

CRÉDITO BIRF 3655/EC PRODEMINCA

PROYECTO DE DESARROLLO
MINERO Y CONTROL AMBIENTAL

BANCO MUNDIAL Y EMPRESAS TRANSNACIONALES

- Entre 1994 y el 2001 el Banco Mundial financió sólo en América Latina a 27 proyectos mineros de envergadura. Asimismo, por un monto de 790 millones de dólares. (El número de países, a nivel mundial, con actividad minera pasó de 105 en 1990, a 151 a mediados de la misma década.)
- El Banco Mundial, a través de su brazo financiero, la Corporación Financiera Internacional, comenzó a tener participación accionarial en proyectos mineros en la región.

BANCO MUNDIAL Y REFORMAS AL SECTOR MINERO PÚBLICO EN LA REGIÓN

- Según el Banco Mundial en 1997 reconocía haber apoyado en proyectos similares al PRODEMICA en Bolivia, Argentina, México y Perú. Pero su intervención se extiende a todo el planera

1) FASE DE PREPARACIÓN

- SE INCUMPLE EL ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL INICIAL Y LA CONSULTA A LAS COMUNIDADES POTENCIALMENTE AFECTADAS POR EL PROYECTO, QUE SON CONDICIONES OBLIGATORIAS PARA EL BANCO EN ESTA FASE. SE VIOLAN DIRECTRICES OPERACIONALES Y POLÍTICAS DE ZONAS SILVESTRES, AHORA HABITATS NATURALES Y LAS PROPIAS POLÍTICAS DE SALVAGUARDIA SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS (Directriz Operacional DO 4.20)

2) CONVENIO BIRF 3655/EC PRODEMINCA

LAS REFORMAS LEGALES, INSTITUCIONALES Y PRIVATIZACIONES REALIZADAS DENTRO DEL PROYECTO ESTUVIERON CONDICIONADAS POR EL BANCO MUNDIAL EN EL CONVENIO DE CRÉDITO, INTERFERIENDO EN LA LEGISLACIÓN DEL PAÍS Y POR LA TANTO EN LA SOBERANÍA NACIONAL:

CONDICIONAMIENTOS A LAS REFORMAS LEGALES:

- “Sección 3.09. En todo el curso de ejecución del proyecto, el Prestatario, dentro de un período razonable antes de que pueda llevarse a cabo dicha propuesta, deberá presentar el Banco, para que éste formule los comentarios que le mereciere, toda propuesta preparada o respaldada por el Prestatario o por la CODIGEM o discutida formalmente en el Congreso del Ecuador, que tenga por objeto, en todo o en parte, modificar, suspender, derogar, revocar o sustituir a la Ley Minera, el Reglamento de Minería, las Normas Ambientales o los decretos, normas y otra normativa legal o reglamentaria conexos.”

Y en la Sección 6.01 del Convenio se afirma, de acuerdo a la sección 6.02. (1) de las Condiciones Generales del Contrato, que el Banco Mundial podrá suspender en todo o en parte el derecho del Prestatario a hacer retiros de la cuenta del préstamo si no se cumple el siguiente condicionamiento::

- “c) Que la Ley Minera, Regulación Minera, Normas Ambientales y decretos asociados, normas y otros estatutos o textos regulatorios relacionados deben ser, en su totalidad o en partes, enmendados, suspendidos, abrogados, renunciados, reemplazados o no obligados a cumplir, por afectar, en la opinión del Banco, materialmente y desfavorablemente el logro de los objetivos del Proyecto o la capacidad del Prestatario de desempeñar cualquiera de las obligaciones bajo este Acuerdo.” (Convenio de Préstamo 1994)

CONDICIONAMIENTOS E INTROMISIÓN DEL BM EN LAS REFORMAS INSTITUCIONALES:

“Sección 3.06. **Actuando dentro de los límites de la Ley de Minería**, el prestatario aplicará y dispondrá que la CODIGEM **aplique las reformas institucionales y de personal enunciadas en el Plan Estratégico. Si tales reformas requieren de reformas de la ley de Minería**, el Prestatario presentará tales reformas al Congreso del Ecuador para su consideración.”

El Plan Estratégico fue preparado por el Banco Mundial en lo concerniente a las reformas institucionales. En este documento se deja toda la iniciativa de la actividad minera al sector privado, estableciendo que el estado solo fomentará y controlará el sector. (Plan que rebasa los límites de la Ley de Minería en ese entonces vigente, contradiciendo la misma cláusula 3.06.)

La sección 3.07 suprime de facto las atribuciones del Estado, violando expresamente la Ley Minera 126 de 1991:

- “Mientras dure la ejecución del Proyecto, el Prestatario deberá: a) abstenerse de ejercer la opción de crear zonas mineras especiales o de ampliar las ya existentes de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 8 de la Ley de Minería; b) Impedir que la CODIGEM realice actividades explotación minera en dichas zonas mineras especiales, c) abstenerse de ejercer la opción de crear nuevas áreas de reserva minera o de ampliar las ya existentes, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 9 de la Ley de Minería; d) abstenerse de iniciar cualquier operación nueva de explotación minera que sea total o parcialmente de propiedad del Prestatario o que éste administre directa o indirectamente fuera de dichas zonas mineras especiales o áreas de reserva minera, así como también de ampliar las ya existentes, y e) impedir que la CODIGEM inicie cualquier operación nueva de explotación minera que sea total o parcialmente de propiedad de la CODIGEM o que ésta administre directa o indirectamente fuera de dichas zonas mineras especiales o áreas de reserva minera, así como también de ampliar las ya existentes.”

CONDICIONAMIENTOS PRIVATIZACIÓN:

El Convenio de crédito obliga contractualmente al Estado ecuatoriano a privatizar sus activos.

- “Sección 3.08 A más tardar un año después de la Fecha de entrada en vigor, el Prestatario deberá haber preparado un plan a satisfacción del Banco para la privatización de la mina Portovelo y todas las demás operaciones mineras de propiedad de la CODIGEM en el Ecuador (dicho plan comprenderá la identificación de los problemas ambientales relacionados con dichas operaciones así como también las medidas para resolverlos, como parte de dicha privatización). El Prestatario dispondrá entonces que dicho plan se ponga en práctica de conformidad con sus términos. (No más tarde que un año después de la Fecha Efectiva, el Prestatario deberá tener preparado un plan, satisfactorio para el Banco, para la PRIVATIZACIÓN DE LA MINA DE PORTOVELO y de cualquier otra operación minera que pertenezca a CODIGEM en Ecuador. Este plan debe incluir la identificación de problemas ambientales relacionados con tales operaciones así como medidas para resolver tales problemas entre ellas la PRIVATIZACIÓN.)

3) FASE DE EJECUCIÓN DEL PROYECTO PRODEMINCA:

A) ANTECEDENTES. LEY 126 DE MINERÍA DE 1991

LEY DE MINERÍA 126 DE 1991: Esta ley se expide bajo el asesoramiento de expertos del Banco Mundial. (El PRODEMINCA profundiza las reformas neoliberales e introduce aquellas reformas que no se incluyeron en la Ley del 91) (Ver cuadro 1)

- La ley 126 del 91 consagra beneficios al sector privado, especialmente extranjero, flexibilizando las condiciones de inversión directa para maximizar las rentas mineras, a través de amplios derechos de concesión (arts 7, 23 y 30), ventajas arancelarias, comerciales y tributarias.(arts 54, 164, 170 y 171)
- Además esta ley consagró privilegios a las empresas mineras sobre el uso del agua y el usufructo de las servidumbres. el carácter de utilidad pública de la minería, consagrado en el art. 4 de esta ley es el fundamento jurídico que habilitaba a la autoridad minera para establecer servidumbres. y en el artículo 60 de esta misma ley se reconocía el derecho “implícito” que tienen los titulares de derechos mineros (concesiones en general y autorizaciones para la instalación y operación de plantas de beneficio, fundición y refinación), al “aprovechamiento de aguas y el derecho a beneficiarse de las servidumbres que fueren necesarias”.

REFORMAS PRODEMINCA

B) A TRAVÉS DE LA LEY TROLE II SE AMPLIARON LOS BENEFICIOS AL SECTOR PRIVADO TRANSNACIONAL, FLEXIBILIZANDO AÚN MÁS LAS CONDICIONES DE INVERSIÓN DIRECTA:

- Título único, se permite la división material y acumulación del título minero, 5.000 hectáreas mineras contiguas, mejores condiciones en la duración y plazos del título minero, supresión de regalías y la creación de patentes de conservación y de producción. **(Ver cuadro 2)**

C) SE DEFINIÓ UNA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL Y JURÍDICA QUE ELIMINÓ DE FORMA ILEGAL LA INTERVENCIÓN DIRECTA DEL ESTADO EN LA ACTIVIDAD MINERA, CONVIRTIÉNDOLO A ÉSTE EN UN ENTE EXCLUSIVAMENTE REGULADOR Y PROMOTOR DE ESTE SECTOR. (Ver cuadro 3)

- El 16 de Marzo de 1999 se publica el decreto No. 683 que suprime, entre otras instituciones[1], la Corporación de Desarrollo e Investigación Geológico Minero-Metalúrgica (CODIGEM), institución encargada de administrar y promover los intereses del Estado en el sector minero.[2] Y en abril de 1999 se crea la DINAGE, por medio del Acuerdo Ministerial 195 de abril de 1999, entidad que reemplaza a la CODIGEM y redefine sus atribuciones. Cuando se expiden el Decreto Presidencial 683 y el Acuerdo Ministerial 195, no habían sido todavía suprimidas en la Ley de Minería 126 de 1991 ni esta última entidad ni sus facultades legales. Para este cambio institucional se necesitaba una reforma a la Ley de Minería como lo señalaban algunos documentos.
- Posterior a estos cambios, la Ley Trole II del 2000 deroga los artículos referidos a la CODIGEM y a las atribuciones y facultades que contemplaban los medios y mecanismos para la intervención del Estado en el sector público minero.[4] Aunque la Ley de Minería, hasta hace poco vigente, contemplaba a la gestión estatal como uno de los medios para desarrollar la actividad minera nacional, con las reformas de la Ley Trole II, quedó esta disposición sin sustento legal y sin mecanismos para su plena vigencia.

D) APERTURA DE ÁREAS PROTEGIDAS A LA ACTIVIDAD MINERA Y ZONAS DE FRONTERA DE FORMA ILEGAL E INCONSTITUCIONAL (Ver cuadro 4):

- En la Ley 126 de Minería de 1991 se dio el primer paso para permitir las actividades mineras en el patrimonio natural de áreas naturales y el patrimonio forestal del Estado. Este artículo contravenía leyes específicas que administraban y regulaban estas áreas (Ley Forestal y Reglamento de la Ley Forestal), como afirma una de las consultoras del PRODEMINCA.

El PRODEMINCA por su lado lejos de orientar sus objetivos a la conservación y protección del patrimonio natural del Ecuador, intenta desde un principio definir un marco regulatorio que permita avanzar sobre una “definición clara” para las actividades mineras en estas áreas ecológicamente sensibles.

- En las reformas legales orientadas a este fin, con la participación activa del Banco Mundial, se cometen serias irregularidades e ilegalidades, no solo a la Ley Forestal y su reglamento sino a la propia Ley de Minería de 1991 (Art. 87). El Art. 87 de esta Ley prevé por excepción el otorgamiento de títulos mineros en áreas naturales protegidas y en el Patrimonio Forestal y una vez que dicho otorgamiento haya sido declarado de interés nacional. Múltiples organizaciones sociales y ambientales cuestiona fuertemente el pretendido carácter de interés nacional que se había arrogado el sector minero. La propia consultora del Proyecto reconoce el espíritu de esta norma cuando afirma que el Art. 87 “establece restricciones especiales a las actividades mineras en el Patrimonio Forestal y áreas protegidas”. Y añade que el término de interés nacional no ha sido “adecuadamente definido”.

Entre las reformas ilegales e inconstitucionales que promueve el Proyecto para este fin se encuentran:

- El Reglamento General de la Ley de Desarrollo Agrario en octubre de 1995
- Las reformas de diciembre de 1995 al Reglamento General de Minería, en el se establece que la actividad minera es de “Interés nacional prioritario”, violando el art. 87 de la Ley 126 de Minería de 1991, que busca restringir la industria minera en zonas naturales protegidas^[1]. Además la Ley hasta hace poco vigente de Minería no consagraba este principio.

- Resolución No. 007 de marzo de 1996 del Director Ejecutivo del INEFAN para el otorgamiento de autorizaciones para el desarrollo de Actividades de exploración minera dentro del patrimonio forestal del Estado y Bosques y Vegetación protectores. Esta resolución se apoya y justifica en el Art. 123 del Reglamento de aplicación a la Ley Forestal.[1] Sin embargo este artículo contraviene el propio reglamento forestal y su ley. Pero además no tiene relación con la sección bajo la cual éste está. Y finalmente, de ninguna manera se podría inferir de este artículo que se autoriza otorgar concesiones mineras de exploración de forma indiscriminada como lo hace la mencionada resolución del director ejecutivo del INEFAN.
- **Reglamento Ambiental para Actividades Mineras septiembre de 1997. En este reglamento se establece en el capítulo IV, que el INEFAN otorgará títulos de concesiones mineras dentro de las áreas señaladas que constituyen parte del Patrimonio Forestal del Estado y Bosques y Vegetación Protectores” (Art. 19), ya no solo de exploración, sino también de explotación y de todas las fases de la actividad minera. El Banco Mundial participó activamente en el diseño de este Reglamento. Varias organizaciones ambientalistas y sociales cuestionaron severamente la legitimidad y la legalidad de este Reglamento, y sus observaciones y demandas fueron simplemente omitidas. (Ojo la más importante)**
- La Ley Trole II del 2000 deroga finalmente el art. 87, dejando un grave vacío legal sobre las actividades mineras en áreas protegidas y patrimonio forestal del Estado. Con esta derogación se logró de un plumazo y de manera antitécnica resolver ilusoriamente las ambigüedades e ilegalidades de las reformas promovidas por el PRODEMINCA. **El Tribunal Constitucional afirma que esta derogación fue inconstitucional.**

E) Se promovió, diseñó e implementó un débil modelo de gestión y control ambiental, de carácter sectorial, convirtiendo al entonces Ministerio de Energía y Minas en juez y parte. Además se aprobaron reglamentos ambientales con serias deficiencias técnicas, que estaban por debajo de los estándares ambientales internacionalmente reconocidos y se redujeron las responsabilidades ambientales de los inversionistas (Ver cuadro 5).

- Estas afirmaciones según las propias evaluaciones del Banco Mundial). Informe de Evaluación de resultados del Proyecto Ecuador Proyecto de Asistencia Técnica para desarrollo minero y control ambiental (Préstamo 3655 EC) 7 de abril del 2003 (Departamento de Evaluación de Operaciones (OED, por sus siglas en inglés) del Banco Mundial.

Las reformas contempladas en la Ley Trole II establece que la *autoridad ambiental competente*, dentro del Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental previsto en la Ley de Gestión Ambiental, es la Subsecretaría de Protección Ambiental del Ministerio de Energía y Minas, reforzando el conflicto de intereses, a pesar de que en octubre de 1996 se crea el Ministerio del Medio Ambiente y se define a este como la autoridad ambiental nacional.

- Las reformas de la Ley Trole II protegieron aún más a los titulares de los derechos mineros y redujeron aún más las disposiciones que protegen al medio ambiente, contradiciendo claramente los objetivos del mismo Proyecto. Las disposiciones de la Ley 126 de Minería de 1991, que establecían como causal de extinción de los derechos mineros y de caducidad del título minero el daño al sistema ecológico[1], fueron derogados por la Ley Trole II y solo se conservó la causal de caducidad por falta de pago de patentes[2]. El art. 67 que se conservó y que establecía la caducidad en caso de inobservancia a métodos y técnicas que minimicen los daños al suelo, queda sin sustento con la derogación del artículo 105.

F) Se omitió en dichas reformas cualquier referencia a los derechos de las comunidades indígenas, a pesar de que muchos de estos derechos habían sido ya consagrados por convenios internacionales firmados por el Estado Ecuatoriano, que habrían garantizado la defensa de estas frente a los eventuales impactos de la actividad minera a gran escala y se consagraron privilegios a las empresas mineras sobre el uso del agua y el usufructo de las servidumbres.

- A pesar de que múltiples normas nacionales (Reformas constitucionales de 1998 y la propia Ley de Gestión Ambiental y las Políticas Ambientales del Ecuador de junio de 1994), algunas específicas para el sector minero (Normas ambientales para el sector minero de Julio de 1992) y las propias directrices operacionales del Banco Mundial, establecían principios y derechos de participación social, en ninguna reforma promovida por el PRODEMINCA durante los seis años y medio que duro dicho Proyecto, se definió una normativa que viabilice la participación social y la consulta previa para las actividades mineras de la población en general, pero sobre todo de las comunidades indígenas en particular. El Informe de OED de 2003 afirma que el proyecto cometió graves negligencias con relación al tema de las garantías a la población indígena frente a las actividades mineras.

G) REFORMAS DE CARÁCTER TÉCNICO (O MEJOR TECNÓCRATA) PARA PROMOVER LA EVOLUCIÓN DE LA PEQUEÑA MINERÍA HACIA LA MEDIANA Y GRAN MINERÍA. SE ELIMINA EL CONCEPTO DE MINERÍA DE SUBSISTENCIA. (Ver cuadro 6)

H) INTERESES VINCULADOS:

- Las principales autoridades del sector minero público, que aplicaron sistemáticamente las reformas propuestas por el PRODEMINCA, tenían íntimos vínculos con el sector minero privado nacional e internacional. Varios nombres aparecen en un momento como representantes de los intereses privados y en otros ocupan los cargos de ministro y subsecretario del ramo e incluso como consultores del proyecto, entre ellos Pablo Terán Ribadeneira, ex Ministro de Energía, y César Aníbal Espinosa, actual presidente de la Cámara de Minería del Ecuador.
- Faith Halter, consultora sueca del PRODEMINCA, sostiene que la Cámara de Minería del Ecuador “es principalmente una organización política” y más adelante añade que “la mayoría de los miembros de la Cámara, involucrados en minería metálica son compañías internacionales”. Precisamente los intereses de este gremio y específicamente de las compañías internacionales son los que se imponen en las reformas legales realizadas durante la ejecución del PRODEMINCA. **(Ver cuadro 7)**

I) El Tribunal Constitucional determina que la supresión o derogación de varios de los artículos de la Ley de Minería, en especial la supresión de los artículos 87 y 9, 10, 169 y 175 son inconstitucionales. (Resolución Nro. 193-2000 TP Tribunal Constitucional, 2000). Sin embargo, no pueden pronunciarse sobre derogaciones a las leyes.

