresas mineras se pueden distinguir en dos categorías: las *junior* y las *major*. Las empresas *junior* son, en general, encargadas de llevar a cabo proyectos que contemplan

únicamente la fase de exploración (Sacher y Acosta 2012), es decir, la fase durante la cual se mide la cantidad de recursos mineros presentes en la zona y se establece la rentabilidad de una eventual fase de explotación (Bustamante y Rommel 2010). Asimismo, las *junior* se encargan de determinar si es que la situación política y económica *in situ* sea favorable, instaurando un primer contacto, tanto con las poblaciones locales, como con las autoridades políticas del sector.¹⁸ En el caso en que la exploración de una empresa *junior* sea exitosa, las concesiones exploradas se entregan a una transnacional *major* (Sacher y Acosta 2012). Salvo algunas excepciones, en el caso de las transnacionales mineras canadienses que operan en Ecuador, estas no superan el rango de *junior* (Acosta 2009).

Lo interesante de la masiva presencia canadiense en el sector minero de Ecuador, reside en el hecho de que las transnacionales mineras canadienses perciben apoyo financiero directo, por parte del gobierno canadiense, en distintas formas. Particularmente, por sus negocios en el extranjero, dicho apoyo se da en forma de seguros y préstamos (Tetreault 2013). La institución encargada de otorgar ayuda financiera a las transnacionales, es la agencia federal ECD (*Export Development Canada*, Desarrollo de las Exportaciones Canadienses), la cual en el año 2008 entregó a las empresas canadienses, operantes en el exterior, una contribución de cuatro mil millones de dólares para el desarrollo de proyectos en América Latina (Keenan 2010).

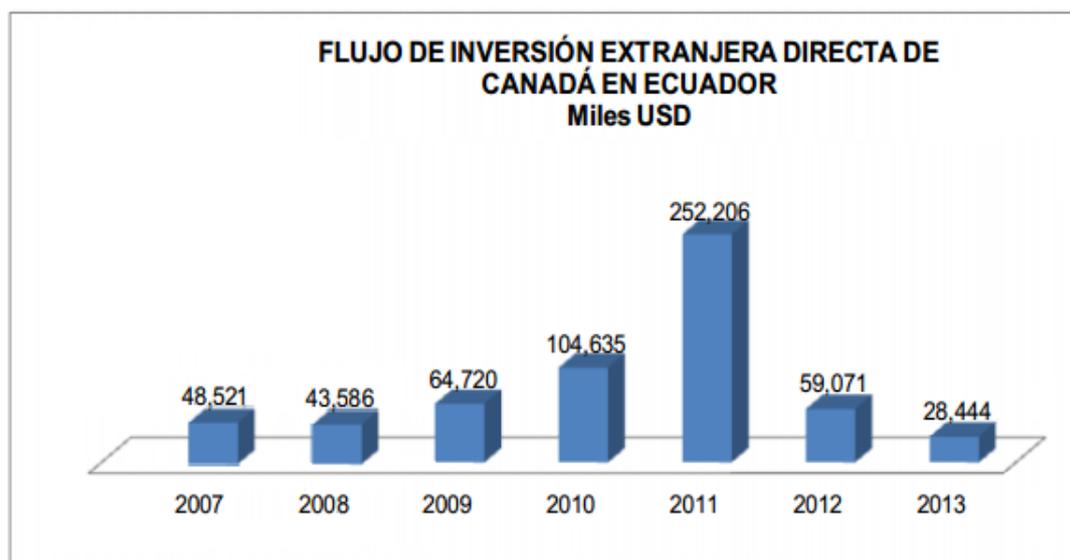
No obstante el apoyo financiero recibido del Estado por las transnacionales canadienses, estas cuentan con accionistas privados y la mayoría de ellas se encuentran registradas en bolsas de valores de Canadá (CEDHU y FIDH 2010). Tanto la presencia de accionistas privados, como la vinculación con la bolsa de valores, son elementos que afectan y limitan la flexibilidad de la mayoría de las empresas mineras y extractivas de los países occidentales¹⁹, entre los cuales está Canadá. Dichas empresas tienen que operar bajo una lógica de maximización de valor y proveer a sus accionistas con resultados en el corto plazo. Por ende, perciben como inversiones de alto riesgo las inversiones en sectores mineros de países en los cuales la sociedad civil resulta ser muy activa en intentar parar o postergar el desarrollo de grandes proyectos extractivos (González-Vicente 2011).

¹⁸ William Sacher, PhD en Economía del Desarrollo (FLACSO-Ecuador) e investigador del Instituto Superior de Investigación y de Posgrado (ISIP) de la Facultad de Economía de la Universidad Central de Quito, entrevista por Roberta Gasparini, 29/08/2016.

¹⁹ Chang, Ha-Joon. 2016. "Getting capitalism right". The guardian.
<https://www.theguardian.com/commentisfree/2010/sep/16/getting-capitalism-right-lehman-brothers-collapse>

No obstante que Canadá y Ecuador no hayan suscrito ningún acuerdo bilateral²⁰, Canadá es uno de los inversionistas más importantes en el país (CEPAL 2012). La figura 3.1 presenta el monto de la inversión extranjera directa canadiense recibida por Ecuador desde el año 2007, esto es desde el año del cambio del gobierno en el país, hasta el 2013, es decir, después de la creación de la Carta Magna de 2008 y de importantes cambios legislativos en Ecuador.

Figura 3.1 Flujo de inversión extranjera directa de Canadá en Ecuador en el periodo 2007-2013



Fuente: PROECUADOR 2015

Los datos ofrecidos por la figura 3.1 permiten develar que, durante el período en análisis, es decir desde el año 2007 hasta el 2013, hubo primariamente un crecimiento de las inversiones canadienses con destino a Ecuador, particularmente las inversiones crecieron del 61,67% entre el 2009 y el 2010 y del 141% entre el 2010 y el 2011. Por el contrario, entre el año 2011 y el 2012, las inversiones cayeron de un 77%. Estos datos resultan particularmente interesantes una vez cruzados con los datos presentados en la tabla 3.2.

²⁰ Embajada de Canadá en Ecuador http://www.canadainternational.gc.ca/ecuador-equateur/bilateral_relations_bilaterales/index.aspx?lang=spa

Tabla 3.2 Flujo de inversión extranjera directa de Canadá a Ecuador por sectores en el periodo 2007-2013

FLUJO DE IED DE CANADÁ EN ECUADOR POR SECTORES							
Miles USD							
Sectores	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	53	0.3	-	19.5	0.3	-	-
Comercio	678	4.3	-	18.6	2,148.3	48.5	77
Construcción	-	0.4	0.8	1.0	0.8	(352.9)	(406)
Electricidad, gas y agua	-	-	-	-	-	13.5	-
Explotación de minas y canteras	38,249	43,262.3	46,289.8	80,026.6	223,132.6	52,930.9	34,102
Industria manufacturera	-	-	4.2	38.3	12.9	37.2	59
Servicios comunales, sociales y personales	8,428	14,907.0	18,384.0	23,432.0	26,855.4	(1,688.0)	(5,423)
Servicios prestados a las empresas	1111	1.7	40.8	1,097.0	52.8	8,082.2	4
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	1	11.0	-	1.7	3.3	-	32

Fuente: PROECUADOR 2015

La tabla 3.2 muestra el destino de las inversiones extranjeras directas de Canadá hacia los distintos sectores receptores de Ecuador en el período 2007 – 2013. Cruzando estos datos con los datos de la figura 3.1, resulta evidente que las inversiones canadienses se concentren en el sector de explotación de minas y canteras del país sudamericano. De hecho, de un análisis de los datos resulta que, en promedio, en el período analizado, el 86% de las inversiones canadienses totales hacia Ecuador se han concentrado en el sector minero del país, llegando al 89% en el 2011, año de mayor inversión del país central hacia Ecuador. A este flujo de inversión extranjera gubernamental se suma la ayuda financiera facilitada por la agencia federal ECD a las transnacionales canadienses que operan en el país sudamericano.

De acuerdo con lo analizado hasta aquí, se puede observar que, no obstante el sector minero ecuatoriano no sea relevante por lo que se refiere a su contribución al PIB nacional, en el período 2007 – 2013 la capacidad de atracción de su potencial resulta ser muy alta en cuanto logra captar el 86%, en promedio, de las inversiones de uno de los inversionistas más importantes del país: Canadá.

Además, hasta el año 2011, las inversiones canadienses representaban el 90% de las inversiones destinadas al sector minero metálico de Ecuador. Asimismo, al 2012, las transnacionales del país central contaban con concesiones que correspondían al 40,2% de la superficie total concesionada a empresas extranjeras.

Si se tiene en cuenta lo analizado hasta aquí, el papel central de las transnacionales canadienses en el sector minero ecuatoriano, tanto en términos de inversiones como de propiedad de concesiones mineras, convierte dichas empresas en un actor, tanto económico como político, dominante en el sector, según la definición de Susan Strange. De hecho, según la autora, las empresas transnacionales, no solamente constituyen instituciones políticas, sino que también pueden llegar a representar “el poder detrás del trono” (Strange 1996 a, 44). El interés de Canadá hacia el sector minero se veía, en este caso, reflejado en la ayuda financiera de parte del gobierno de la cual gozan sus transnacionales.

De acuerdo con lo anterior, tras un análisis de los flujos de inversión canadienses hacia el sector minero de Ecuador en el período 2007 – 2012, sobre todo tomando en cuenta el crecimiento exponencial de las inversiones canadienses destinadas al sector minero ecuatoriano en los años 2009, 2010 y 2011, parecería que los cambios al marco jurídico del sector no hayan sido un obstáculo para el desarrollo del sector, sino más bien que hayan logrado el propósito de dinamizar el sector minero a través de la atracción de inversión extranjera. Sin embargo, los datos evidencian una disminución del 77% de las inversiones canadienses entre los años 2011-2012. Así entonces, cabe preguntarse ¿cómo se explica la falta de interés hacia el sector minero de Ecuador por parte de Canadá en el año 2012? y ¿Qué explica este cambio?

Este cambio repentino que se dio en la dinámica de inversión de Canadá hacia el sector minero ecuatoriano se explica, en parte, tomando en consideración el acercamiento de China a la economía ecuatoriana que se dio hacia la mitad de los años 2000 y a su sector minero que se dio en el año 2010.²¹ De hecho, durante el período 2005-2013, China ha proporcionado a Ecuador créditos por aproximadamente 9900 millones de dólares (Álvarez y Morales 2015) y desde 2011 el país oriental se ha convertido en el principal acreedor del país (Terán Samanamud 2014).

En el escenario internacional, Ecuador no se presenta como un país confiable en términos de pago de la deuda externa desde que paró su pago alrededor de los años 2008-2009, lo cual determinó que Ecuador se quedara al margen del mercado financiero internacional. Esto explica, por un lado la importancia para el país del crédito chino, y por el otro, vuelve

²¹ William Sacher, PhD en Economía del Desarrollo (FLACSO-Ecuador) e investigador del Instituto Superior de Investigación y de Posgrado (ISIP) de la Facultad de Economía de la Universidad Central de Quito, entrevista por Roberta Gasparini, 29/08/2016.

razonable la presencia de un cierto grado de desconfianza de China hacia Ecuador, en términos de garantía de devolución de los créditos.²²

Es por ello que los créditos otorgados a Ecuador por parte China han sido negociados bajo la lógica “commodity-for-infrastructure deal” (Pérez Ludeña 2012, 2) en el sentido de que, por lo menos en parte, a cambio de los créditos destinados al desarrollo de proyectos de infraestructura, China recibe bienes naturales²³ o, alternativamente, la posibilidad de comprarlos a precios menores a los presentes en el mercado (Gallagher, Irwin y Koleski 2012).

Asimismo, en cuanto al destino de dichos créditos, “gran parte del monto de los créditos se destina para la construcción de proyectos de generación eléctrica” (Terán Samanamud 2014, 244). De hecho, los proyectos de generación eléctrica están estrechamente conectados con la actividad minera, en cuanto esta última requiere de enormes cantidades de energía para poder operar.²⁴

En la misma línea, los proyectos de generación eléctrica y los de minería a gran escala están conectados entre sí también desde una lógica económica en cuanto ha sido observado que:

otra motivación, detrás de la inversión extranjera directa china hacia el sector de las infraestructuras, es la de soportar las inversiones extranjeras de otros inversores chinos, cuando el estado de las infraestructuras locales representa una amenaza para el éxito de los negocios de las empresas mineras chinas presentes en el territorio (Chen y Pérez 2014, 11).

En palabras de Acosta y Hurtado, en el caso ecuatoriano:

el inicio de la megaminería justifica gran parte de los proyectos hidroeléctricos en marcha así como la consolidación de algunas redes de carreteras y la concesión de puertos a empresas transnacionales, no así la transformación de la matriz productiva y menos aún la mejora de las condiciones de vida de la población (Acosta y Hurtado 2016, 25).

De lo analizado hasta aquí, resulta evidente que detrás del acercamiento de China al sector minero ecuatoriano reside la necesidad de China de controlar tanto dicho sector, como los proyectos de desarrollo de obras públicas en Ecuador, para abastecerse de recursos naturales

²² Alberto Acosta, economista ecuatoriano, ex-ministro de Energía y Minas, ex-presidente de la Asamblea Constituyente, entrevista por Roberta Gasparini, 06/07/2016.

²³ Entrevista confidencial (a) por Roberta Gasparini, 12/07/2016.

²⁴ Teddy Valdivieso (a), ex-coordinador general del Ministerio de Recursos No Renovables, entrevista por Roberta Gasparini, 12/03/2016.

gratuitamente o a precio irrisorio, asegurando, al mismo tiempo, la devolución de los créditos entregados.²⁵ Al mismo tiempo, todo lo anterior pone en evidencia el hecho de que en los últimos años los capitales chinos han adquirido cada vez más relevancia e influencia en Ecuador. Dicha influencia no se limita a la esfera financiera – de hecho los préstamos son sólo una manifestación de esta dinámica – sino que también afecta diplomática, política y económicamente el país.²⁶

De acuerdo con lo anterior, en los últimos años se ha dado un desplazamiento de los intereses occidentales hacia los intereses chinos en Ecuador, hasta llegar a hablar de un verdadero “dominio de China” sobre la economía ecuatoriana. Asimismo, esta dinámica es coherente con el proyecto inicial de Alianza País²⁷, es decir, la emancipación del imperio Norteamericano. Como reflejo de esto, la clase política ecuatoriana se ha alineado siempre más con los intereses chinos en detrimento de los intereses canadienses. A partir de este supuesto, las transnacionales canadienses se encuentran en una situación de desventaja con respecto a las transnacionales chinas en términos de relación de fuerza y capacidad de controlar e influenciar las dinámicas que se dan en el país y en su sector minero.²⁸

Es desde esta perspectiva que se puede explicar en parte la salida de las transnacionales canadienses del sector minero de Ecuador. De hecho, se quedaron en el país sólo las transnacionales que ya habían destinado fuertes inversiones a proyectos en el territorio ecuatoriano, mientras que la mayoría de las *juniors* que contaban con un bajo nivel de capital de riesgo invertido en el país, frente a una situación de desventaja en términos de nivel de influencia, decidieron centrar su atención hacia destinos más complaciente, es decir, hacia países en los cuales siguen en una posición predominante en términos de influencia política, económica y diplomática, como por ejemplo México, Colombia y Argentina.

Sin embargo, la pérdida paulatina del control del sector no es el único elemento que explica la salida de las transnacionales canadienses del sector minero ecuatoriano. Es por ello que en la siguiente sección se presentará el caso del Proyecto Fruta del Norte, concesionado a la

²⁵ Alberto Acosta, economista ecuatoriano, ex-ministro de Energía y Minas, ex-presidente de la Asamblea Constituyente, entrevista por Roberta Gasparini, 06/07/2016.

²⁶ William Sacher, PhD en Economía del Desarrollo (FLACSO-Ecuador) e investigador del Instituto Superior de Investigación y de Posgrado (ISIP) de la Facultad de Economía de la Universidad Central de Quito, entrevista por Roberta Gasparini, 29/08/2016.

²⁷ Partido político del cual Rafael Correa, actual presidente del Ecuador, es líder.

²⁸ William Sacher, PhD en Economía del Desarrollo (FLACSO-Ecuador) e investigador del Instituto Superior de Investigación y de Posgrado (ISIP) de la Facultad de Economía de la Universidad Central de Quito, entrevista por Roberta Gasparini, 29/08/2016.

empresa *junior* canadiense Aurelian Ecuador S.A. en 2010. La decisión de elegir el Proyecto Fruta del Norte se ha dado por dos razones: primariamente porque la empresa canadiense Kinross, involucrada en el proyecto, es “una de las empresas mineras más grandes del mundo” (Jarrín, Herrera y Aldaz 2013, 20); por otro lado porque el proyecto mismo “ha sido incluido entre las prioridades de inversión nacional” en Ecuador (CEDHU y FIDH 2010, 6).

Con el análisis del Proyecto Fruta del Norte, no solamente se logrará desvelar más datos para contestar a la última pregunta surgida durante el desarrollo de la presente investigación – ¿cómo se explica la pérdida de interés hacia el sector minero de Ecuador por parte de Canadá en el año 2012? –, sino que también, resultará plenamente evidente la influencia de Canadá, como país central, en la estructura de política regulatoria de Ecuador del sector minero, por medio de sus transnacionales y sus inversiones.

El análisis del cambio que se dio en el sector minero durante el período 2008-2013, a través del análisis del caso Fruta del Norte, resultará de central importancia para contestar, en parte, a la pregunta central del presente trabajo de tesis, la cual es: ¿De qué manera han influido los flujos de inversión chinos y canadienses en la estructura de políticas públicas del sector minero de Ecuador en el periodo 2000-2013?

4. El proyecto Fruta del Norte

El proyecto Fruta del Norte (la Zarza) representa uno de los principales proyectos de minería metálica concesionados en el país.²⁹ De hecho, de una estimación llevada a cabo durante la fase de exploración, el conjunto de las concesiones que constituyen el proyecto permitirían minar 13,7 millones de onzas de oro (Kuhn 2011). Asimismo, las características geológicas del proyecto son excepcionales: la zona donde se ubica el proyecto Fruta del Norte tiene una ley mineral de más de 11 gramos por tonelada cuando, en este momento, la media a nivel mundial es de 0.5 gramos por tonelada.³⁰

La empresa titular de las concesiones que componen el proyecto Fruta del Norte es la empresa Aurelian Ecuador S.A., una empresa *junior* canadiense. Inicialmente, las concesiones fueron

²⁹ María José Narvárez Álvarez (a), Asesora del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables 2012-2014, entrevista por Roberta Gasparini, 31/05/2016.

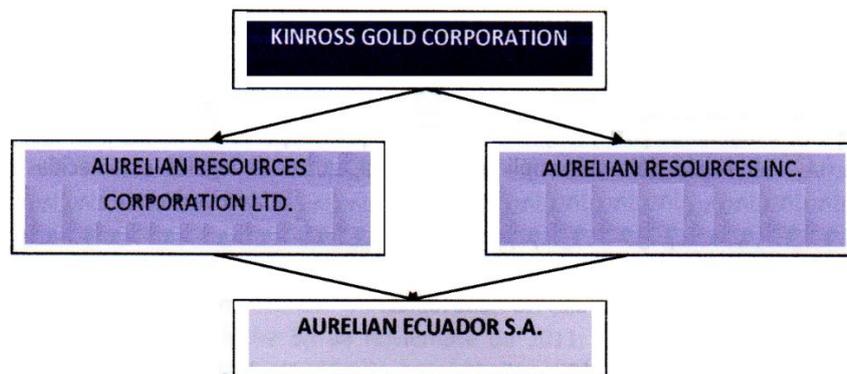
³⁰ William Sacher, PhD en Economía del Desarrollo (FLACSO-Ecuador) e investigador del Instituto Superior de Investigación y de Posgrado (ISIP) de la Facultad de Economía de la Universidad Central de Quito, entrevista por Roberta Gasparini, 29/08/2016.

otorgadas por primera vez en 1997.³¹ Posteriormente, fueron suspendidas en 2008, tras la expedición del Mandato Minero (Harris 2008), lo cual, como fue señalado, según lo previsto por su artículo 11, siendo el proyecto Fruta del Norte un proyecto de minería metálica todavía en su fase de exploración, causó la suspensión del proyecto hasta la aprobación de la Nueva Ley de Minería en 2009 (Mandato Minero 2008, capítulo 11).

No obstante el Mandato Minero prohibía el otorgamiento de más de tres concesiones hacia la misma empresa o sus empresas vinculadas (Mandato Minero 2008, artículo 4), en 2009 se devolvieron las concesiones a la empresa Aurelian Ecuador S.A., con la excepción de cuatro concesiones.³²

De un análisis de los datos de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros ecuatoriana con respecto a la estructura societaria de la empresa Aurelian Ecuador S.A., resulta que el mayor accionista de la empresa Aurelian Ecuador S.A. sea la empresa Kinross Gold Corporation, una mayor canadiense. Una ejemplificación de la estructura societaria de la empresa Aurelian Ecuador S.A., está representada en la figura 3.2.

Figura 3.2 Estructura societaria de la empresa Aurelian Ecuador S.A.



Fuente: Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros 2016³³

En el periodo precedente a la expedición del Mandato Minero, representantes del sector industrial minero canadiense presente en Ecuador, particularmente los representantes de la

³¹ María José Narváez Álvarez (a), Asesora del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables 2012-2014, entrevista por Roberta Gasparini, 31/05/2016.

³² María José Narváez Álvarez (a), Asesora del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables 2012-2014, entrevista por Roberta Gasparini, 31/05/2016.

³³ Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, disponible en <http://www.supercias.gob.ec/portal/>

empresa Kinross Gold Corporation y de la Corriente Resources Corporation, tuvieron varios encuentros tanto con el Ministro de Minas como con el Presidente del gobierno ecuatoriano y sus consultores, para intentar lograr un acuerdo con respecto al contenido del Mandato Minero y a las restricciones que este, una vez expedido, iba a imponer (Harris 2008).

Sin embargo, el Mandato Minero fue aplicado y, aun si algunos días después de su expedición las empresas Corriente Resources Corporation y Kinross Gold Corporation perdieron más de 830 millones de dólares en *market capital* (Harris 2008), lograron llegar a un acuerdo con el gobierno ecuatoriano según el cual las concesiones del proyecto Fruta del Norte no iban a ser repartidas entre más empresas.³⁴

La presencia canadiense siguió siendo fuerte durante toda la negociación de la Nueva Ley de Minería y no se limitó a las acciones de su lobby empresarial. Los encuentros mencionados entre los representantes de las transnacionales y el Ministro de Minas y el Presidente Correa fueron facilitados por la Embajada canadiense en Ecuador (Sacher y Acosta 2012), la cual “trabajó sin descanso” para lograr influenciar los cambios previstos (Harris 2008, 4) en la política mineras de Ecuador.

Esta dinámica lleva a afirmar que las empresas transnacionales, además de recibir ayuda financiera por parte del gobierno canadiense (Tetreault 2013) como fue anteriormente mencionado, se encuentren facultadas también por su apoyo diplomático y político. Asimismo, a los encuentros entre las transnacionales y los representantes del gobierno ecuatoriano, se sumaron, durante todo el periodo de negociación de la Ley de Minería, numerosas visitas entre la Embajada y el Ministerio de Relaciones Exteriores canadienses y el gobierno ecuatoriano (Cisneros 2011).

La Ley de Minería de 2009 fue diseñada y aprobada bajo la influencia del conjunto del sector diplomático y político de Canadá, así como de las transnacionales canadienses. De hecho, la Ley fue impuesta a la Asamblea por parte del Presidente Correa lo cual fue “posiblemente aconsejado por las transnacionales mineras” (Sacher y Acosta 2012, 20). El resultado fue una ley proyectada hacia la promoción de la inversión extranjera directa (Sacher y Acosta 2012),

³⁴ María José Narváez Álvarez (a), Asesora del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables 2012-2014, entrevista por Roberta Gasparini, 31/05/2016.

diseñada para apaciguar los temores de Canadá y confeccionada *ad hoc* para las transnacionales.³⁵

Sin embargo, aunque la Nueva Ley Minera acudía más los intereses de las transnacionales que del país (Sacher y Acosta 2012), en 2013 la empresa Kinross Gold Corporation anunció su salida salir del país y abandono del sector minero ecuatoriano (Kosich 2013). En 2012, precisamente la Kinross Gold Corporation pidió al gobierno ecuatoriano una reforma de la Ley Minera de 2009 para bajar el porcentaje de regalía para los minerales metálicos que había quedado en un 5% (Ley de Minería 2009).

Por medio de una comunicación oficial, la Kinross Gold Corporation declaró que la decisión de salir del país y no seguir con el proyecto Fruta del Norte había sido tomada después de años de negociación con el gobierno ecuatoriano que no había resultado en un “acuerdo sobre algunos aspectos económicos y legales para balancear el interés de todos los *stakeholders*” (Kinross Gold Corporation 2013). Sin embargo, dicha comunicación llegó precisamente el día en que la Asamblea ecuatoriana iba a pronunciarse acerca de una reforma de emergencia que trataba justamente el tema de las regalías mineras, pedida por parte del presidente Correa después de la demanda de la Kinross Gold Corporation (Kosich 2013).

Partiendo de estos datos, la decisión tomada por la empresa Kinross, es decir de abandonar el proyecto Fruta del Norte justamente en el momento en que el gobierno estaba impulsando una reforma para mejor asistir a sus intereses, resulta poco lógica. En consonancia con lo anterior cabe preguntarse: ¿Cuáles han sido las reales razones detrás la decisión de la empresa canadiense Kinross Gold Corporation de abandonar el proyecto Fruta del Norte, antes de la reforma a Ley de Minería?

Si bien el anuncio de la salida del proyecto Fruta del Norte por parte de la Kinross llegó en 2013, en realidad la empresa, así como otras transnacionales canadienses, habían decidido salir del sector ya en 2009³⁶, es decir, en el mismo año de la aprobación de la Nueva Ley Minera.

³⁵ Teddy Valdivieso (b), ex-coordinador general del Ministerio de Recursos No Renovables, entrevista por Roberta Gasparini, 26/05/2016.

³⁶ María José Narváez Álvarez (a), Asesora del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables 2012-2014, entrevista por Roberta Gasparini, 31/05/2016.

Aunque la nueva ley tenía características favorables para las transnacionales, las instituciones encargadas de implementarla seguían siendo “verdes”³⁷, es decir no eran aptas para un manejo apropiado del sector minero. Asimismo, existía una “falta de experiencia del sector minero en la minería industrial [ecuatoriana]” (Sacher y Acosta 2012). La inestabilidad del sector minero ecuatoriano en términos de capacidad regulatoria, conllevado por la falta de experiencia de sus instituciones, causó una masiva salida de transnacionales canadienses del país.³⁸

Tanto la “falta de experiencia del sector minero en la minería industrial [ecuatoriana]” (Sacher y Acosta 2012), como la limitada capacidad de sus instituciones en la regulación del mismo, representan el resultado de una relación asimétrica, entre Ecuador y Canadá, de tipo centro-periferia, así como planteado por la corriente estructuralista cepalina. Partiendo de la perspectiva teórica cepalina, la parálisis del sector minero metálico ecuatoriano, la cual, había tenido una duración de más de dos décadas, representa un límite al desarrollo del sector mismo y, por ende, de sus instituciones. Es decir, por el hecho de que nunca se ha dado el desarrollo de un proyecto de megaminería en Ecuador – lo cual conlleva en sí una falta de experiencia de las instituciones –, las instituciones encargadas de reglamentar el sector e implementar la nueva ley no se desarrollaron en el tiempo como para poder tener una agencia eficaz en el manejo del sector.

Asimismo, como fue planteado por Svampa en el sector extractivo se producen “escasos encadenamientos productivos endógenos” (Svampa 2012, 5), lo cual se genera por el hecho de que “las ventajas del progreso técnico se [quedan] principalmente en los centros industriales, sin traspasarse a los países que forman la periferia del sistema económico mundial (Prebisch 1949, 13). Todo lo anterior conlleva una parálisis del sector minero metálico ecuatoriano en su estadio embrionario y no permite el desarrollo de sus instituciones hacia un eficaz manejo del sector mismo.

Ahora bien, si la transnacional Kinross, junto con otras empresas canadienses presentes en el territorio ecuatoriano, había tomado la decisión de salir del megaproyecto Fruta del Norte en

³⁷ Teddy Valdivieso (b), ex-coordinador general del Ministerio de Recursos No Renovables, entrevista por Roberta Gasparini, 26/05/2016.

³⁸ María José Narváez Álvarez (a), Asesora del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables 2012-2014, entrevista por Roberta Gasparini, 31/05/2016.

2009, ¿Cómo se explica el crecimiento de las inversiones hacia el sector en el periodo 2009-2011 presentado en la figuras 3.1 y la tabla 3.2 del presente capítulo?

Después de haber tomado la decisión de abandonar el proyecto Fruta del Norte, la transnacional Kinross empezó a invertir mucho en ello para tener los recursos necesarios para valorar el área en previsión de una venta de las concesiones. De acuerdo con esto, el flujo de inversiones hacia el sector minero en el periodo 2009-2011 no es el reflejo de un mayor interés de Canadá hacia el sector mismo, sino el resultado de una maniobra para lograr salir del sector con un mayor retorno económico.³⁹ En el caso del proyecto Fruta del Norte, una vez lograda una valoración del área, la cual resultó ser de 300 millones de dólares, procedió a la venta de las concesiones por 330 millones de dólares.⁴⁰

Si se tiene en cuenta lo analizado hasta aquí, es decir, la fuerte influencia de las inversiones canadienses en la formulación de la Nueva Ley de Minería de 2009, cabe preguntarse: ¿De qué manera ha influido el flujo de inversión chino en la estructura de políticas regulatorias del sector minero de Ecuador en el período 2010 - 2013? Justamente en este tema se enfocará el siguiente capítulo en el cual, además de analizar la actitud de China hacia la región latinoamericana en general, se examinará la influencia de China en la reforma de la Nueva Ley de Minería de 2009 implementada en 2013.

5. Conclusiones

A lo largo de este capítulo se han puesto en evidencia varios elementos útiles para la presente investigación. Entre ellos, cabe destacar el peso de Canadá y sus transnacionales en el sector minero metálico de Ecuador desde principio de los años 2000 hasta 2012. El hecho de que el país central sea el actor principal, no solamente en el sector minero ecuatoriano hasta el 2012, sino que a nivel internacional, le otorga un peso político extremadamente alto. De hecho, su presencia, en términos de influencia, ha sido constante durante todo el periodo de reforma del sistema regulatorio del sector minero ecuatoriano, esto es desde antes de la implementación del Mandato Minero de 2008.

Su influencia se ha ejercido no solamente a nivel de instituciones políticas, es decir entre ministerios y embajada canadiense y gobierno ecuatoriano, sino también a nivel estructural

³⁹ María José Narváez Álvarez (a), Asesora del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables 2012-2014, entrevista por Roberta Gasparini, 31/05/2016.

⁴⁰ Entrevista confidencial (a) por Roberta Gasparini, 15/07/2016.

entre sus transnacionales y el gobierno ecuatoriano. En este sentido, se ha desvelado que preocupadas por los cambios conllevados tanto por el Mandato Minero como por la nueva Ley de Minería las transnacionales canadienses pidieron un encuentro con el gobierno ecuatoriano durante la fase más delicada de las negociaciones (Cisneros 2011). Durante dicho encuentro manifestaron sus dudas y fueron reaseguradas por parte del gobierno con la promesa de tutelar sus intereses.⁴¹

Asimismo, a lo largo del capítulo se han puesto en evidencia las ventajas de las cuales gozan las transnacionales canadienses en términos financieros, judiciales, políticos y diplomáticos. En este sentido, las transnacionales canadienses reciben un flujo constante de flujos de inversión y gozan de un escudo judicial en su país. Asimismo, reciben apoyo político y diplomático inagotable por parte del gobierno y de las instituciones canadienses. Esto último conlleva que las ventajas de las cuales gozan en Canadá se internacionalicen a través de presiones políticas y diplomáticas en los momentos de cambio regulatorio en el sector minero en el cual operan.

En el caso de Ecuador, del análisis llevado a cabo, resulta evidente que bajo la presión de las transnacionales y con la promesa de mayores inversiones a futuro, en 2009 se implementó una ley que velaba más que todo por los intereses de las transnacionales. Sin embargo, el contexto caótico del sector minero ecuatoriano y la aversión y resistencia de la sociedad civil frente a los proyectos megamineros, desanimaron a las transnacionales canadienses, pues bajo una lógica de la maximización del resultado buscaban retornos rápidos en un contexto sectorial todavía inmaduro. Asimismo, el acercamiento de China y sus capitales a la economía ecuatoriana y la adquisición de mayor peso político y diplomático por parte del país oriental en el contexto de Ecuador se ha presentado como un ulterior elemento disuasorio para las transnacionales canadienses que operaban en el país.

El caso del proyecto Fruta del Norte resulta emblemático en este sentido. Frente a la poca eficiencia de las instituciones ecuatorianas del sector minero metálico y la siempre mayor presencia de las transnacionales chinas en el sector minero de Ecuador, la decisión de Canadá de centrar sus esfuerzos financieros hacia destinos distintos, se refleja en la decisión de la empresa Kinross Gold Corporation de abandonar el proyecto Fruta del Norte potencialmente extremadamente fructuoso. Esta reacción de la transnacional representa un claro ejemplo del cambio que se ha dado con la transnacionalización de las empresas como efecto de la

⁴¹ Alberto Acosta, economista ecuatoriano, ex-ministro de Energía y Minas, ex-presidente de la Asamblea Constituyente, entrevista por Roberta Gasparini, 06/07/2016.

globalización. Como corolario de este cambio, los Estados se ven obligados a negociar no solamente con otros Estados, sino que también con las empresas transnacionales, las cuales representan “el poder detrás del trono” (Strange 1996, 44 a).

Capítulo 4

China en la minería de Ecuador

En el capítulo anterior se ha logrado definir el rol de las transnacionales mineras canadienses en el marco de las negociaciones de la nueva Ley de Minería de 2009. Asimismo, se ha determinado que dichas transnacionales han tenido un control monopolístico del sector minero ecuatoriano hasta el año 2012. En la misma línea, se ha develado que, como resultado de la debilidad institucional del sector minero ecuatoriano y la falta de estabilidad política del país en general, Canadá y sus transnacionales empezaron a salir de los proyectos mineros del país, dejando el paso a las transnacionales chinas.

Lo anterior conlleva el interrogante sobre cuáles han sido las razones del interés de China hacia el sector minero ecuatoriano cuando para las transnacionales canadienses el mismo sector había resultado ser poco atractivo. En el presente capítulo se tomará en análisis justamente el trienio 2009-2011, momento en que se da el desplazamiento de la actividad minera de las transnacionales canadienses hacia las chinas (Torres 2014), para develar las razones geopolíticas del interés de China hacia el sector minero de Ecuador.

El objetivo central del presente capítulo es lo de contestar a la pregunta central de investigación planteada ¿De qué manera han influido el flujo de inversión chino en la estructura de política regulatoria del sector minero de Ecuador en el período 2000-2013?

Con este objetivo como meta, se analizará el flujo de inversión extranjera directa china hacia el sector minero de Ecuador durante el periodo 2000-2013.

Asimismo, se presentarán los cambios efectuados a la nueva Ley de Minería de 2009, así como algunas disposiciones generales o específicas que han modificado el marco regulatorio del sector minero de Ecuador durante el mismo período. Así entonces, se analizará la relación entre el flujo de inversión extranjera directa china por un lado y los cambios en la política regulatoria del sector minero de Ecuador por el otro, en pos de determinar el grado de interrelación entre las dos dinámicas.

Para ello, el capítulo se dividió en cuatro secciones. La primera sección está dedicada al análisis del crecimiento económico de China del siglo XXI desde una perspectiva histórica y cultural, en cuanto, al representar China un actor que no recae en la categoría de los países occidentales (Gómez 2012), esto permitirá un mejor acercamiento a los intereses chinos y a su

forma de relacionarse con el gobierno ecuatoriano y las trasnacionales canadienses en el marco del sector minero ecuatoriano. En la segunda sección se presenta la actitud de China hacia la región Latinoamericana, mientras que la tercera parte se enfoca en la presencia de las trasnacionales mineras en Ecuador, analizando tanto las inversiones China hacia el sector minero ecuatoriano como los intereses geopolíticos que dichas inversiones intentan lograr. Finalmente en la última sección se presentan los hallazgos del capítulo relacionados a los objetivos de la presente investigación.

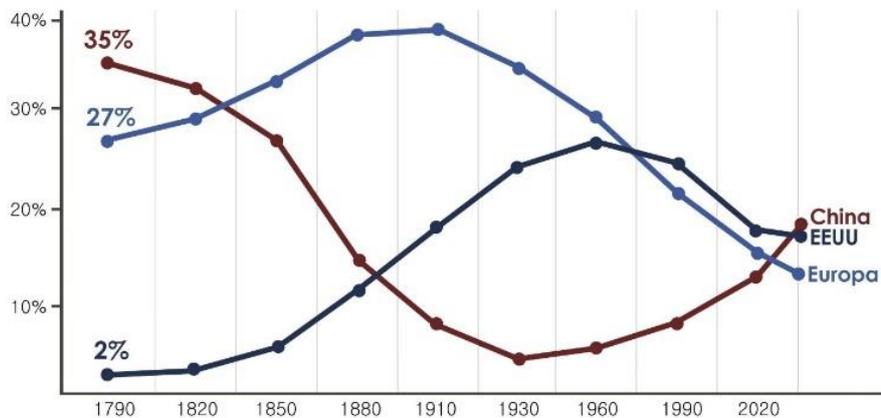
1. El *boom* económico chino del siglo XXI

Al principio del siglo XX, el control sobre toda la costa y las zonas privilegiadas con potencial productivo de China estaba dividido entre Japón, Alemania, Reino Unido, Francia, Rusia, Italia, Bélgica e Imperio Austrohúngaro. Durante la Primera Guerra Mundial, en 1915, el general chino Yuan Shikai, que en ese entonces controlaba la recién nacida República de China, aceptó las Veintiuna Exigencias propuestas por el gobierno japonés. Dichas exigencias formaban un conjunto de imposiciones las cuales convirtieron China en un protectorado japonés, imponiendo la cesión de vastas partes de territorio nacional chino, además sus empresas más productivas, a Japón (Sabattini y Santangelo 2004).

Actualmente, es decir, un siglo después, China detiene el estatus de primera economía del planeta (Carter 2014¹), se ha convertido en uno de los principales propulsores de la transformación de la economía mundial (Nacht 2013), es el primer prestamista de la Reserva Federal estadounidense, el quinto país emisor de inversiones extranjeras directas (Slipak 2014 a), además de ser el primer exportador y segundo importador de manufacturas en el mundo (Slipak 2012). Según las previsiones del Fondo Monetario Internacional, entre el año 2020 y el 2030, se espera que la economía China sobrepase a la primera economía mundial, es decir la de Estados Unidos, en términos de participación al PIB mundial, como presentado en la figura 4.1.

¹ Carter, Ben. “¿Es realmente la economía china la mayor del mundo?”. BBC, 22 de diciembre de 2014, http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/12/141216_economia_china_mayor_mundo_ac.

Figura 4.1. Porcentaje del PIB global durante el período 1790-2030



Fuente: Fondo Monetario Internacional 2015.

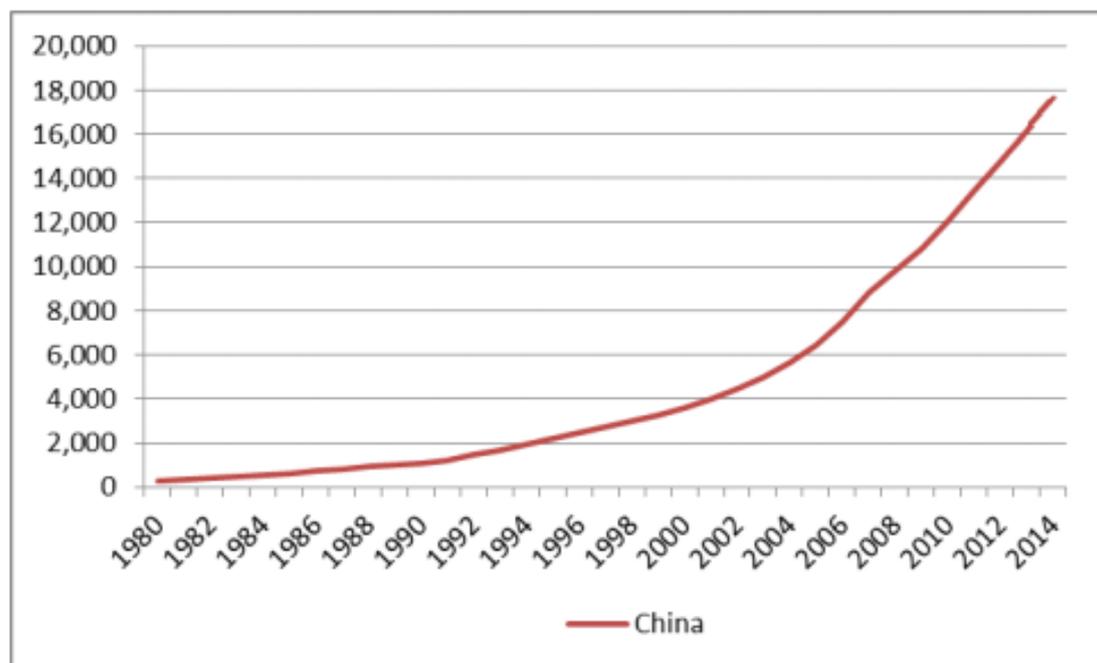
De la figura 4.1 cabe destacar algunos puntos de reflexión interesantes. Primero resulta importante evidenciar que el momento de más rápido decrecimiento de la economía china coincide con los finales del siglo XIX y el principio del siglo XX. Es decir, corresponde a la fase durante la cual, tanto por factores internos como por la injerencia de potencias extranjeras y su ingreso en el territorio chino, empezó el paulatino desmembramiento del imperio chino que culminó con el establecimiento de la República China en 1912 (Sabattini y Santangelo 2004).

Asimismo, cabe destacar el hecho de que a finales del siglo VIII la participación al PIB mundial de China era del 35% y siguió siendo importante durante gran parte del siglo XIX, por lo cual resulta más apropiado hablar de un resurgimiento de China más que de un crecimiento recién sin antecedentes históricos. Efectivamente, algo que a menudo pasa desapercibido, en la literatura actual, es el hecho de que en 1890 la economía de Estados Unidos sobrepasó la economía China, la más grande en ese entonces, más que las de Gran Bretaña y Francia (Gómez 2012).

La lectura de la posición actual de China, en el concierto internacional, como un ascenso novedoso impide un análisis del status quo actual del país, en cuanto es fruto de la perspectiva occidental de la modernidad “incapaz de ver un mundo distinto a aquel que no sea en relación a sí mismo” (Gómez 2012) y que mide el progreso en “grados de occidentalización” (Edelman 2002).

Por otro lado, la figura 4.2, que presenta la tendencia del PIB de la República Popular China desde 1980 hasta 2014, pone en evidencia el hecho de que éste aumenta paulatinamente alrededor de los años '80 y su crecimiento toma más fuerza a partir del año 2000.

Figura 4.2. PIB de la República Popular China, 1980-2014



Fuente: Fondo Monetario Internacional 2015.

De acuerdo con lo anterior, entre 1978 y 2011, la tasa de crecimiento de la economía china tuvo un promedio de 10%. De hecho, durante las últimas tres décadas y media, China pasó a ser un proveedor de productos industriales con medio y alto valor agregado, dejando la posición de proveedor de manufacturas con contenido tecnológico bajo que había caracterizado su industria a lo largo del siglo XX (Slipak 2014 b). Al mismo tiempo, en el país asiático se verificó el crecimiento de la urbanización y el aumento del ingreso per cápita, lo cual, medido en términos reales, se multiplicó 17 veces entre 1978 y 2011 (Slipak 2014 a).

¿A qué se deben las transformaciones sociales y económicas logradas por China en un lapso de sólo dos décadas y media? Dichas transformaciones son el resultado de la sinergia de distintos factores. Primariamente, son el producto de la implementación de las reformas económicas trazadas por Deng Xiaoping en 1978, las cuales, a su vez, reflejaban parcialmente los objetivos de la política del Gran Salto Adelante formulada por Mao Zedong en los años '50. Asimismo, para lograr entender las transformaciones experimentadas por China en las últimas dos décadas y media, hay que entender la interacción al interior del “triángulo de

poder gobierno – burocracia administrativa – grandes compañías” (Gómez 2012, 4) desde una perspectiva china y confucianista.

1.1 La concepción del Estado en China

Recorriendo las varias etapas de las transformaciones político-institucionales del país oriental, a lo largo de los 5000 años de su historia, es posible observar la permanencia de algunos elementos desde sus fases más arcaicas hasta la actualidad. Uno de los elementos más caracterizador de la cultura china, que todavía determina su organización estatal, burocrática e institucional, es el concepto de *tianxia* (天下, lo que está debajo del cielo). El Imperio mismo, en todos sus niveles, se identificaba, y sigue identificándose, con el *tianxia*, pues este representaba la organización política del mundo civil ² (Sabattini y Santangelo 2004, 633).

Tanto durante la era dinástica como durante el periodo comunista, el término ‘política’ en China se funde con la concepción de gobierno. De acuerdo con esto, el sistema político chino, en el cual el gobierno detiene un papel de central relevancia, cuenta “con una leve participación de otras élites o del pueblo” (Gómez 2012, 10). En este sentido, el sistema político chino se caracteriza por ser un sistema jerárquico rígido y monolítico en el cual, alejándose de la concepción moderna de Estado-nación occidental, el pueblo detiene un papel secundario (Gómez 2012).

Al interior de la jerarquía social china, dos son las instituciones admitidas: el Estado y la Familia.³ La estructura social y la relación entre la población y el Estado central se sustentan en el concepto confucianista, de hace casi 2500 años, basado en la organización familiar. Dicho concepto establece un orden jerárquico en la sociedad mediante el cual el Estado actúa como un “Estado paternalista” (Gómez 2012, 8). En este sentido, el rol del Estado – que en la concepción china se funde con el rol del gobierno central – es lo de establecer y organizar las relaciones entre las distintas partes de la sociedad, sin con esto limitar su autonomía (Sabattini y Santangelo 2004). De hecho, la misma estructura social y el concepto confucianista, que la

² Por lo menos hasta el siglo XIX, los extranjeros eran considerados por los chinos “bárbaros”. En 1860, el lineamiento central de política exterior del Movimiento Yangwu (Movimiento en contra de lo que viene del otro lado de los mares) era “utilizar los bárbaros en contra de los bárbaros” (Sabattini y Santangelo 2004, 618).

³ El concepto de Estado-nación es un concepto occidental, exógeno a la cultura china (Sabattini y Santangelo 2004). De hecho, el término ‘Estado-nación’ se traduce en chino con los caracteres 国家 (guójiā) que significan respectivamente Estado y familia. El ‘ser chino’ se identifica más con elementos culturales comunes a la civilización china, más que con el compartir valores y una identidad política, así como planteado por la Revolución Francesa (Gómez 2012).

sustenta y valida, se encuentran vigentes en la organización social y del Estado de la China contemporánea (Samarani 2014).

De acuerdo con lo anterior, tanto la aristocracia y la burocracia china de la era dinástica como la burocracia del periodo comunista actual, interpretaban e interpretan la necesidad de controlar la población y cada dinámica que se origina al interior del *tianxia*, es decir en todo nivel de la sociedad, como el papel principal y prioritario del gobierno (Sabattini y Santangelo 2004). Esto resulta evidente justamente en la interacción entre gobierno, burocracia y grandes compañías, pues si bien estos tres actores se unen y complementan para alcanzar las metas prefijadas, toda decisión económica se ve antecedida por decisiones políticas (Gómez 2012).

A partir de estos propósitos, resulta indudable que la organización social y política de la China actual está enraizada en la historia más antigua de la civilización china y se ve sustentada por principios confucianistas. De acuerdo con esto, el Estado chino se caracteriza por ser jerárquico, rígido y organizado. Al vértice de la jerarquía estatal está el gobierno, cuya ocupación y preocupación principal es la de organizar y controlar las dinámicas que se dan al interior del Estado mismo.

Como efecto de este tipo de organización social y política, aunque las estructuras política, institucional y de producción chinas comparten metas comunes, la estructura política, es decir el gobierno central, posee una posición dominante, con respecto a las demás, en términos de poder decisional. Como corolario de esto, toda decisión tomada en ámbito económico respeta y sigue las líneas guías del programa político del gobierno central.

1.2 El Gran Salto Adelante y las Cuatro Modernizaciones

El objetivo principal de las reformas económicas llevadas a cabo en 1978 por Deng Xiaoping, el entonces primer ministro de la República Popular China, era convertir el país en una nación a la vanguardia en el sector tecnológico a través de su paulatina inserción en el comercio internacional y aumentando la capacidad productiva de sus unidades industriales (Slipak 2014 a). De hecho, los puntos principales del programa, es decir el crecimiento económico y el aumento de la producción industrial, fueron retomados, por Deng Xiaoping, de la política del Gran Salto Adelante ratificada por Mao Zedong en el marco del VIIIº Congreso Nacional del Partido Comunista Chino de 1958 en Beijing (Samarani 2014).

La política del Gran Salto Adelante ha sido, por muchos decenios, al centro de debates internos tanto al país asiático como al mismo Partido Comunista Chino. El programa, rescatado por Mao Zedong de las políticas rusas contemporáneas, preveía alcanzar objetivos ambiciosos – entre los cuales estaba el de sobrepasar, en sólo 15 años, el Reino Unido en términos de capacidad de producción industrial – con modelos de desarrollo puramente endógenos. La concentración del poder en el gobierno de Beijing y su planificación económica capilar estaban al centro del programa promovido por Mao Zedong, lo cual determinó el cierre, tanto de la economía china como de sus relaciones políticas y diplomáticas internacionales, por muchas décadas (Samarani 2014).

Aunque los objetivos principales, es decir la industrialización y el crecimiento económico del país, siguieron siendo los mismos planteados por Mao Zedong, las reformas económicas promovidas por Deng Xiaoping en 1978 se fundamentaban sobre criterios menos radicales. Dichas reformas, llamadas ‘Cuatro Modernizaciones’, estaban compuestas de cuatro pilares principales: agricultura, industria, ciencia y tecnología. Lo innovador del planteamiento de Deng Xiaoping está en el hecho de que, según él, la ideología del Partido Comunista quedaba subordinada al objetivo principal: la modernización económica.⁴ Asimismo, con su programa de reformas, Deng Xiaoping reconoció la necesidad de una parcial liberalización económica y apertura hacia el exterior para lograr desarrollar las cuatro áreas clave, objetos del programa (Samarani 2014). Es por esta última característica que el programa de reforma de Deng Xiaoping se conoce a nivel internacional como “open-door policy” (González-Vicente 2011, 3).

Las reformas de 1978, coincidieron con una tendencia internacional de reorganización de las cadenas de producción globales (Hidalgo 2010) por la cual las grandes transnacionales empezaron a deslocalizar distintas fases del proceso de producción (Slipak 2014 a) en diferentes áreas geográficas según las ventajas comparativas ofertadas por cada país (Dabat 2006). Este período, caracterizado por la “subcontratación y exportación de capital” a nivel internacional (Hidalgo 2010, 2) es el período denominado ‘capitalismo tardío’ por Harvey (1989).

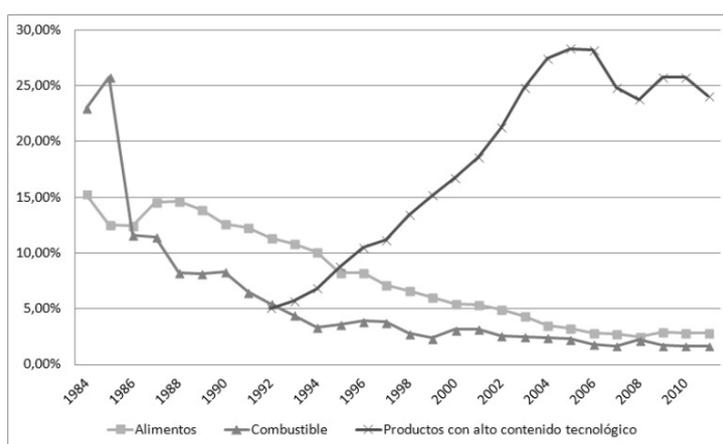
⁴ En este sentido, el pensamiento de Mao Zedong estaba más atado al pensamiento puramente Marxista, pues el avance económico constituía un objetivo a perseguir siempre y cuando no llevaba el país hacia el capitalismo occidental (Sabattini y Samarani 2004).

El programa de las Cuatro Modernizaciones empezó con reformas innovadoras en el sector agrícola, lo cual constituyó una base sólida para la reforma del sector industrial en un segundo momento (Samarani 2014). En este sentido, para dinamizar el sector industrial se empezó con la creación de Zonas Económicas Exclusivas⁵ (ZEE) en las cuales se establecieron *joint-ventures* entre las empresas chinas y las mayores empresas extranjeras del tiempo, encañalando así los flujos de inversión extranjera directa hacia estas zonas industriales pioneras (Amighini y Chiarlone 2004).

En dichas ZEE se introdujeron formas experimentales de cooperación con las empresas de las mayores economías internacionales (Samarani 2014), las cuales disfrutaban de los beneficios económicos conllevados por la baja remuneración de la fuerza de trabajo en el país oriental. Sin embargo, la *conditio sine qua non* impuesta por el gobierno chino era la transferencia de tecnología de punta a las firmas chinas que hacían parte de las *joint-ventures* (Slipak 2014 a).

Las inversiones extranjeras directas, logradas a través de esta forma de cooperación internacional, fueron direccionadas, por el Estado, hacia los sectores estratégicos de la economía del país. Es a través de este proceso que la industria China logró confirmarse como productora de manufacturas con alto valor agregado entre finales del siglo XX y principio del siglo XXI (Slipak 2014 a), así como presentado en la figura 4.3.

Figura 4.3. Peso relativo de exportaciones de productos primarios y con alto valor agregado en el total de exportaciones de bienes en el período 1984-2010 en China.



Fuente: Slipak, con datos del Banco Mundial, 2014 a.

⁵ Particularmente Shenzhen, Zhuhai y Shantou en la provincia de Guangdong y Xiamen en la provincia de Fujian (Samarani 2014).

Como presentado en la figura 4.3, un decenio después de la implementación de las reformas de Deng Xiaoping, es decir, a inicio de la década de los '90, China empezó la transformación de exportador de bienes primarios a exportador de manufacturas con alto valor agregado, los cuales pasaron de cero en 1990 (Cesarin 2005) al 28% en 2005. Asimismo, las exportaciones chinas de productos alimentarios y las de combustible, que en 1990 estaban respectivamente en 12% y alrededor de 5%, bajaron hasta un 2-3% en 2005.

1.3 Desde la política del *going global* hasta las transnacionales mineras chinas

Desde la década de los '90, algunas grandes empresas chinas empezaron a internacionalizarse (González-Vicente 2011). Este logro fue el resultado de la sinergia entre las políticas implementadas en los años '80 y el programa de las ZEE que hizo posible la transferencia de capital extranjero y de tecnología de punta hacia las empresas chinas.

Sin embargo, la internacionalización de las mayores empresas chinas no fue un proceso espontaneo, sino que responde a una directiva de los años '90 de Deng Xiaoping, según la cual, sobre la base del principio “*two markets, two resources*”, las empresas chinas tenían que empezar a aprovechar tanto de los recursos y del mercado doméstico como internacional (Koch-Weser 2014, 12). Al principio, es decir durante los años '90, Deng Xiaoping planteó una prudente salida de las empresas hacia el extranjero, en sus palabras: “cruzamos el río tanteando las piedras” (摸着石头过河, *mō zhe shí tóu guò hé*) (Blasek 2014, 56). De acuerdo con esto, salieron del país un pequeño número de empresas pioneras hacia destinos con bajo perfil de riesgo (González-Vicente 2011).

A modo de ejemplo, por lo que se refiere a América Latina, durante la década de los '90 la Shougang Corporation fue la primera transnacional china en adquirir una mina en Perú (González-Vicente 2011). De acuerdo con lo anterior, el gerente de una transnacional minera china, con base en Perú en 2010, entrevistado por González-Vicente afirmó que:

La razón principal por la cual hay cada vez más empresas chinas en Perú es Shougang. Nadie quiere ser el primero en llegar en un país. Si algunas empresas chinas ya están ahí [...] llegaran más y encontrarán menos obstáculos (González-Vicente 2011, 46-47).

Como consecuencia de la experiencia de Shougang, a partir de 2007 más transnacionales chinas invirtieron y empezaron proyectos mineros en Perú (Chen y Pérez 2014), país que actualmente aloja un alto número de proyectos mineros controlados por empresas chinas y es

uno de los principales países de la región en términos de adquisición de empresas mineras por parte de China (Ellis 2009 a).

El proceso de internacionalización de las empresas chinas tomó mayor fuerza durante los años 2000, particularmente después del acceso a la OIT por parte de China en 2001 (Cheung y Qian 2009), cuando el Partido Comunista Chino implementó de la política del *going-global*, (González-Vicente 2011). Como resultado de dicha política, en 2006 China contaba con 30.000 empresas transnacionales, como por ejemplo PetroChina y Sinopec, operantes a nivel internacional en varios sectores económicos y comerciales (Chinese State Council 2006).

La internacionalización de las empresas chinas – que hasta la década de los '90 estaban casi totalmente bajo el control del Estado– fue promovida por el gobierno como parte del mecanismo *learning by doing* (Amighini y Chiarlone 2004) y con el fin de aumentar el nivel de competencia de sus empresas en el escenario internacional (Deng 2007). Apuntando hacia una mayor modernización de sus empresas, en 1993 el gobierno empezó paulatinamente a privatizarlas (Bertoli 2008), sin embargo quedándose con el control de las empresas que operaban en sectores estratégicos para el desarrollo del país, entre los cuales están el sector financiero y el sector extractivo (Chen y Pérez 2014).

Respecto al sector extractivo, y particularmente al minero, la tabla 4.1, ofrece un listado de las mayores transnacionales mineras chinas en términos de número de proyectos desarrollados en el extranjero.

Tabla 4.1 Mayores transnacionales mineras por número de proyectos (2000-2010)

<i>Company</i>	<i>Ownership</i>	<i>Number of Projects</i>	<i>Number of Countries</i>	<i>Main Target Minerals</i>
China Minmetals	State-owned	16	4	Copper, Gold, Lead, Zinc
Yankuang Group	State-owned	12	1	Coal, Iron Ore
Sinosteel Corporation	State-owned	10	2	Iron Ore, Uranium
China Nonferrous Metal Mining	State-owned	7	4	Copper, Gold, Zinc, Nickel
Jilin Horoc Nonferrous Metals Group	State-owned	7	1	Nickel
Zijin Mining Group	Private ^a	7	3	Copper, Gold, Zinc
China Metallurgical Group Corporation	State-owned	6	6	Copper, Iron Ore, Zinc, Nickel
Shaanxi Non-Ferrous Metals Holding Group	State-owned	4	1	Zinc, Copper
Tongling Nonferrous Metals Group Holdings	State-owned	4	1	Copper, Gold
Zhongjin Gold Co. Ltd	State-owned	4	1	Zinc, Copper
East China Mineral Exploration & Development Bureau	State-owned	3	2	Rare earths, Lead

Notes: ^a 32% state-owned

Fuente: González-Vicente 2011.

Un dato interesante que se puede obtener de la tabla 4.1 es el hecho de que once de las doce mayores transnacionales chinas son públicas, es decir completamente controladas por el estado chino y la única privada está sujeta a participación estatal por un 32%. Este escenario, que hace referencia a la década 2000-2010, resulta armónico con la decisión tomada por el gobierno chino en 1993 – año en que empezó la privatización de las empresas chinas – de quedarse con el control de las empresas operantes en sectores estratégicos, entre los cuales se destaca el sector minero.

Al ser las transnacionales mineras chinas controladas por el gobierno chino, éstas han sido percibidas como una amenaza por parte de algunos gobiernos, como por ejemplo lo de Estados Unidos (Koch-Weser 2014). El temor es que las dinámicas internas de China, es decir el alto nivel de corrupción, la falta de cumplimiento con los estándares ambientales aceptados a nivel internacional y la ausencia de democracia en su sistema (Jiang 2008), sean exteriorizadas a través de sus transnacionales (González-Vicente 2013). Sin embargo, la brasileña Petrobras – de propiedad mayoritariamente estatal – y Statoil – controlada por el estado noruego – representan otros ejemplos de transnacionales estatales que operan en el mismo sector extractivo, lo cual quita a las transnacionales chinas el carácter de unicidad por el hecho de estar bajo el control estatal (Chen y Pérez 2014).

Sin embargo, la existencia y los efectos del control muy estricto por parte del gobierno chino sobre sus transnacionales (Deng 2007) se pueden observar en dos planes distintos: el financiero y el decisional. Por lo que se refiere al aspecto financiero, toda inversión hecha por las transnacionales chinas en el extranjero proviene de bancos controlados completamente por el gobierno chino. Asimismo, dichos bancos, en pos de ayudar ulteriormente a las transnacionales, les conceden préstamos con un interés extremadamente bajo (Koch-Weser 2014), devolución de los impuestos y seguros de inversión (Deng 2007).

Otra característica peculiar de las transnacionales chinas del sector extractivo radica en su escasa dependencia de la bolsa de valores. Además de no tener responsabilidades frente a los accionistas –el gobierno central es al mismo tiempo propietario y accionista – muy pocas transnacionales mineras chinas se encuentran listadas en los mercados de valores (González-Vicente 2011).

De acuerdo con lo anterior, las transnacionales chinas se encuentran en una posición de ventaja, con respecto a las transnacionales occidentales, por distintas razones. Por un lado, al percibir apoyo financiero por parte del gobierno, además de otros incentivos económicos, las

transnacionales chinas pueden invertir en proyectos que ofrecen resultados en el largo plazo (González-Vicente 2011). De igual forma, por no tener que lidiar con accionistas privados, las transnacionales chinas no se ven obligadas a presentar resultados en el corto plazo y bajo una lógica de maximización de valor.⁶ Asimismo, por el hecho de no estar listadas en la bolsa de valores, no se encuentran tan afectadas por las campañas y acciones de la sociedad civil del país destinatario como las transnacionales occidentales (González-Vicente 2011).

De hecho, tanto la presencia de accionistas privados, como la vinculación con la bolsa de valores, son elementos que afectan y limitan la flexibilidad de la mayoría de las empresas mineras y extractivas de los países occidentales⁷, entre los cuales está Canadá. Dichas empresas tienen que operar bajo una lógica de maximización de valor y proveer sus accionistas con resultados en el corto plazo. Por ende, perciben como inversiones de alto riesgo las inversiones en sectores mineros de países en los cuales la sociedad civil resulta ser muy activa en intentar parar o postergar el desarrollo de grandes proyectos extractivos (González-Vicente 2011).

Una estrategia muy común de la sociedad civil en países con un bajo nivel de control estatal – y particularmente en Latinoamérica – consiste en utilizar redes transnacionales para organizar campañas en el país de origen de las transnacionales mineras para afectar el valor de sus acciones en la bolsa y perjudicar su reputación en los ojos de la opinión pública y de sus accionistas (González-Vicente 2011). A modo de ejemplo, en Ecuador, algunas comunidades de la zona de Intag⁸ organizaron una movilización en Canadá para lograr la expulsión, de la bolsa de valores de Toronto, de la transnacional canadiense Copper Mesa Corporation⁹, encargada de llevar a cabo un proyecto de megaminería en la zona, la cual como consecuencia de dicha movilización quebró en 2010 (Zorrilla 2014).

En un escenario similar, la estrategia implementada por las comunidades de la zona de Intag no hubieran afectado de la misma manera las transnacionales chinas que operan en Ecuador, en cuanto estas no encuentran listadas en los mercados de valores. Asimismo, el riesgo de que una transnacional china sea sujeta a juicio legal en su país es “prácticamente inexistente” pues

⁶ Chang, Ha-Joon. 2016. “Getting capitalism right”. The guardian.

<https://www.theguardian.com/commentisfree/2010/sep/16/getting-capitalism-right-lehman-brothers-collapse>

⁷ Chang, Ha-Joon. 2016. “Getting capitalism right”. The guardian.

<https://www.theguardian.com/commentisfree/2010/sep/16/getting-capitalism-right-lehman-brothers-collapse>

⁸ Provincia de Imbabura.

⁹ Alberto Acosta, economista ecuatoriano, ex-ministro de Energía y Minas, ex-presidente de la Asamblea Constituyente, entrevista por Roberta Gasparini, 06/07/2016.

“no hay casos de empresas mineras chinas citadas en juicio en los tribunales chinos para los daños sociales y medioambientales causados durante sus operaciones en el extranjero” (González-Vicente 2011, 55).

Con respecto al proceso de toma de decisiones, el estricto control del gobierno chino sobre sus transnacionales se manifiesta en el hecho de que en tomar decisiones de empresas, las transnacionales no se enfocan exclusiva y totalmente en alcanzar objetivos puramente económicos, sino que sus estrategias se enlazan a los programas de desarrollo del país a largo plazo perfilados por el gobierno (Deng 2007). En este sentido, el gobierno ejerce su agencia y control vetando o aprobando las propuestas de proyectos mineros en el exterior presentados por las transnacionales antes de recibir los financiamientos, sobre la base de su alineamiento a los planes de desarrollo del país (Pérez Ludeña 2012).

A partir de lo analizado hasta aquí, se puede inferir que la particularidad de las transnacionales mineras chinas no reside simplemente en el hecho de estar bajo el control del gobierno chino, sino que más bien radica en su estructura y en los mecanismos a través de los cuales el gobierno ejerce su agencia. En este sentido, el gobierno chino, al ser un “Estado paternalista” (Gómez 2012, 8), dota sus transnacionales de un “arsenal de armas económicas que cualquier Estado desea” (Strange 1996 b, 58) a través de su estructura financiera, es decir de los financiamientos, préstamos y seguros de inversión otorgados por bancos públicos. De esta forma, las transnacionales gozan de un mayor poder de negociación, nivel de competencia y de capacidades materiales (Cox 1981) con respecto a las transnacionales de otros países.

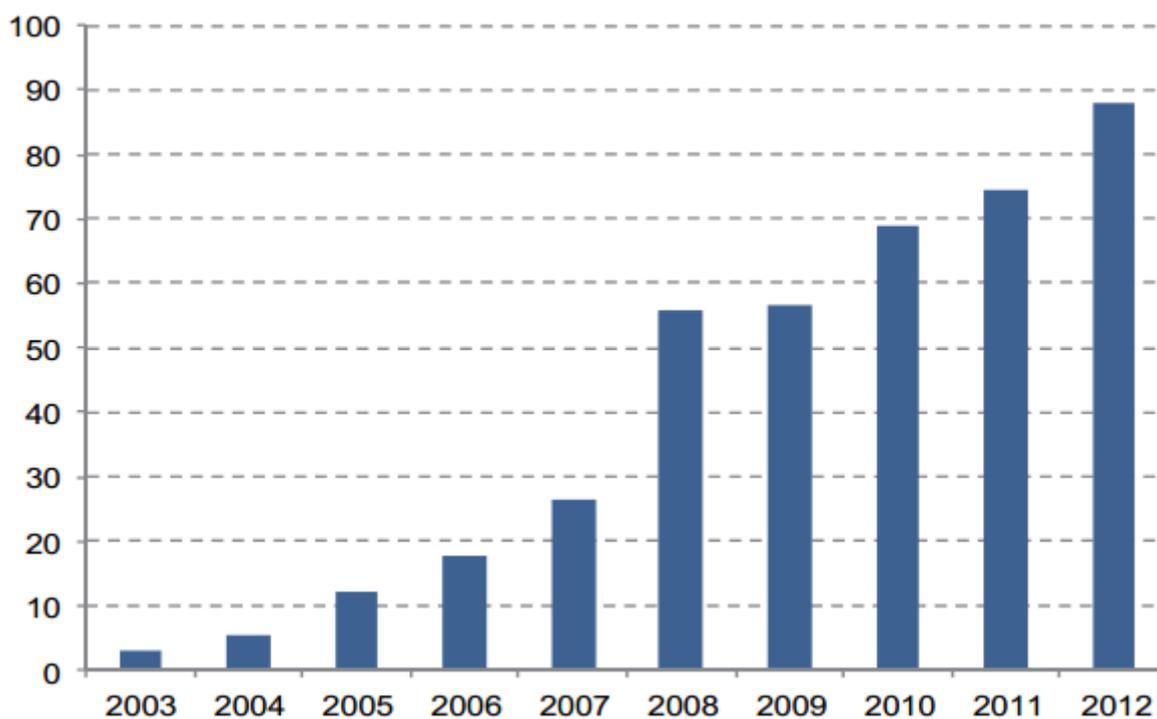
Sin embargo, estas no representan un actor con voluntad propia e independiente, sino que, siendo el gobierno central chino encargado de controlar cada dinámica que se origina al interior del *tianxia*, esto mantiene un control extremadamente estricto sobre las decisiones tomadas por sus transnacionales. Así entonces, toda agencia de las transnacionales chinas sigue y perpetúa los lineamientos y objetivos económicos y políticos del gobierno central.

Una vez establecido que las operaciones de las transnacionales chinas siguen los programas políticos y económicos del gobierno central, resulta importante analizar cómo se ha dado el acercamiento de China a la región latinoamericana y cuales efectos han sido conllevados por la intensificación de las relaciones entre la región y el país asiático. De esta forma, se lograra un marco regional general en el cual será posible contextualizar el interés de China hacia el sector minero ecuatoriano.

2. China en América Latina: la coexistencia pacífica y el beneficio mutuo

Hasta el año 2007, la inversión extranjera directa china, a nivel mundial, era modesta. Desde 2008, la participación de China en las inversiones directas a nivel internacional aumenta rápida y exponencialmente (Chen y Pérez 2014), así como presentado en la figura 4.4.

Figura 4.4. Inversión extranjera directa china en el período 2003 – 2012 (millones de dólares).

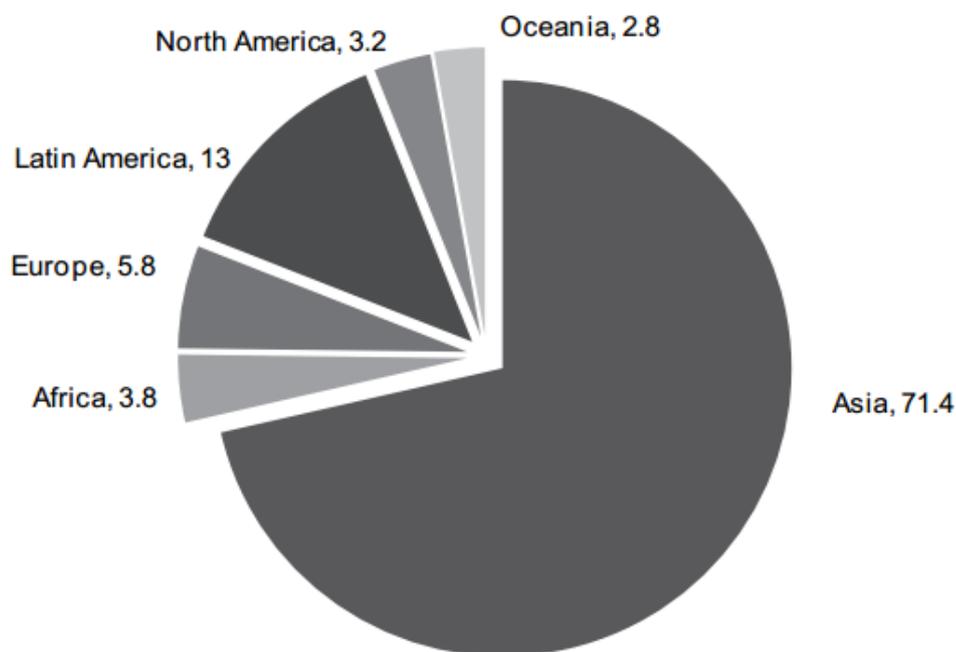


Fuente: CEPAL, Chen y Pérez 2014.

De acuerdo con lo anterior, desde 2008, es decir, desde el comienzo de la crisis financiera que golpeó a los países occidentales, la inversión directa y los préstamos chinos representaron, para los países en desarrollo, un “colchón de capital”, es decir una válida alternativa a los préstamos e inversiones tradicionales de los países occidentales (Chávez 2015, 86).

Por lo que se refiere a la región latinoamericana, no obstante la presencia de la inversión extranjera directa china actualmente sea muy fuerte, ésta representa un fenómeno reciente en cuanto aumentó significativamente alrededor del año 2010. Aunque las inversiones extranjeras directas chinas sigan orientándose principalmente hacia la región asiática, la figura 4.5 muestra que hacia finales de 2011 América Latina representaba el segundo destino de las inversiones extranjeras directas chinas.

Figura 4.5. Inversión extranjera directa china por región hacia finales del año 2011



Fuente: CEPAL, Chen y Pérez 2014.

De hecho, de un análisis de los datos oficiales promulgados por el gobierno chino, la inversión china hacia América Latina pasó de ser de \$1000 millones en 2003 a \$11.900 en 2011. Asimismo, en 2012 alcanzó los 68.200 millones de dólares (Álvarez y Morales 2015).

Más allá de representar, con sus inversiones y préstamos, una ancla flotante en un momento de crisis internacional, China se presentó frente a América Latina como un actor en grado de ofrecer una “experiencia [...] cualitativamente nueva” (Dussel Peters 2015, 24) en contraposición a la tipología de relaciones tradicionalmente ofrecida por los actores occidentales desplazados por el país oriental (Bonilla y Milet 2015). El acercamiento de China a la región se enmarca en una estrategia de relaciones internacionales mayor conceptualizada por Hu Jintao, presidente de la República Popular China, en 2008. Dicha estrategia se basa sobre principios de cooperación pacíficos y apunta al desarrollo armonioso de China en el contexto internacional (Bonilla y Milet 2015).

Los lineamientos de política exterior de China hacia la región Latinoamericana se encuentran claramente trazados en el *Documento sobre la Política Exterior de China hacia América*

*Latina y el Caribe*¹⁰, un documento oficial elaborado por el gobierno chino en 2008 (Rodríguez Aranda 2015). Dicho documento:

“tiene como propósito manifestar con mayor claridad los objetivos de la política china hacia la región, plantear los principios rectores de la cooperación en las diversas áreas durante un determinado período del futuro y promover el continuo desarrollo sano, estable e integral de las relaciones sino-latinoamericanas y sino-caribeñas” (DPC 2008, 1).¹¹

Así como afirmado por el *Documento sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe*, en el contexto geopolítico y económico actual la cooperación es un instrumento imprescindible para lograr construir “un mundo armonioso de paz duradera y prosperidad compartida” (DPC 2008, 1). En este mismo documento, la cooperación es entendida, por el gobierno chino, como “el compartir las oportunidades de desarrollo y hacer frente común a los diversos retos”, y es el resultado de una “estrategia de apertura basada en el beneficio recíproco y la ganancia compartida”, estrategia basada en los “Cinco Principios de Coexistencia Pacífica” (DPC 2008, 1).

Los “Cinco Principios de Coexistencia Pacífica” fueron propugnados en 1954 por Zhou Enlai, el entonces Primer Ministro de la República Popular China (Embajada China ¹²). Dichos principios resultan ser: “Respeto mutuo por la integridad territorial y soberanía”; “Pacto mutuo de no agresión”; “No injerencia en asuntos internos”; “Igualdad y beneficio mutuo” y “Coexistencia pacífica” (Chen 1993).

Primariamente, cabe especificar que el respeto de los primeros cuatro principios conlleva automáticamente el conseguimiento del último, es decir el de la “coexistencia pacífica” (Chen 1993). Los principios de “respeto mutuo por la integridad territorial y soberanía” y “pacto mutuo de no agresión” (Chen 1993) hacen referencia al deseo de China de establecer relaciones pacíficas, sin guerras ni deseos expansionistas, en el sentido militar del término (Rodríguez Aranda 2015).

Asimismo, el principio de “no injerencia en asuntos internos” se puede leer como una respuesta a los prejuicios ideológicos sufridos por China desde la Guerra Fría en adelante, según los cuales el país oriental constituía una “amenaza comunista” (Song 2015, 72). En este sentido, la tendencia de China es la de establecer relaciones diplomáticas, comerciales y

¹⁰ Desde aquí citado como (DPC 2008).

¹¹ El texto íntegro en español del *Documento sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe* se encuentra disponible en sitio web 人民网, link: <http://spanish.peopledaily.com.cn/31621/6527840.html>

¹² Disponible en <http://ls.chineseembassy.org/eng/zlzx/t171743.htm>

políticas con países de distintas ideologías, sean de derecha o de izquierda, enfocándose más en la búsqueda de patrones comunes en los modelos de desarrollo de los potenciales socios más que en su ideología política (Song 2015). De la asociación con países que comparten intereses y estrategias de desarrollo resultan “relaciones sin banderas”¹³, es decir “des-ideologizadas” (Song 2015, 72).

En la misma línea, el principio “igualdad y beneficio mutuo” (Chen 1993) se traduce en el *Documento sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe* en dos objetivos generales destinados a guiar las relaciones entre el país asiático y la región, los cuales son:

- Ampliar el consenso basado en el respeto y la confianza mutuo. Ateniéndose a los Cinco Principios de Coexistencia Pacífica, China tratará a los países latinoamericanos y caribeños en pie de igualdad y respeto mutuo. Intensificando de continuo el diálogo y la comunicación en aras de la ampliación de su mutua confianza política y consenso estratégico, China y las naciones latinoamericanas y caribeñas seguirán ofreciendo comprensión y respaldo mutuos en temas que conciernen a sus intereses esenciales y despierten sus preocupaciones fundamentales (DPC 2008, 2).
- Profundizar la cooperación en el espíritu del beneficio recíproco y la ganancia compartida. Se pondrán en pleno juego las respectivas ventajas, explorando de continuo las potencialidades de cooperación. De acuerdo con el principio de beneficio recíproco, China se hará socio de los países latinoamericanos y caribeños en la cooperación económico-comercial, a fin de fomentar el desarrollo común de ambas partes (DPC 2008, 3).

El principio “igualdad y beneficio mutuo” (Chen 1993) “constituye el tema principal de las relaciones de socios de cooperación global entre China y América Latina” (Song 2015, 59) y, en palabras del mismo Hu Jintao “China desea realizar una cooperación pragmática en las diversas esferas con los países latinoamericanos, vía la cual se promueve el desarrollo de sí mismo, y a la vez, con el desarrollo propio promueve el desarrollo compartido” (Song 2015, 59).

No obstante la declaración de desear un modelo de desarrollo compartido, que conlleve beneficio mutuo y crecimiento recíproco, los datos evidencian una considerable asimetría en las relaciones entre China y América Latina (Slipak 2014 b). Respecto al flujo de comercio, resulta innegable que China, desde 2008, se haya convertido en socio muy importante para América Latina pues es el segundo socio comercial de la región (Dussel Peters 2015), lo cual

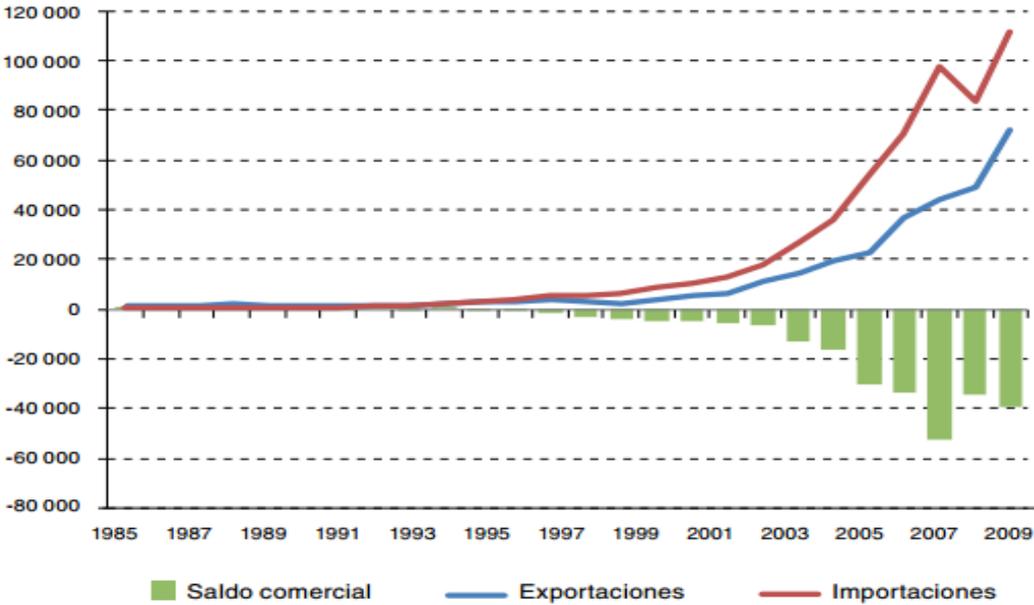
¹³ Miguel Ángel Hidalgo Martínez, PhD Universidad de Sidney, entrevista por Roberta Gasparini, 22/07/2016

genera una dependencia de las economías latinoamericanas del mercado chino. Empero, dicha dependencia no es recíproca pues las exportaciones del país asiático hacia la región representan un pequeño porcentaje del flujo de las exportaciones chinas hacia el extranjero (Sevares 2011).

En la misma línea, en la proyección internacional de China, América Latina representa una fuente de recursos naturales (Cornejo y Navarro 2010), más que un socio comercial (Sevares 2011). De hecho, desde 2006 se ha dado una “enorme y creciente brecha tecnológica entre las importaciones y las exportaciones de América Latina con China” (Dussel Peters 2015, 33), pues las exportaciones de la región hacia el país oriental se han concentrado en los bienes primarios, mientras que la canasta comercial de las exportaciones de China hacia América Latina se encuentra compuesta de productos con valor agregado más alto (Nacht 2013).

La concentración de las exportaciones en bienes primarios conlleva por un lado la profundización de las dinámicas de reprimarización de las economías de la región y por el otro un desbalance en términos económicos entre importaciones y exportaciones que se traduce en un saldo negativo para la región (CEPAL 2011), así como puesto en evidencia por la figura 4.6.

Figura 4.6. Exportaciones, importaciones y saldo comercial de América Latina con China, 1985-2009



Fuente: CEPAL 2011.

Asimismo, la inversión extranjera directa china hacia la región se dirige hacia los sectores primarios, tanto hacia el desarrollo de proyectos extractivos en el caso de minerales y petróleo, como con destino al financiamiento de infraestructuras destinadas a facilitar los intercambios comerciales y el desplazamiento de los recursos (Nacht 2013). En la misma línea, cuando el destino de las inversiones son proyectos de realización de infraestructuras, China impone la contratación de empresas chinas para su ejecución (Slipak 2014 b).

De lo analizado hasta aquí se pueden destacar algunos puntos que hacen de China una “experiencia [...] cualitativamente nueva” (Dussel Peters 2015, 24) y “un paradigma de potencia distinto de las potencias tradicionales del siglo XX” (Rodríguez Aranda 2015, 352). En primer lugar, China desarrolla sus alianzas dejando de un lado la ideología política¹⁴, lo cual no significa que no construya enlaces políticos a nivel internacional, sino que no discrimina sus potenciales aliados sobre la base de una mayor o menor afinidad con su propio modelo político. Como corolario de esto, toda cooperación con China tiene como fundamento el crecimiento – entendido como crecimiento económico – más que un deseo de expansión, sea ideológica, militar, cultural o política (Rodríguez Aranda 2015).

Sin embargo, toda decisión política de China, tanto interna como exterior, se construye alrededor del eje central de la misión del gobierno chino: “el sueño de [...] convertir a China en una potencia planetaria” (Ramírez y Haro 2015). En este sentido, más allá de los lemas llamativos que evocan a beneficios mutuos y desarrollo compartido – útiles para que la imagen de China se aleje de la de los “hegemones tradicionales” – (Slipak 2014 b, 110), en la práctica, la cooperación entre China y América Latina se presenta “sumamente asimétrica” (Slipak 2014 b, 111).

Así que, pasados los primeros ocho años de cooperación entre China y América Latina se puede observar que “aunque [China] no [imponga] los tradicionales condicionamientos que establecían EEUU, Europa o los organismos multilaterales, de una manera novedosa se alientan prácticas igualmente coactivas y coercitivas, propias de una relación entre un país periférico y uno central” (Slipak 2014 b, 111).

¹⁴ Miguel Ángel Hidalgo Martínez, PhD Universidad de Sidney, entrevista por Roberta Gasparini, 22/07/2016

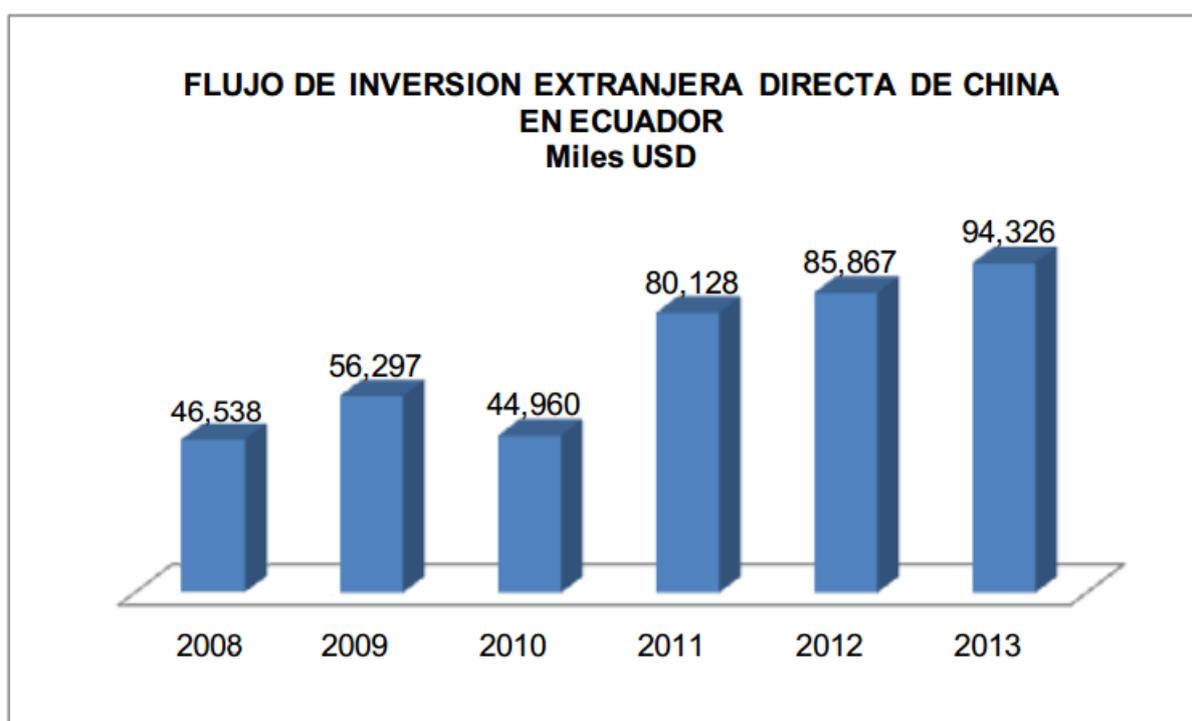
3. China en el sector minero de Ecuador

3.1 Las inversiones chinas en el sector minero de Ecuador

En el marco de la inversión extranjera directa de China hacia la región latinoamericana, Ecuador se presenta como un caso particular, pues China representa por el país latinoamericano la fuente principal de inversión directa. Por otro lado, las inversiones hacia la mayoría de los demás países de América Latina siguen siendo principalmente de origen europea o estadounidense (Chen y Pérez 2014).

Hasta el 2006 las inversiones chinas en Ecuador eran casi insignificantes. Después de una visita oficial de Li Chanchung – socio del politburó chino – en 2007, la cantidad de capital chino dirigido hacia el país empezó a aumentar (Ellis 2009 b). La figura 4.7 presenta los datos relativos al flujo de inversión extranjera de China hacia Ecuador durante el período 2008-2013.

Figura 4.7 Flujo de inversión extranjera directa de China en Ecuador, 2008-2013



Fuente: PROECUADOR 2014 y 2015 ¹⁵

¹⁵ Fichas Técnicas País China. Disponibles en: <http://www.proecuador.gob.ec/wp-content/uploads/2014/04/Ficha-T%C3%A9cnica-China-Abril-2014.pdf> y <http://www.proecuador.gob.ec/wp-content/uploads/2015/02/Ficha-T%C3%A9cnica-China-Febrero-2015.pdf>

De acuerdo con los datos presentados en la figura 4.7, desde 2008 hasta 2011, es decir en lapso temporal de tres años, las inversiones extranjeras directas de China hacia Ecuador han pasado de ser de 46.538 millones de dólares a 80.128 millones de dólares en 2011. De hecho, desde 2007 las relaciones entre Ecuador y China son las que más rápidamente se han expandido en la región, lo cual se ve reflejado en el monto de inversiones recibido por el país latinoamericano. Asimismo desde 2007 Ecuador representa el país “recipiente número uno de capital chino en toda América Latina” (Ellis 2009 b, 103).

Respecto al destino de las inversiones de China en Ecuador, la tabla 4.2 muestra su distribución por sector en el mismo período 2008-2013.

Tabla 4.2 Flujo de inversión extranjera directa de China en Ecuador por sectores en el periodo 2008-2013

FLUJO DE IED DE CHINA EN ECUADOR POR SECTORES						
Miles USD						
Sectores	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	3	64	12	47	79	1
Comercio	71	349	196	1,433	346	354
Construcción	5	1	7	25	1	-
Electricidad, gas y agua	-	-	-	-	1	-
Explotación de minas y canteras	46,440	55,528	44,691	78,484	85,320	93,752
Industria manufacturera	-	4	25	137	65	60
Servicios comunales, sociales y personales	-	-	0	-	-	-
Servicios prestados a las empresas	19	351	-	2	55	160
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	-	-	28	-	1	-
Total	46,538	56,297	44,960	80,128	85,867	94,326

Fuente: PROECUADOR 2014 y 2015 ¹⁶

De la tabla 4.2 resulta importante destacar que las inversiones extranjeras directas chinas hacia Ecuador se encuentran concentradas en el sector minero por un 99.7% en el año 2008, 98% en 2011 y 99.4% en 2013. Asimismo, un dato que presenta la tabla 4.2, y que resulta fundamental evidenciar en el marco de la presente investigación, es que el momento de mayor crecimiento del flujo de las inversiones extranjeras chinas hacia el sector minero ecuatoriano

¹⁶ Fichas Técnicas País China. Disponibles en: <http://www.proecuador.gob.ec/wp-content/uploads/2014/04/Ficha-T%C3%A9cnica-China-Abril-2014.pdf> y <http://www.proecuador.gob.ec/wp-content/uploads/2015/02/Ficha-T%C3%A9cnica-China-Febrero-2015.pdf>

se da entre los años 2010-2011. En este sentido las inversiones chinas dirigidas hacia el sector minero ecuatoriano crecieron del 75,61% entre el año 2010 y el 2011.

Este dato resulta interesante en el momento en que se compara con la tendencia de las inversiones extranjeras directas canadienses hacia el sector minero ecuatoriano. De hecho, entre los años 2010-2011, las inversiones canadienses en dicho sector incrementaron del 179%, haciendo del bienio en análisis el momento de mayor crecimiento de las inversiones canadienses durante todo el período 2007-2013. Así entonces, en las dinámicas de los flujos de inversión canadiense y china, hacia el sector minero ecuatoriano, se puede observar en ambas un fuerte crecimiento entre el 2010 y el 2011.

Sin embargo, el comportamiento de los flujos de inversión de los dos países diverge en los años sucesivos al 2011, es decir entre el 2011 y el 2013. Si por un lado las inversiones canadienses disminuyeron del 76% entre el 2011 y el 2012 y de un ulterior 52% entre el 2012 y el 2013, por otro lado durante el período 2011-2013, las inversiones chinas hacia el sector minero ecuatoriano siguieron aumentando con un promedio del 10% anual. Las razones de tal divergencia son el objeto de análisis del siguiente apartado.

3.2 La llegada de las transnacionales chinas en el sector minero de Ecuador

Efectivamente durante el período 2009-2011 empezó el desplazamiento de la actividad minera de las transnacionales canadienses hacia las chinas (Torres 2014). Particularmente, las transnacionales mineras canadienses presentes en Ecuador eran prevalentemente *junior* y sus concesiones pasaron, durante ese período, a transnacionales chinas *major*. En este sentido, las empresas chinas lograron aprovecharse del trabajo de las *junior* y de las inversiones canadienses de la fase de exploración, convirtiéndose en concesionarias de los proyectos en el momento de la negociación, con el gobierno ecuatoriano, previa a la fase de explotación.¹⁷

Entre los casos más emblemáticos está el caso del Proyecto Mirador en la Cordillera del Cóndor. En 2010 el consorcio chino CCRC-Tongguan adquirió la matriz de la empresa canadiense Corriente Resources, concesionaria del Proyecto Mirador (Acosta y Hurtado 2016). El Consorcio CCRC-Tongguan está compuesto por las empresas chinas Tongling Non-ferrous Metal y la China Railways Construction Corporation (CCRC), cada una de las cuales es propietaria del 50% de las acciones del consorcio. El consorcio además de ser el

¹⁷ Alberto Acosta, economista ecuatoriano, ex-ministro de Energía y Minas, ex-presidente de la Asamblea Constituyente, entrevista por Roberta Gasparini, 06/07/2016.

concesionario del Proyecto Mirador, es propietario del Proyecto Panantza-San Carlos, es decir posee los dos proyectos más importantes del país en la explotación del cobre, por lo cual el consorcio se “convierte [...] en el mayor socio minero del país” (Sacher y Acosta 2012, 37).

Asimismo, la transnacional china Junefield Group S.A. compró, en 2012, la propiedad del proyecto situado en Molleturo, denominado Río Blanco. Posteriormente a la adquisición de la propiedad del proyecto, la empresa china empezó las negociaciones con el gobierno ecuatoriano para empezar la fase de explotación del área (Acosta y Hurtado 2016).

Como fue mencionado en el capítulo anterior, la empresa Junefield Group S.A. participó a la negociación para la venta de los títulos de propiedad de las empresas Aurelian Resources, partes del activo de la canadiense Kinross Gold (Figura 3.2), concesionarias del proyecto Fruta del Norte. De hecho, las negociaciones fueron dos: una primera privada y posteriormente una oficial. En 2013, después de haber tomado la decisión de abandonar el Proyecto Fruta del Norte y antes de una declaración oficial con respecto al tema, la canadiense Kinross Gold Corporation empezó una negociación privada justamente con la Junefield Group S.A., para la venta de los títulos de propiedad de las empresas Aurelian Resources Corporation y Aurelian Resources Inc. propietarias de la Aurelian Ecuador S.A., a su vez concesionaria del proyecto Fruta del Norte (Figura 3.2).¹⁸

Sin embargo, el Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos (MICSE) llegó a conocimiento de la negociación entre Kinross y Junefield y pidió que el gobierno ecuatoriano fuese representado en la mesa de negociación. De hecho, no se trataba de la venta de concesiones mineras – lo cual conlleva la apertura de un instructivo de cesión en cual el gobierno participa de derecho, además del pago de impuestos al estado –, sino que se trataba de la venta de títulos de propiedad empresarial, lo cual, normalmente, constituye un trámite privado entre empresas.¹⁹

En este contexto, la preocupación del MICSE se despertó más por la importancia del proyecto en sí – siendo considerado como uno de los cinco proyectos estratégicos del país por parte del estado ecuatoriano²⁰ –, más que por la naturaleza de la negociación. Es decir, más allá del

¹⁸ María José Narváez Álvarez (a), Asesora del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables 2012-2014, entrevista por Roberta Gasparini, 31/05/2016.

¹⁹ María José Narváez Álvarez (a), Asesora del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables 2012-2014, entrevista por Roberta Gasparini, 31/05/2016.

²⁰ Dato disponible en: <http://www.hidrocarburos.gob.ec/proyecto-fruta-del-norte-continua-su-desarrollo-con-nuevo-inversionista/>

hecho de que no se trataba de la venta de las concesiones del proyecto Fruta del Norte, sino que de títulos de propiedad de empresas, el gobierno ecuatoriano, representado por el MICSE, quiso participar a la negociación por la centralidad que detiene el proyecto en el plan de desarrollo del país. No obstante se trataba de una venta entre empresas, Kinross aceptó la presencia del MICSE durante la negociación, lo cual presentó un listado de empresas potencialmente interesadas a la adquisición y aceptables por parte del gobierno ecuatoriano.²¹

Con la incorporación del MICSE al proceso de venta empezó la negociación oficial con la presencia del gobierno ecuatoriano. El listado presentado por el MICSE estaba compuesto por algunas empresas canadienses, la mayoría *junior*, y varias transnacionales chinas, entre las cuales estaba Junefield. De este proceso resultó ganadora de las negociaciones justamente la transnacional Junefield. Sin embargo, después de la conclusión de las negociaciones resultó claro que la venta no iba a ser posible.²² Esto es porque la empresa china Junefield Group S.A. fue registrada en Lima (Perú) en 2008, sin embargo es parte de un holding, la Junefield Holding Limited, fundada en Hong Kong en 1990.²³

De hecho, en Ecuador está prohibido por ley la negociación de recursos estratégicos con empresas cuya sede legal está en paraísos fiscales y, en este entonces, Hong Kong estaba entre ellos. Asimismo, Fruta del Norte es uno de los proyectos emblemáticos mineros del país, así como determinado por el mismo MICSE, y la minería es un sector estratégico según la nueva Constitución de Ecuador de 2008.²⁴ Fue así que, en ese entonces, con una resolución del SRI²⁵, se determinó que Hong Kong dejaba de ser un paraíso fiscal para el estado ecuatoriano.²⁶

Es decir, para lograr llevar a cabo una negociación, cuyo resultado afectaba el proseguimiento de la actividad minera en uno de los proyectos estratégicos del país, se decidió eliminar Hong Kong del listado de países y localidades considerados paraísos fiscales por parte del estado ecuatoriano. Así entonces, no solamente el hecho de que el domicilio legal de la transnacional

²¹ María José Narváez Álvarez (b), Asesora del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables 2012-2014, entrevista por Roberta Gasparini, 06/10/2016.

²² Entrevista confidencial (a) por Roberta Gasparini, 15/07/2016.

²³ Información disponible en el sitio web de Junefield Mineral Resources:
http://junefieldmineralresources.com/page/default_en.asp?pageID=13

²⁴ María José Narváez Álvarez (a), Asesora del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables 2012-2014, entrevista por Roberta Gasparini, 31/05/2016.

²⁵ María José Narváez Álvarez (a), Asesora del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables 2012-2014, entrevista por Roberta Gasparini, 31/05/2016.

²⁶ Entrevista confidencial (a) por Roberta Gasparini, 15/07/2016.

china Junefield fuese Hong Kong dejó de ser un obstáculo en la negociación relacionada al proyecto Fruta del Norte, sino que también se posibilitó la legalización de toda negociación con empresas cuya sede legal está en Hong Kong.

Posteriormente la empresa Lundin Gold, una empresa de participación sueco-canadiense, adquirió los títulos de propiedad de las empresas Aurelian Resources y, por ende, de las concesiones del proyecto Fruta del Norte (Acosta y Hurtado 2016). Sin embargo, más allá de los últimos sucesos en la administración del proyecto, resultan sumamente interesantes las incidencias ocurridas durante las negociaciones. Por un lado, parece significativo que el gobierno ecuatoriano se encontró en la situación de tener que negociar con transnacionales la venta de acciones atadas a concesiones de un proyecto estratégico al interior del territorio bajo su soberanía. Esto refleja el concepto elaborado por Strange, según el cual, como consecuencia del surgimiento de la internacionalización de las empresas, los Estados han tenido que negociar, no ya solamente con otros Estados, sino que con sus transnacionales (1996 b).

Asimismo, tanto las transnacionales canadienses como las chinas, con fuerte del apoyo político, diplomático y económico de sus países de origen, se han presentado como un actor político durante el proceso de negociación. De esta forma han logrado determinar el resultado de la negociación favoreciendo la empresa Junefield – elegida previamente a la negociación por parte de Kinross – y, más aún, han logrado la eliminación de Hong Kong del listado de lugares considerados paraísos fiscales por parte de Ecuador. Esto, no solamente ha conllevado un beneficio inmediato a la transnacional china Junefield durante la negociación asociada al proyecto Fruta del Norte, sino que, al mismo tiempo, abre las puertas a toda transnacionales chinas cuya sede legal está en Hong Kong para la adquisición legal de concesiones el en territorio ecuatoriano.

3.3 El lobby chino-canadiense y las reformas a la Nueva Ley de Minería de 2009

En general, todo el proceso de desplazamiento de la actividad minera de las transnacionales canadienses hacia las chinas se ha dado en un momento en que las transnacionales estaban presionando el gobierno ecuatoriano para que reformara la nueva Ley de Minería de 2009. De hecho, “en 2013 la Asamblea Nacional, ante las presiones de las empresas mineras, aprobó algunas reformas a la ley de minería” (Acosta y Hurtado 2016, 19). Los cambios efectuados a la Ley de Minería, de acuerdo con los requerimientos de las transnacionales, preveían la

flexibilización de los actos burocráticos necesarios para la obtención de las autorizaciones ambientales para el desarrollo de los proyectos mineros; asimismo, se hizo posible la concesión de proyectos mineros por parte del Estado ecuatoriano a las empresas extranjeras públicas, lo cual representa un logro extremadamente importante para China, pues todas sus trasnacionales mineras son públicas (Acosta y Hurtado 2016).

Es en la reforma de 2013 en el artículo 26 de la Nueva Ley de Minería de 2009 que se encuentra el resultado de las presiones de las trasnacionales chinas y canadienses con respecto a la flexibilización de los actos burocráticos necesarios para la obtención de las autorizaciones ambientales para el desarrollo de los proyectos mineros. Dicho artículo presenta los actos administrativos previos obligatorios para poder proceder al desenvolvimiento de actividades mineras en las áreas concesionadas. Es decir, el artículo ofrece el listado de permisos necesarios para poder empezar las actividades mineras previstas por el contrato estipulado e indica cuales son las autoridades e instituciones competentes encargadas de emitir dichos permisos.²⁷

Los actos administrativos previos, previstos en el artículo 26 de la Nueva Ley de Minería de 2009 y rectificadas en el artículo 26 de la reforma a la Nueva Ley de Minería de 2013, se encuentran resumidos en la siguiente tabla (4.3).

Tabla 4.3 Tabla comparativa de los actos administrativos previos obligatorios como indicado en la Nueva Ley de Minería de 2009 y su reforma de 2013.

Artículo 26 de la Nueva Ley de Minería de 2009	Artículo 26 en la reforma de 2013 a la Nueva Ley de Minería de 2009
Artículo 26: Para ejecutar las actividades mineras [...] se requieren, de manera obligatoria, actos administrativos fundamentados y favorables, otorgados previamente por las siguientes autoridades e instituciones, según sea el caso:	Artículo 26: Para ejecutar las actividades mineras se requieren, de manera obligatoria, actos administrativos motivados y favorables otorgados previamente por las siguientes instituciones dentro del ámbito de sus respectivas competencias:
a. En todos los casos, se requiere la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental y el informe sobre la afectación a áreas protegidas por parte del Ministerio del Ambiente	k. Del Ministerio del Ambiente, la respectiva licencia ambiental debidamente otorgada.
b. Del Concejo Municipal, dentro de zonas urbanas y de acuerdo con el ordenamiento territorial y la planificación del desarrollo económico social cantonal	_____

²⁷ María José Narváez Álvarez (b), Asesora del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables 2012-2014, entrevista por Roberta Gasparini, 06/10/2016.

<p>c. Del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, con relación a edificios, caminos públicos, ferrocarriles, andariveles y, a los consejos provinciales en el caso de vías de tercer orden</p>	<p>_____</p>
<p>d. De la Secretaría Nacional de Telecomunicaciones con relación a estaciones de radiocomunicaciones, antenas e instalaciones de telecomunicaciones</p>	<p>_____</p>
<p>e. Del Ministerio de Defensa, dentro de áreas o recintos militares o en sus terrenos adyacentes, de lugares destinados a depósitos de materiales explosivos o inflamables, en zonas que se encuentren en los límites y fronteras oficiales del país y en puertos habilitados, playas de mar y fondos marinos</p>	<p>_____</p>
<p>f. De la autoridad única del Agua en todo cuerpo de agua, como lagos, lagunas, ríos o embalses o en las áreas contiguas a las destinadas para la captación de agua para consumo humano o riego, de conformidad con la ley que regula los recursos hídricos. En el referido acto administrativo se estará a lo determinado en la Constitución de la República del Ecuador en cuanto al orden de prelación sobre el Derecho al acceso al Agua</p>	<p>l. De la Autoridad Única del Agua, respecto de la eventual afectación a cuerpos de agua superficial y/o subterránea y del cumplimiento al orden de prelación sobre el derecho al acceso al agua.</p>
<p>g. De la Dirección Nacional de Hidrocarburos con relación a oleoductos, gasoductos y poliductos, refinerías y demás instalaciones petroleras</p>	<p>_____</p>
<p>h. De la Dirección de Aviación Civil, con relación a aeropuertos o aeródromos o en sus terrenos adyacentes</p>	<p>_____</p>
<p>i. Del Ministerio de Electricidad y Energías Renovables en áreas en las cuales existan centrales eléctricas, de las torres y líneas de tendidos del sistema nacional interconectado</p>	<p>_____</p>
<p>j. Obligatoriamente del Instituto Nacional de Patrimonio Cultural en la zona de prospección minera que pueda tener vestigios arqueológicos o de patrimonio natural y cultural</p>	<p>_____</p>

Fuente: Ley ordinaria de Minería de 2009²⁸ y ley orgánica reformativa a la Ley de Minería de 2013²⁹

²⁸ Ley Ordinaria, de 29 de enero de 2009, de Minería, (Registro Oficial N. 517).

²⁹ Ley Orgánica, de 16 de julio de 2013, reformativa a la Ley de Minería, (Registro Oficial N. 37).

Del análisis comparativo entre el artículo 26 de la ley de 2009 y de su reforma de 2013 (tabla 4.3) resultan algunos datos interesantes que cabe destacar. Primero, el texto de la ley de 2009 preveía la consecución de diez permisos distintos para poder proceder con las actividades mineras, mientras que en la reforma de 2013 sólo dos, de los diez requisitos inicialmente previstos, siguen siendo obligatorios. Asimismo, en lo que se refiere al acto administrativo otorgado por el Ministerio del Ambiente (tabla 4.3 punto a), bajo la ley de 2009, dicho acto estaba constituido por un estudio de impacto ambiental y por un informe sobre la afectación a áreas protegidas, mientras que en el texto de 2013, se limita a ser una licencia ambiental otorgada por el Ministerio del Ambiente (tabla 4.3 punto k).

En la misma línea, la ley de 2009 cautelaba la población local demandando un acto administrativo en el cual se declaraba la conformidad de las actividades mineras con la ley que regula los recursos hídricos y con la Constitución ecuatoriana con respecto a todo cuerpo de agua, no solamente del área concesionada, sino que también de las áreas limítrofes (tabla 4.3 punto f). Por otro lado, con la reforma de 2013 se restringe el análisis a la zona concesionada y sólo se menciona el derecho de acceso al agua, sin aludir a la ley de regulación de los recursos hídricos (tabla 4.3 punto l). Este cambio tiene un fuerte impacto sobre la población local durante el desenvolvimiento de la actividad minera, en cuanto se utilizan ácidos y sustancias tóxicas que contaminan el agua la cual termina siendo inservible para el consumo humano y para la agricultura, además de causar problemas de salud que van de ‘simples’ eritemas de la piel hasta varios tipos de enfermedades degenerativas (Svampa 2013 b).

De igual forma, en la reforma de 2013 del artículo 26 no se presenta como obligatorio el acto administrativo otorgado por el Consejo Municipal de las zonas urbanas, presente en la ley de 2009 (tabla 4.3 punto b). De hecho, muchas áreas concesionadas traspasan zonas urbanas o de expansión urbana.³⁰ En el año 2000 la localidad Cotacachi en la provincia de Imbabura expidió una ordenanza en la cual se declaró ‘cantón ecológico antiminerero’³¹, lo cual hace que la localidad sea impenetrable por la minería y las trasnacionales mineras.³²

³⁰ María José Narváez Álvarez (b), Asesora del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables 2012-2014, entrevista por Roberta Gasparini, 06/10/2016.

³¹ Disponible en: <http://biblioteca.iaen.edu.ec/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=25591>

³² María José Narváez Álvarez (b), Asesora del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables 2012-2014, entrevista por Roberta Gasparini, 06/10/2016.

Esto seguía siendo posible bajo la ley de 2009 en cuanto, gracias al artículo 26, para poder ejecutar actividades mineras en las áreas concesionadas, las trasnacionales necesitaban de la anuencia de los distintos consejos municipales presentes en la zona de la concesión (tabla 4.3 punto b). Sin embargo, con la reforma de 2013, esto deja de ser un prerequisite obligatorio y las trasnacionales pueden emprender sus actividades sin que esto haya sido consensuado con los gobiernos locales.

De lo analizado hasta aquí, se puede inferir que con la disminución de diez a dos de los actos administrativos previos obligatorios entre la Ley de Minería de 2009 y su reforma de 2013, se alivia considerablemente el trámite burocrático y administrativo a cargo de las empresas para poder empezar a ejecutar sus actividades mineras en las zonas concesionadas. Asimismo, los actos previos que siguen vigentes en la reforma de 2013 (tabla 4.3 k y l), se encuentran reducidos en su alcance, es decir ya no se hace referencia como obligatorios ni a estudios de impacto ambiental ni a estudios profundizados acerca de los recursos hídricos eventualmente afectados alrededor de la zona concesionada.

En la misma línea, con la exclusión, bajo la reforma de 2013, de la necesidad de las empresas mineras de lograr el beneplácito previo de los gobiernos locales se elimina a la vez un momento importante de toma de decisión de la sociedad que eventualmente podría conllevar un aumento de las actividades de los movimientos sociales en contra de la minería y por ende del conflicto social. Lo anterior hace que, una vez más, el tema social pase en segundo plan con respecto a los intereses de las trasnacionales mineras y desposee la sociedad civil de una herramienta jurídica útil ³³ en un contexto social en el cual, como fue mencionado anteriormente, la sociedad civil resulta ser muy activa en organizar una fuerte resistencia en contra de la explotación minera (González-Vicente 2011).

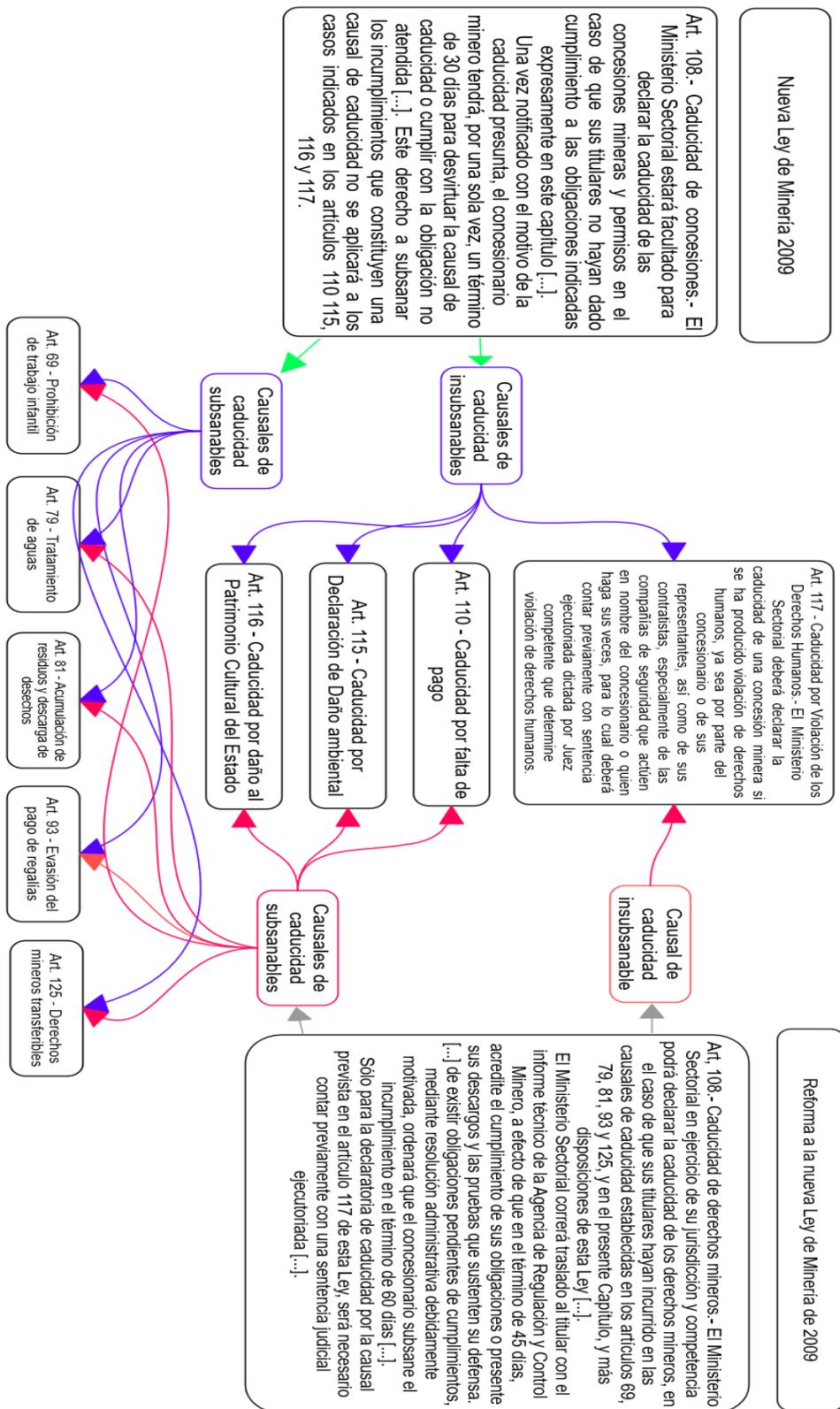
La misma presión de las trasnacionales canadienses y chinas que conllevó el cambio del artículo 26 de la Nueva Ley de Minería en 2013, causó también la reforma del artículo 108 de la misma ley. El artículo 108, tanto en la ley de 2009 como en su reforma de 2013, presenta las causales de caducidad de las concesiones mineras, es decir, remite a otros artículos presentes en el mismo texto de ley que describen situaciones en las cuales las empresas concesionarias pueden incurrir y que conllevan la caducidad, es decir, la pérdida de las

³³ María José Narváez Álvarez (b), Asesora del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables 2012-2014, entrevista por Roberta Gasparini, 06/10/2016.

concesiones.³⁴ Tanto el artículo 108 en su versión de 2009 y de 2013 como los artículos a ellos conectados, es decir, los artículos 69, 79, 81, 93, 110, 115, 116, 117 y 125, se encuentran resumidos en la tabla 4.4.

³⁴ Lucila Gómez, ex directora jurídica de la secretaría técnica Plan Ecuador, entrevista por Roberta Gasparini, 05/10/2016.

Tabla 4.4 Causales de caducidad en la nueva Ley de Minería de 2009 y en su reforma de 2013



Fuente: Ley ordinaria de Minería de 2009 y ley orgánica reformativa a la Ley de Minería de 2013

Lo excepcional de la reforma al artículo 108 de la nueva Ley de Minería está en la aplicación del derecho a subsanar los incumplimientos que constituyen una causal de caducidad.³⁵ En este sentido, las causales de caducidad se pueden dividir en dos grupos: las subsanables y las insubsanables. En incurrir en una causal subsanable, para no perder su concesión una empresa tiene el derecho de cumplir con la obligación requerida dentro de un plazo de tiempo establecido por el mismo artículo 108. En este caso, bajo la ley de 2009 el término previsto era de 30 días, mientras que según la reforma de 2013, las empresas gozan de un término de 45 días para presentar pruebas en su defensa. En el caso en que estas no sean suficientes para bloquear el proceso de caducidad, las empresas obtienen un ulterior término de 60 días para cumplir con sus obligaciones.

Ya de este primer cambio efectuado al artículo 108, se puede notar que bajo la normativa de la reforma de 2013 las empresas gozan de un plazo más largo para cumplir con la obligación no atendida previamente. Asimismo, antes de tener que cumplir con ella, pueden presentar una defensa para intentar bloquear por completo el proceso de caducidad, lo cual no era posible según la ley de 2009. En este sentido, las trasnacionales han logrado flexibilizar la ley de 2009 y crear un contexto moldeable en el caso en que incurran en una de las causales de caducidad subsanables.³⁶

Por el contrario, incurrir en una causal de caducidad insubsanable se traduce en la pérdida inmediata y sin derecho de rescate de la concesión, tanto en la ley de 2009 como en su reforma de 2013.³⁷ Es justamente acerca de las causales insubsanables que se puede notar el cambio más llamativo solicitado por las trasnacionales.³⁸ En este sentido, bajo la normativa de 2009 resultaban insubsanables las causales descritas en los artículos 110, 115, 116 y 117. Según estos artículos, la falta de pago de regalías y/o tributos debidos al estado, la producción de daños ambientales, de daños al patrimonio cultural del estado y la violación de derechos humanos conllevaban la privación inmediata de la concesión. Por otro lado, con la reforma de

³⁵ María José Narváez Álvarez (b), Asesora del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables 2012-2014, entrevista por Roberta Gasparini, 06/10/2016.

³⁶ Lucila Gómez, ex directora jurídica de la secretaría técnica Plan Ecuador, entrevista por Roberta Gasparini, 05/10/2016.

³⁷ Lucila Gómez, ex directora jurídica de la secretaría técnica Plan Ecuador, entrevista por Roberta Gasparini, 05/10/2016.

³⁸ María José Narváez Álvarez (b), Asesora del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables 2012-2014, entrevista por Roberta Gasparini, 06/10/2016.

2013, los artículos 110, 115 y 116 se vuelven subsanables y solamente el artículo 117 sigue con el estatus de insubsanables.

El artículo 117, es decir, el único artículo que presenta una causal de caducidad que sigue siendo insubsanable bajo la reforma de 2013, hace referencia a la violación de los Derechos Humanos. Sin embargo, en Ecuador, aunque los Derechos Humanos estén garantizados por la Constitución, de acuerdo con el paradigma del Buen Vivir desde 2010 la SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo) junto con la OACDH (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos) están trabajando para crear una definición y un marco legal *ad hoc* para el país con respecto a los Derechos Humanos.³⁹ Así que, hasta la fecha, en Ecuador se hace referencia a derechos constitucionales o a derechos fundamentales, los cuales no necesariamente coinciden con los Derechos Humanos así como indicado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.⁴⁰

En consonancia con lo expuesto, para que se reconozca la violación de los Derechos Humanos se necesita apelar a la Corte Interamericana de Derechos Humanos lo cual se puede hacer una vez terminadas todas las instancias nacionales.⁴¹ En este sentido, apelar a la violación de Derechos Humanos se convierte en un trámite muy complejo y costoso que requiere de una organización o de un apadrinamiento muy fuerte para que logre finalizarse y que, tomadas en cuenta todas las varias etapas necesarias, puede tener una duración de 15/20 años.⁴²

Asimismo, el artículo 117 requiere que la sentencia venga ejecutoriada antes de declarar la caducidad de la concesión, lo cual comporta que la concesión siga operativa a lo largo de todo el trámite de reconocimiento de violación de Derechos Humanos, es decir, 15/20 años. En la misma línea, cabe afirmar que en Ecuador no existen precedentes de sentencias que vinculen la actividad minera a la violación de Derechos Humanos⁴³, más que todo porque la

³⁹ Disponible en: <http://www.planificacion.gob.ec/entrevista-a-guillermo-fernandez-asesor-en-derechos-humanos-del-sistema-onu-en-ecuador/>

⁴⁰ Lucila Gómez, ex directora jurídica de la secretaría técnica Plan Ecuador, entrevista por Roberta Gasparini, 05/10/2016.

⁴¹ María José Narváez Álvarez (b), Asesora del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables 2012-2014, entrevista por Roberta Gasparini, 06/10/2016.

⁴² Lucila Gómez, ex directora jurídica de la secretaría técnica Plan Ecuador, entrevista por Roberta Gasparini, 05/10/2016.

⁴³ Lucila Gómez, ex directora jurídica de la secretaría técnica Plan Ecuador, entrevista por Roberta Gasparini, 05/10/2016.

violación tiene que ser directa, es decir, perpetuada por el mismo concesionario o sus representantes y no ser un efecto indirecto de la actividad minera.

De acuerdo con lo anterior, resulta que la reforma de 2013 rescata como insubsanable solamente la causal de caducidad presentada en el artículo 117 que trata el tema de la violación de los Derechos Humanos. Sin embargo, en el artículo el tema se trata de forma retórica y desde un punto de vista pragmático no resulta aplicable.⁴⁴ Así entonces se puede afirmar que, con la reforma de 2013 a la nueva Ley de Minería de 2009, el tema mismo de la caducidad insubsanable dejó de existir en cuanto las dinámicas que suelen darse como resultado de un incorrecto desarrollo de la actividad minera pueden ser arregladas bajo el derecho a subsanar los incumplimientos. De esta forma, a través de las presiones ejercidas por las trasnacionales para reformar la nueva Ley de Minería de 2009 estas han logrado asegurarse la propiedad de sus concesiones hasta el término del contrato estipulado en el momento de su obtención.

Asimismo, en 2010, a través de varias reformas hechas al Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones y a la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno, se concedieron varios beneficios tanto a los inversionistas como a las trasnacionales mineras (Acosta y Hurtado 2016). También en estas reformas se pueden observar los resultados de las presiones de las trasnacionales chinas y de las canadienses que se quedaron en el país después de la implementación de la nueva Ley de Minería.⁴⁵ Los principales beneficios para las trasnacionales extranjeras conllevados por dichas reformas se pueden encontrar resumidos en la tabla 4.5.

Tabla 4.5 Beneficios resultantes de las reformas al Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones y a la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno

Beneficios para todo tipo de inversiones
Reducción del impuesto a la renta del 25% al 22%
Exoneración de anticipo del impuesto a la renta en los 5 primeros años
Exoneración de IVA para bienes y servicios exportados

⁴⁴ Lucila Gómez, ex directora jurídica de la secretaría técnica Plan Ecuador, entrevista por Roberta Gasparini, 05/10/2016.

⁴⁵ María José Narváez Álvarez (a), Asesora del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables 2012-2014, entrevista por Roberta Gasparini, 31/05/2016.

Exoneración del Impuesto de Salida de divisas para operaciones de financiamiento externo
Estabilidad de normativa tributaria mientras duren los contratos de inversión
Beneficios específicos para el sector minero
Cambio de la fórmula para el cálculo de los ingresos extraordinarios y regalías
IVA de 0% para oro adquirido por titulares con licencia de comercialización
Reintegro del IVA pagado para exportaciones mineras
Estabilidad de normas tributarias por el tiempo que dure el contrato de explotación

Fuente: Acosta y Hurtado 2016.

De todo lo anterior se puede concluir que como resultado de una fuerte influencia de las transnacionales chinas y canadienses a través de armas financieras y diplomáticas, tanto la reforma a la nueva Ley de Minería implementada en 2013 como las reformas al Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones y a la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno de 2010, velan a los intereses de las grandes transnacionales mineras, más que a los de la sociedad civil. Asimismo, la nueva Ley de Minería de 2009, que fue presentada por el gobierno como la ley que tenía el mayor potencial de soberanía nacional sobre los recursos a nivel regional⁴⁶, una vez implementada su reforma de 2013 resulta ser más entreguista de los marcos regulatorios mineros implementados en el país durante la época neoliberal.⁴⁷

4. Conclusiones

En el presente capítulo se ha logrado determinar el rol de las transnacionales mineras chinas durante las negociaciones con las transnacionales canadienses y el gobierno ecuatoriano y su influencia durante los momentos de cambio del marco regulatorio del sector minero ecuatoriano. Asimismo, se ha logrado recoger todos los elementos y datos útiles en pos de contestar a la pregunta central de la presente investigación, es decir: ¿De qué manera han

⁴⁶ Alberto Acosta, economista ecuatoriano, ex-ministro de Energía y Minas, ex-presidente de la Asamblea Constituyente, entrevista por Roberta Gasparini, 06/07/2016.

⁴⁷ Carlos Zorrilla, activista medioambiental en Ecuador, entrevista por Roberta Gasparini, 16/09/2016.

influido el flujo de inversión chino en la estructura de política regulatoria del sector minero de Ecuador en el período 2000-2013?

Primero, resulta importante rescatar el hecho de que el gobierno chino se encuentra en la posición de mayor fuerza decisional y de control en la estructura organizacional del *tianxia*, es decir del Estado chino, y actúa como un gobierno “paternalista” (Gómez 2012, 8) dotando sus trasnacionales de recursos económicos provenientes únicamente de los bancos estatales chinos. Asimismo, por ser la presencia del gobierno chino muy fuerte en toda decisión que toman las partes que constituyen el Estado chino, cada decisión económica tomada por las trasnacionales se ve antecedida por decisiones políticas que vienen del gobierno.

A partir de estos propósitos y de acuerdo con Strange, las empresas trasnacionales chinas se presentan frente al gobierno ecuatoriano como actores poseedores de poder político y perpetúan los proyectos políticos y económicos del gobierno chino (2002). Las herramientas, de las cuales las trasnacionales mineras chinas disponen para ejercer dicho poder político, son el monto de inversión extranjera directa dirigida hacia el sector minero de Ecuador y los ingentes créditos otorgados a cambio de productos extractivos y control sobre la realización de infraestructuras.

En consonancia con lo expuesto y lo analizado a lo largo del capítulo y de los capítulos anteriores, resulta evidente que el capital chino – en la forma de inversiones directas y de créditos – ha sido utilizado por parte de las trasnacionales chinas para paulatinamente moldear la estructura regulatoria del sector minero ecuatoriano. En el momento de su expedición, la nueva Ley de Minería de 2009 fue presentada como la ley que mayor potencial de soberanía de los recursos tenía a nivel regional en el sector minero.⁴⁸ Sin embargo, a través de una fuerte presión las trasnacionales chinas y canadienses han obtenido reformas que han resultado en una reglamentación que tiene todos los rasgos principales de los marcos jurídicos promovidos por los países centrales durante la década de los '90.

En este sentido, bajo las presiones de las trasnacionales chinas y canadienses, las reformas a la nueva Ley de Minería, al Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones y a la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno han conllevado fuertes reducciones de impuestos y regalías, ventajas fiscales y han flexibilizado el sector en términos de actos

⁴⁸ Alberto Acosta, economista ecuatoriano, ex-ministro de Energía y Minas, ex-presidente de la Asamblea Constituyente, entrevista por Roberta Gasparini, 06/07/2016.

administrativos obligatorios requeridos para el desarrollo de la actividad minera. Asimismo, a través de la reforma del artículo 108 de la nueva Ley de Minería, se ha garantizado la propiedad de las concesiones a las trasnacionales en detrimento del medioambiente y de la sociedad civil.

En la misma línea, el caso del proyecto Fruta del Norte resulta emblemático en cuanto, frente a las presiones de la trasnacional canadiense Kinross y la china Junefield, el gobierno ecuatoriano decidió eliminar Hong Kong del listado de países considerados paraísos fiscales por parte de Ecuador. De esta forma, no solamente la negociación del proyecto Fruta del Norte pudo seguir adelante, sino que también los sectores estratégicos ecuatorianos se abrieron a la inversión futura proveniente de Hong Kong.

Conclusiones

Inclusive cuando estos países intentan liberarse de sus herencias coloniales, es decir, de su dependencia de las exportaciones de materias primas, a través de la implementación de planes de desarrollo dirigidos hacia la diversificación de sus economías, necesitan de capital extranjero para lograrlo. Sin embargo, solo pueden acceder al capital extranjero mediante la exportación de esas materias primas, lo cual aumenta su dependencia de las exportaciones. Paradójicamente, estos países, que son exportadores de bienes naturales, se encuentran frecuentemente asumiendo su rol colonial como exportadores de bienes primarios, un rol ahora redefinido en términos de la racionalidad neoliberal del capitalismo globalizador. Para ellos, el neocolonialismo es la siguiente etapa del post-colonialismo. (Coronil 2002)

El desarrollo del sector minero y, particularmente, de la minería a gran escala, ha sido un objetivo constantemente perseguido por los varios gobiernos ecuatorianos desde la década de los '90 hasta la actualidad. Gracias al aliento de los programas neoliberales del Banco Mundial, en los años '90, se ha dado a nivel regional el boom minero que ha conllevado un reajuste de los marcos regulatorios del sector minero de la mayoría de los países latinoamericanos, entre los cuales está Ecuador. Desde 1990 hasta la fecha, los mayores esfuerzos legislativos en el Ecuador, hacia el desarrollo de la minería a gran escala, se han dado en 1991 con la Ley de Minería, en 2001 con la Ley Trole II y en 2008 y 2009 respectivamente con el Mandato Minero y la Nueva Ley de Minería.

No obstante, pese al afán de los varios gobiernos hacia el desarrollo de la minería a gran escala en el país, hasta la fecha el resultado no ha sido exitoso. Los proyectos de megaminería actualmente concesionados se encuentran estancados en su fase de exploración y el sector en general todavía no ha logrado el salto, esperado por el gobierno, de la minería tradicional, llevada a cabo por pequeñas empresas nacionales y artesanos ecuatorianos, hacia la minería a gran escala, la cual, por requerir grandes inversiones y alta capacidad tecnológica, es actualmente accesible únicamente a transnacionales extranjeras.

Sin embargo, cabe recuperar el hecho de que desde 2001, es decir tras la aprobación de la Ley Trole II, las inversiones extranjeras directas hacia el sector minero han sido copiosas. La presente investigación ha determinado que dichas inversiones provienen principalmente de los dos países centrales que detienen el monopolio del sector minero ecuatoriano: Canadá y China. Ambos países y sus flujos de inversión minera han tenido una agencia importante en la

reforma de la estructura de políticas regulatorias del sector minero de Ecuador, en distintos momentos.

Primeramente, resulta importante especificar que la presencia china en el sector minero ecuatoriano se da de forma importante desde 2010. De hecho, desde 2010 las transnacionales del país asiático han paulatinamente desplazado las transnacionales canadienses, las cuales, hasta ese momento, y por ende durante las negociaciones de la Nueva Ley Minera de 2009, habían detenido el monopolio casi absoluto del sector minero ecuatoriano.

De un análisis de la literatura académica que trata las negociaciones de la Nueva Ley Minera de 2009, y sobre todo de los datos recogidos de las entrevistas hechas durante la investigación, se puede afirmar que la influencia de Canadá y de su flujo de inversión minera ha sido central durante dichas negociaciones. Canadá ha ejercido su influencia, tanto a través del canal diplomático con visitas de ministros del sector y encuentros del embajador canadiense con el presidente Correa durante las fases más delicadas de la negociación, como a través “del poder detrás del trono” (Strange 1996 a, 44), es decir a través del acercamiento de sus transnacionales al gobierno ecuatoriano. Ya antes de la implementación del Mandato Minero de 2008, la protección de los intereses de las transnacionales canadienses había sido presentada como *conditio sine qua non* para un aumento de las inversiones hacia el sector a futura.

Asimismo, solamente cuatro días después de la expedición del Mandato Minero de 2008, lo cual estipulaba el diseño de un nuevo marco regulatorio para el sector minero, hubo un encuentro entre el presidente Correa y los representantes de las mayores transnacionales mineras canadienses presentes en el país, particularmente de la empresa Kinross Gold Corporation y de la Corriente Resources Corporation, durante el cual se garantizó la salvaguardas de sus intereses particulares. Como consecuencia de esto, la Nueva Ley de Minería ha sido confeccionada para defender los intereses de la potencia extranjera y de sus transnacionales, dejando de un lado los intereses de la sociedad civil.

No obstante que el resultado de las negociaciones de la Nueva Ley Minera fue un marco regulatorio muy influenciado por los intereses de las transnacionales canadienses, en 2011 empieza el desplazamiento de las transnacionales canadienses por las chinas. Ya desde la implementación de la Nueva Ley Minera en 2009, el porcentaje de regalía para los minerales metálicos, que había quedado en un 5%, había sido la motivación central detrás de las

solicitaciones al gobierno ecuatoriano por parte de las transnacionales canadienses para una reforma de la nueva ley. En 2013, justamente en el día en que la Asamblea ecuatoriana planeaba pronunciarse sobre una reforma de emergencia que trataba precisamente este tema, la empresa canadiense Kinross Gold Corporation pronunció su voluntad de salir del país abandonando el proyecto Fruta del Norte, el proyecto de explotación de oro más grande del país.

Dicha reforma de emergencia fue la respuesta del gobierno ecuatoriano a las presiones de las transnacionales, tanto canadienses como chinas, que empezaron desde la llegada de las transnacionales chinas en el sector minero ecuatoriano, es decir, desde 2011. “En 2013 la Asamblea Nacional, ante las presiones de las empresas mineras, aprobó algunas reformas a la ley de minería” (Acosta y Hurtado 2016, 19). El resultado de las reformas fue un contexto legislativo aún más favorable para las transnacionales y, al mismo tiempo, un aumento de las inversiones chinas hacia el sector minero ecuatoriano. Asimismo, causaron “un proceso similar de flexibilización paulatina al ocurrido en la década de los 90 con los condicionamientos de los organismos multilaterales, esta vez por la presión directa de las empresas transnacionales” (Acosta y Hurtado 2016, 20).

En consonancia con lo expuesto, se puede afirmar que la influencia de los flujos de inversión canadiense y chino en la estructura de políticas regulatorias del sector minero de Ecuador en período 2000-2013 ha sido muy fuerte. Por un lado, las pocas transnacionales *major* canadienses presentes en el país en 2008-2009, fuerte del apoyo diplomático y político del país de origen, han logrado afectar e influenciar las negociaciones de la Nueva Ley de Minería de 2009. Como resultado, se ha dado la implementación de una ley que más acudía a los intereses de las transnacionales en detrimento de los intereses estatales de soberanía sobre los recursos, así como requerido por la Constitución de 2008.

Por otro lado, la presión de las transnacionales chinas *a posteriori*, es decir después de la implementación de la Nueva Ley de Minería de 2009, ha conllevado las reformas al marco regulatorio del sector minero de Ecuador que, de hecho, “lo han hizo retroceder de veinte años”.¹ En este sentido, el lobby de las transnacionales chinas y canadienses ha logrado fuertes

¹ María José Narváez Álvarez (a), Asesora del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables 2012-2014, entrevista por Roberta Gasparini, 31/05/2016.

ventajas fiscales además de la flexibilización del marco regulatorio socio-ambiental a través de presiones tanto directas como por canales diplomáticos.

De acuerdo con lo analizado hasta aquí, se puede inferir que la influencia de China y Canadá sobre el marco regulatorio del sector minero ecuatoriano se ha dado a nivel estructural, así como planteado por Strange (1988), pues dichas dinámicas se han dado entre el gobierno ecuatoriano y las transnacionales chinas y canadienses, más que entre los gobiernos de los tres países. Asimismo, dichas transnacionales han utilizado un “arsenal de armas económicas”, es decir las inversiones y préstamos de origen estatal, para lograr la reorientación de las políticas regulatorias del sector minero ecuatoriano hacia la satisfacción de sus propios intereses (Strange 1996 b, 58).

Asimismo, las relaciones entre Ecuador, China y Canadá se pueden definir como “relaciones centro-periferia asimétricas” (Kay 1998, 4), pues por la necesidad de acaparamiento de recursos naturales de China y Canadá y la falta de transferencia tecnológica en el proceso, se ha dado una parálisis del sector minero ecuatoriano en términos de avance tecnológico. Además toda dinámica estudiada a lo largo de la presente investigación profundiza la reprimarización de la economía ecuatoriana, su especialización en la exportación de bienes primarios en detrimento del sector industrial (Hidalgo-Capitán 2010).

Todo lo anterior pone Ecuador en la condición de peligro de incurrir en una dinámica de “desarrollo dependiente” pues ya se ha dado el moldeamiento de la estructura regulatoria interna de Ecuador bajo la presión de los intereses económicos de China y Canadá (Dos Santos 1998). De hecho, en este contexto, dada la limitada disponibilidad de recursos financieros de Ecuador, es decir, de capacidades materiales (Cox 1981), y de acuerdo con la visión de Strange según la cual “los Estados compiten con otros para conseguir que el valor agregado tenga lugar en su territorio y no en otro” (Strange 1996 b, 58), el Estado ecuatoriano ha tenido que adaptar su marco regulatorio minero a las exigencias de las transnacionales chinas y canadienses para que su sector resultara más atractivo con respecto a los de los demás países de la región.

De hecho, con el moldeamiento de su marco regulatorio minero, Ecuador ha logrado la atracción de capital chino y actualmente el país representa el tercer receptor de financiación china en la región latinoamericana y China es el principal acreedor bilateral de Ecuador siendo, según datos proporcionados por el gobierno ecuatoriano, acreedor del 20% de la

deuda pública del país.² Combinando este dato con el resultado de las presiones de las transnacionales chinas y canadienses, es decir, un marco regulatorio minero que acude más a los intereses extranjeros que a los intereses estatales de soberanía de los recursos, se perfila un escenario peligrosamente similar al contexto de los años 80, contexto que conllevó un fuerte endeudamiento de muchos países latinoamericanos y el primer auge de los commodities (Sacher 2010).

En consonancia con todo lo anterior se puede afirmar que, como resultado de la asimetría de las relaciones entre China, Canadá y Ecuador y de la parálisis tecnológica que dicha asimetría conlleva, de la apertura del sector minero ecuatoriano en detrimento del interés nacional y del endeudamiento del país con China, actualmente ya están en marcha los mecanismos que históricamente han conllevado la profundización del modelo extractivista neoliberal en la región latinoamericana. Por lo tanto, se puede también afirmar que el estatus quo actual de la minería ecuatoriana sugiere una tendencia a la reafirmación de rol de país exportador de bienes primarios inevitablemente conectado con la dependencia que dicho tipo de bienes comporta.

Asimismo, del análisis de las dinámicas que se han dado al interior del sector minero ecuatoriano, a lo largo de los últimos diez años, cabe rescatar otro argumento interesante. Tanto las transnacionales canadienses como las chinas se configuran como actores políticos en las dinámicas estudiadas. En ambos casos, las transnacionales gozan del apoyo político y económico de los países de origen. Sin embargo, los dos casos presentan elementos distintivos.

Por un lado las transnacionales canadienses, además de ser financiadas por el gobierno canadiense, cuentan con la presencia de accionistas privados y están registradas en bolsas de valor canadienses. Por otro lado, las empresas chinas son de participación exclusivamente estatal y cuentan con un financiamiento otorgado por parte de bancos estatales.

Lo anterior resulta interesante en el momento de descifrar el comportamiento y los intereses de las transnacionales chinas y canadienses en el contexto latinoamericano. De hecho, de la presente investigación resalta que las transnacionales canadiense, por contar con accionistas privados, que requieren resultados en el corto plazo, y por estar listadas en la bolsa de valores,

² Agencia Xinhua. 2016. "La asociación estratégica entre China y Ecuador crece sin contratiempos". El telégrafo. Disponible en: <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/2/la-asociacion-estrategica-entre-china-y-ecuador-crece-sin-contratiempos>

son más propensas en operar en contextos estables, tanto en un sentido político como regulatorio. Bajo esta perspectiva se entiende la decisión de 2009 tomada por las transnacionales canadienses de paulatinamente abandonar el sector minero ecuatoriano considerado inestable, pues las instituciones estaban inmaduras y el marco regulatorio extremadamente borroso.

Por otro lado, la inmunidad de la cual gozan las transnacionales chinas, por el hecho de ser de control estatal y no estar listadas en la bolsa de valores, les permite aceptar proyectos de largo plazo en condiciones con un mayor grado de riesgo político y financiero. De hecho, China, frente al sector minero ecuatoriano bloqueado ha logrado la aceptación del “commodity-for-infrastructure deal” (Pérez Ludeña 2012, 2) por parte del gobierno ecuatoriano.

Lo anterior conlleva dos ventajas para China y sus transnacionales. Por un lado, en el corto plazo, China logra mantener su nivel de abastecimiento de recursos naturales gratuitamente o, por lo menos, a precios inferiores con respecto a los precios de mercado. Por otro lado, con la inversión destinada a la construcción de infraestructuras en el país, China logra insertar sus transnacionales del sector de las construcciones en el país pues, cuando el destino de las inversiones son proyectos de realización de infraestructuras, China impone la contratación de empresas chinas para su ejecución más bien que una *joint-ventures* (Slipak 2014 b), lo cual no se traduce en una transferencia de tecnología hacia Ecuador.

A manera de reflexión final, se deja como motivación de investigación la posibilidad de ampliar la presente investigación a otros países de América Latina para lograr entender el contexto regional de la situación de la minería. En este sentido, resulta interesante analizar tanto la influencia de los flujos de inversión extranjera directa chinos y canadienses en las políticas regulatorias del sector minero de otros países, como dicha influencia en las políticas regulatorias de otros sectores extractivos, tanto de otros países latinoamericanos como de Ecuador.

Igualmente, sería interesante analizar si los patrones de elección del país en los cuales operar, sobre la base de la estabilidad política y de reglamentación de los sectores extractivos, tanto de las transnacionales canadienses como de las chinas se mantiene en los casos de estudio de otros países de la región.

Particularmente, resulta interesante la profundización de dichos análisis en el caso de Perú, país tradicionalmente minero y que recibe, junto con Ecuador, la mayoría de las inversiones

directas hacia el sector minero. Asimismo, se deja abierta la posibilidad de hacer un análisis comparado entre Ecuador y Chile, país que, además de contar con una tradición minera, está experimentando *joint-ventures* entre las trasnacionales chinas y la empresa estatal CODELCO.

Asimismo, Chile es un ejemplo de país latinoamericano que, por su reglamentación sectorial, mantiene un estricto control sobre la soberanía de los recursos presentes en su territorio. Por otro lado, se recomienda un análisis comparativo entre los casos Ecuador y Bolivia, los cuales comparten los lineamientos generales de sus constituciones en términos de defensa de la naturaleza y soberanía sobre los recursos naturales. En este caso, Bolivia, aunque ha sido recientemente establecido que el país cuenta con un buen potencial minero, no cuenta con la presencia de China en los proyectos mineros concesionados.

Lista de referencias

- Acosta, Alberto, y Francisco Hurtado Caicedo. 2016. “De la violación del Mandato Minero al festín minero del siglo XXI”. *Rebelión*
<https://www.rebellion.org/noticia.php?id=215028>
- Acosta, Alberto. 2009. *La maldición de la abundancia*. Quito: Abya-Yala
- Álvarez, Isabel, y María Fernanda Morales. 2015. “Tendencia de las relaciones de América Latina y el Caribe con la República Popular de China: un balance reciente 2013-2014”. En *China en América Latina y el Caribe: Escenarios estratégicos subregionales*, editado por Adrián Bonilla Soria y Paz Milet García, 107-124. San José: FLACSO.
- Amighini, Alessia y Stefano Chiarlone. 2004. “Cina” *Rivista di Politica Economica* (9): 275-345.
- Auld, Graeme, Steven Bernstein y Benjamin Cashore. 2008. “The new Corporate Social Responsibility”. *The Annual Review of Environment and Resources*: 413-435. DOI: 10.1146/annurev.enviro.32.053006.141106
- Bates, Robert. 2001. *Prosperity and violence. The Political Economy of Development*. New York: Norton.
- Bennett, Andrew y Colin Elman. 2007. “Case Study Method in the International Relations Subfield”. *Comparative Political Studies* 40 (2): 170-195.
- Bertoli, Giuseppe. 2008. “Globalizzazione dei mercati e sviluppo dell’economia cinese”. *Impresa Progetto* (1): 1-32.
- Blasek, Katrin. 2014. *Rule of law in China: a comparative approach*. Berlin: Springer.
- Bonilla, Adrián, y Paz Milet. 2015. “Los impactos de China en las relaciones internacionales de América Latina y el Caribe”. En *China en América Latina y el Caribe: Escenarios estratégicos subregionales*, editado por Adrián Bonilla Soria y Paz Milet García, 9-19. San José: FLACSO.
- Burnham, Peter, Karin Gilland Lutz, Wyn Grant y Zig Layton-Henry. 2008. *Research Methods in Politics*. London: Palgrave Macmillan.

- Bustamante, Teodoro, y Lara Rommel. 2010. *El Dorado o la Caja de Pandora: matices para pensar la minería en Ecuador*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Bustamante, Teodoro. 2009. “El conflicto sobre la Ley minera en Ecuador”. *Boletín del Programa de Políticas Públicas* 3: 10-13.
- Cabrera, Adriana. 2013. “Análisis del contrato ecuatoriano de concesión minera de conformidad con la ley orgánica de minería”. Tesis, Universidad del Azuay, Cuenca.
- Campodónico, Humberto y Georgina Ortiz. 2002. *Características de la inversión y del mercado de la minería a los principios de la década de 2000*. Santiago de Chile: CEPAL – Naciones Unidas.
- Cardoso, Henrique, y Enzo Faletto. 1969. *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México: Siglo XXI.
- CEDHU (Comisión Ecuménica de Derechos Humanos), FIDH (Federación Internacional de Derechos Humanos). 2010. *Intervención minera a gran escala en Ecuador y vulneración de derechos humanos*. CEDHU, FIDH.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2007. *III foro sobre la minería regional de APURIMAC, situación y perspectivas de la minería internacional*. Santiago de Chile: CEPAL – Naciones Unidas.
- _____. 2012. *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL – Naciones Unidas.
- Cesarin, Sergio. 2005. “Ejes y estrategias del desarrollo económico chino en el largo plazo: implicancias para América Latina y el Caribe”. En *China y América Latina. Nuevos enfoques sobre cooperación y desarrollo. ¿Una segunda ruta de la seda?*, editado por Sergio Cesarin y Carlos Moneta, 3-48. Buenos Aires: BID-INTAL.
- Chaparro, Eduardo. 2002. *Actualización de la compilación de leyes mineras de catorce países de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL – Naciones Unidas.
- Chávez, Nashira. 2015. “América Latina, república Popular China y Estados Unidos: relaciones continentales estratégicas”. En *China en América Latina y el Caribe: Escenarios estratégicos subregionales*, editado por Adrián Bonilla Soria y Paz Milet García, 75-105. San José: FLACSO.

- Chen, Qimao. 1993. "New Approaches in China's Foreign Policy: The Post-Cold War Era". *Asian Survey* 33(3): 237-251.
- Chen, Taotao, y Miguel Pérez Ludeña. 2014. *Chinese foreign direct investment in Latin America and the Caribbean*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Cheung, Yin-Wong y Xingwang Qian. 2009. "Empirics of China's outward direct investment". *Pacific Economic Review* 14: 312-341. doi: 10.1111/j.1468-0106.2009.00451.x
- Cisneros, Paúl. 2008. "El diálogo minero en el Ecuador: ¿Señales de una nueva relación entre comunidades, empresas extractivas y estado?" *Documento de trabajo* 12.
- _____. 2009 b. "El diálogo minero en el Ecuador: ¿Señales de una nueva relación entre comunidades, empresas extractivas y Estado?" *Observatorio Socio Ambiental*. 12: 1-23.
- _____. 2011. *¿Cómo se contruye la sustentabilidad ambiental? Experiencias conflictivas de la industria minera en Ecuador*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Cohen, Benjamin J. 2008. *International political economy: an intellectual history*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Collantes, Fernandes. 2009. "Escuelas latinoamericanas de pensamiento económico". Tesis, Universidad de Cantabria.
- Cornejo, Romer, y Abraham Navarro García. 2010. "China y América Latina: recursos, mercados y poder global". *Nueva Sociedad* 288: 79-99.
- Coronil, Fernando. 2002. *El Estado mágico. Naturaleza, dinero y modernidad en Venezuela*. Caracas: Nueva Sociedad, citado en Maristella Svampa, "Resource extractivism and alternatives: Latin American perspectives on development": *Beyond Development: Alternative Visions from Latin America* (2013), 117.
- Cox, Robert, y Michael Schechter. 2002. *The political economy of a plural world: critical reflections on power, morals and civilizations*. London: Routledge.
- Cox, Robert, y Timothy J. Sinclair. 1996. *Approaches to World order*. New York: Cambridge University Press.

- Cox, Robert. 1981. "Social forces, States and World Orders: beyond International Relations Theory". *Millennium: Journal of International Studies* 10 (2): 126-155.
- _____. 1987. *Production, power and World order*. New York: Columbia University Press.
- _____. 2006. "Problems of power and knowledge in a changing World order". En *Political Economy and the changing global order*, editado por Richard Stubbs y Geoffrey R.D. Underhill, 39-50. Don Mills: Oxford University Press Canada.
- _____. 2009. "The 'British school' in the global context". *New Political Economy* 14 (3): 315-328.
- _____. 2010. *The Oxford handbook of International Relations*. New York: Oxford University Press.
- _____. 2013. "Fuerzas sociales, estado y órdenes mundiales: más allá de la Teoría de Relaciones Internacionales". *Relaciones Internacionales* 24: 129-162.
- Dabat, Alejandro. 2006. "Capitalismo informático y capitalismo industrial. Acercamiento al perfil histórico del nuevo capitalismo". *Economía Informa* 338 (01): 34-39.
- De Echave, José. 2006. "Gobernabilidad e industrias extractivas en Ecuador, Perú y Guatemala: el caso de la minería." *Ottawa: FOCAL POINT*.
[http://www.focal.ca/pdf/indigenous_Peru_De% 20Echave_Gobernabilidad% 20industrias% 20extractivas% 20Ecuador% 20Peru% 20Guatemala_2007_s.pdf](http://www.focal.ca/pdf/indigenous_Peru_De%20Echave_Gobernabilidad%20industrias%20extractivas%20Ecuador%20Peru%20Guatemala_2007_s.pdf)
- Delgado, Gian Carlo. 2010. *Ecología política de la minería en América Latina. Aspectos socioeconómicos, legales y ambientales de la mega minería*. Coyoacán: México.
- Deng, Ping. 2007. "Investing for strategic resources and its rationale: the case of outward FDI from Chinese companies". *Business horizons* 20: 71-81.
- Dos Santos, Theotonio. 1998. "La teoría de la Dependencia: un balance histórico y teórico". En *Los retos de la globalización. Ensayos en homenaje a Theotonio Dos Santos*, editado por Francisco López Segrera. Caracas: UNESCO.
- Dussel Peters, Enrique. 2015. "Comercio y relaciones estratégicas entre América Latina y el Caribe y la República Popular China". En *China en América Latina y el Caribe*:

- Escenarios estratégicos subregionales*, editado por Adrián Bonilla Soria y Paz Milet García, 23-50. San José: FLACSO.
- Economy, Elizabeth y Michael Levi. 2014. *By All Means Necessary: How China's Resource Quest is Changing the World*. Oxford: Oxford University Press.
- Edelman, Murray. 2002. La construcción del espectáculo político, Buenos Aires: Manantial en Diana Andrea Gómez, “Aproximaciones a las raíces del ascenso de China en el contexto internacional de principios del siglo XXI”: 解析中国 (2012), 94.
- Ellis, Robert Evan. 2009 a. *China in Latin America: the whats and wherefores*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- _____. 2009 b. “El impacto de China en Ecuador y América Latina”. En *Relaciones Internacionales: los nuevos horizontes*, editado por Grace Jaramillo, 101-121. Quito: FLACSO.
- Espinoza, B. 2009. “Asimetrías y controversias en las políticas de la naturaleza” en *Boletín del Programa de Políticas Públicas*. 3: 1.
- Esteves, A. 2009. “Algunas características de la minería y su marco legal en el Ecuador” en *Boletín del Programa de Políticas Públicas*. 3: 14-16.
- Gallagher, Kevin, Amos Irwin y Katherine Koleski. 2012. “The new banks in town: Chinese finance in Latin America”. *Inter-American Dialogue* (2): 1-40.
- Garay Vera, Cristián. 2011. “El tema de la seguridad en la comprensión internacional de Susan Strange”. *Estudios Internacionales* 168: 7-23.
- García, Enrique. 2015. “Presentación”. En *China en América Latina y el Caribe: Escenarios estratégicos subregionales*, editado por Adrián Bonilla Soria y Paz Milet García, 5-6. San José: FLACSO.
- Gills, Barry K. 2001. “Re-orienting the New (International) Political Economy”. *New Political Economy* 2: 233-45.
- Gómez, Diana Andrea. 2012. “Aproximaciones a las raíces del ascenso de China en el contexto internacional de principios del siglo XXI”. 解析中国 : 1-13.
- González-Vicente, Ruben. 2011. “Mapping chinese mining investment, with a focus on Latin America: politics or market?”. *The China Quarterly* 209: 35-58.

- _____. 2013. "Development dynamics of Chinese resource-based investment in Peru and Ecuador". *Latin American Politics and Society* 55 (1): 46-72.
- Gudynas, Eduardo. 2012. "Desarrollo, extractivismo y postextractivismo." *Transiciones, post extractivismo y alternativas al extractivismo en los países andinos*. Seminario Andino. 199.
- Gunder Frank, André. 1967. "El desarrollo del subdesarrollo". *Filosofía*. Disponible en: <http://www.filosofia.org/rev/pch/1967/pdf/n07p159.pdf>.
- Harris, Ian. 2008. "Ecuador's minerals crossroads: Canada's commitment?" *Ottawa: FOCAL POINT*.
- Harvey, David. 1989. From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler* 71 (1): 3-17.
- Hidalgo, Miguel Ángel. 2010. Capitalismo revolucionario: el ascenso económico de China. *Observatorio de la política China* : 1-5.
- Hidalgo-Capitán, Antonio Luis. 2011. "Economía Política del Desarrollo: la construcción retrospectiva de una realidad académica". *Revista de Economía Mundial* 28: 279-320.
- Jarrín, Sebastián, Juan José Herrera y Raúl Aldaz. 2103. *Marco normativo de la actividad minera en Ecuador*. Quito: Grupo Faro. http://www.movimientom4.org/wp-content/docs/Normativa-Minera_Ecuador.pdf
- Jiang, Wenran. 2008. "China's emerging strategic partnership in Africa". En *China into Africa: trade, aid, and influence*, editado por Robert Rotberg, 50-64. Cambridge: World Peace Foundation.
- Kay, Cristobal. 1998. "Estructuralismo y Teoría de la Dependencia en el periodo neoliberal. Una perspectiva latinoamericana". *Revista Nueva Sociedad* 158.
- _____. 2001. "Los paradigmas del desarrollo rural en América Latina". En *El mundo rural en la era de la globalización: incertidumbres y potencialidades*, editado por Francisco García Pascual, 337-381. Madrid: Universidad de Leida.
- Keenan, Karyn. 2010. "Canadian Mining: Still Unaccountable". *NACLA report on the Americas* (05): 29-42.

- Koch-Weser, Jacob. 2014. *Chinese mining activity in Latin America: a review of recent findings*. Washington: Inter-American Dialogue.
- Kosich, Dorothy. 2013. "Kinross dumps Fruta del Norte, while Ecuador debates mining law reform."
- Kuhn, Rosie. 2011. "No todo lo que brilla es oro: conflictos socio ambientales alrededor de dos proyectos de minería a gran escala en el Ecuador". Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito.
- Langley, Paul. 2009. "Power-knowledge estranged: from Susan Strange to poststructuralism in British IPE". En *International Political Economy as a global conversation*, editado por Mark Blyth, 126-139. Abingdon: Routledge.
- MAC (Mining Association of Canada). 2015. *Facts and figures of the Canadian mining industry*. Ottawa: Mining Association of Canada.
- Machiavelli, Niccolò. 1531. *Il Principe e discorsi sopra la prima deca di Tito Livio*. Felice Le Monnier.
- Mackie, Tom y David Marsh. 1995. "El método comparativo" En *Teoría y métodos de la ciencia política*, editado por David Marsh y Gerry Stoker, 181-196. Madrid: Alianza Editorial.
- Ministerio de Energía y Minas del Ecuador. 2007. *El ABC de la minería en el Ecuador*. Quito: Ministerio de Energía y Minas.
- Nacht, Pablo. 2012. "El Dragón en América Latina: las relaciones económico-comerciales y los riesgos para la región". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 45: 141-154.
- _____. 2013. "El Dragón en América Latina: las relaciones económico-comerciales y los riesgos para la región." *Íconos: Revista de Ciencias Sociales* 45: 141-154.
- Nahón, Cecilia, Corina Rodríguez y Martín Schorr. 2006. "El pensamiento latinoamericano en el campo del desarrollo del subdesarrollo: trayectoria, rupturas y continuidades". En *Crítica y Teoría en el Pensamiento Social Latinoamericano*. Argentina: CLACSO.
- Nef, Jorge. 1995. *Human security and mutual vulnerability. The Global Political Economy of Development and Underdevelopment*. Ottawa: International Development Research Centre.

- North, Liisa. 2011. "Malos vecinos: las empresas mineras canadienses en América Latina". *Ecuador Debate* 82: 129-135.
- Núñez, Carlos Mauricio. 2011. "La nueva figura del contrato minero en Ecuador y su análisis con la legislación comparada: principales cláusulas a tenerse en cuenta al momento de su negociación". Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito.
- OCMAL (Coordinación Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina). 2015. "Auge de minería en Latinoamérica". Informe de referencia, FDCL Berlin.
- Odell, John. 2001. "Case study methods in international political economy". *International Studies Perspectives*. 2 (2): 56-80.
- Ortiz, Pablo. 2010. "Capitalismo extractivo, minería y derechos: ¿Pueden cohabitar?". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 39: 11-23.
- Oya, Carlos y Antonio Santamaría. 2007. *Economía Política del Desarrollo en África*. Madrid: Akal.
- Palma, José Gabriel. 2008. "Theories of dependency". En *International handbook of development economics*, editado por Edward Elgar, 125-135. Edward Elgar.
- Paúl Cisneros. 2008. «El diálogo minero en el Ecuador: ¿Señales de una nueva relación entre comunidades, empresas extractivas y Estado?». *Observatorio Socio Ambiental* (12): 1-19
- Pérez Ludeña, Miguel. 2012. "Is Chinese FDI pushing Latin America into natural resources?". *Columbia FDI perspectives* 63: 1-3.
- Prebisch, Raúl. 1949. *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Quezada, Christian. 2016. "Análisis de las reformas introducidas a la Ley de Minería del Ecuador: estudio del proyecto llano grande (Quimsacocha)". Tesis, Universidad de Cuenca, Cuenca.
- Ramírez, Juan José, y Francisco Haro Navejas. 2015. "Las relaciones entre México y la República Popular China en la nueva era de la integración regional". En *China en América Latina y el Caribe: Escenarios estratégicos subregionales*, editado por Adrián Bonilla Soria y Paz Milet García, 199-248. San José: FLACSO.

- Rivas, Patricio. 2009. “¿Un país con futuro minero?” *Boletín del Programa de Políticas Públicas*. 3: 2-6.
- Rodríguez Aranda, Isabel. 2015. “Un diagnóstico de las relaciones entre China y América: la política exterior de Xi Jinping”. En *China en América Latina y el Caribe: Escenarios estratégicos subregionales*, editado por Adrián Bonilla Soria y Paz Milet García, 339-356. San José: FLACSO.
- Rodríguez, Isabel y Diego Leiva Van De Maele. 2013. “El 'soft power' en la política exterior de China: consecuencias para América Latina” *Polis, Revista Latinoamericana* 12 (35): 497-517.
- Rosales, Osvaldo y Mikio Kuwayama. 2011. *La República Popular China y América Latina y el Caribe: hacia una nueva fase en el vínculo económico y comercial*. Santiago de Chile: CEPAL – Naciones Unidas.
- Rosales, Osvaldo. 2010. “China y América Latina: impactos, desafíos y opciones estratégicas”. *Techint* 333: 21-38.
- Sabattini, Mario y Paolo Santangelo. 2004. *Storia della Cina. Dalle origini alla fondazione della Repubblica*. Roma: Laterza.
- Sacher, William, y Alberto Acosta. 2012. *La minería a gran escala en Ecuador. Análisis y datos estadísticos sobre la minería industrial en el Ecuador*. Quito: Abya Yala.
- _____. 2010. “El modelo minero canadiense: saqueo e impunidad institucionalizados”. *Acta Sociológica* 54: 49-67.
- _____. 2010. “El modelo minero canadiense: saqueo e impunidad institucionalizados”. *Acta Sociológica* 54: 49-67.
- Samarani, Guido. *La Cina del novecento*. Torino: Einaudi.
- Sánchez, José y Sara Enríquez. 1996. *Impacto ambiental de la pequeña y mediana minería en Chile*. Chile: Universidad de Chile, Banco Mundial, International Development and Research of Canada.
- Sánchez-Albavera, Fernando y Jeannette Lardé. 2006. *Minería y competitividad internacional en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL – Naciones Unidas.

- Sandoval, Fabián. 2001. *La pequeña minería en el Ecuador*. Inglaterra: International Institute for Environment and Development y World Business Council for Sustainable Development.
- Sevares, Julio 2011. “El ascenso de China: oportunidades y retos para América Latina”. *Nueva Sociedad* 235: 35-49.
- _____. 2007. “¿Cooperación Sur-Sur o dependencia a la vieja usanza?” *Nueva sociedad* 207: 11-22.
- Sinclair, Timothy. 2016. “Robert W. Cox’s method of historical structures redux”. *Globalizations* 13 (5): 510-519.
- Slipak, Ariel. 2012. “Revisitando a Prebisch en el Siglo XXI: un estudio de la relación sino-argentina”. *REBELA* 2 (2): 203-238.
- _____. 2014 a. “Un análisis del ascenso de China y sus vínculos con América Latina a la luz de la Teoría de la Dependencia”. *Realidad económica* 282: 101-124.
- _____. 2014 b. “América Latina y China: ¿cooperación Sur-Sur o ‘Consenso de Beijing’?”. *Nueva Sociedad* 250: 102-113.
- Song, Xiaoping. 2015. “China y América Latina en un mundo en transformación: una visión desde China”. En *China en América Latina y el Caribe: Escenarios estratégicos subregionales*, editado por Adrián Bonilla Soria y Paz Milet García, 51-73. San José: FLACSO.
- Stopford, John M y Strange Susan. 1991. *Rival States, rival firms: competition for World market shares*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Strange, Susan. 1988. *States and markets*. London: Pinter.
- _____. 1996 a. *The retreat of the State: the diffusion of power in the World economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. 1996 b. “Reconsiderando el cambio estructural en la economía política internacional: Estados, empresas y diplomacia”. *Política Internacional* 45: 53-65.
- _____. 2002. “World order, non-State actor, and the global casino: the retreat of the state?”. En *Political Economy and the changing global order*, editado por Richard

- Stubbs and Geoffrey, R.D. Underhill, 82-90. Don Mills, Ontario: Oxford University Press.
- Svampa, Maristella. 2011. "Extractivismo neodesarrollista, gobiernos y movimientos sociales en América Latina". *Problèmes de l'Amérique Latine* 81: 103-128.
- _____. 2012 a. "Consenso de los commodities, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina". *Revista Osal* 32: 1-25.
- _____. 2012 b. "Consensus of commodities and megamining". *Revista América Latina en Movimiento* 4-8.
- _____. 2013 a. "Consensus of Commodities' and language of valuation in América Latina". *Nueva Sociedad* 244: 30-46.
- _____. 2013 b. "Resource extractivism and alternatives: Latin American perspectives on development". En *Beyond Development, alternative visions from Latin America*, editado por Miriam Lang, Lyda Fernando y Nick Buxton, 117-143. Quito: Rosa Luxemburg Foundation.
- Terán Samanamud, Germán. 2014. "China en América Latina: los casos de Ecuador y Perú entre los años 2009-2012, ¿es posible una apuesta hacia el futuro?" *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* XIV: 221-260.
- Tetreault, Darcy. 2013. "Los mecanismos del imperialismo canadiense en el sector minero de América Latina". *Estudios críticos del desarrollo* 3 (4): 191-215.
- Tooze, Roger y Christopher May. 2002. *Authority and markets: Susan Strange's writings on International Political Economy*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- Tooze, Roger. 1999. "Susan Strange, Academic International Relations and the study of International Political Economy". *New Political Economy* 5: 280-289.
- Torres, Ivette. 2014. "Implicaciones para el caso ecuatoriano derivadas de los casos de minería responsable a nivel internacional". Tesis, Pontificia Universidad Católica del Ecuador
- Valiente, Silvia. 2014. "Sistematización de experiencias comparadas de la mega-minería en Argentina y Ecuador (1990-2012)." *Revista Orbis Latina* 4 (1): 202-216.

Zhang, Baohui. 2010. "Chinese Foreign Policy in Transition: Trends and Implications".
Journal of Current Chinese Affairs. 39: 39-68.

Zorrilla, Carlos. 2011. "Choque de visiones sobre la política minera del Ecuador". *Revista ALDEAH*: 1-27.