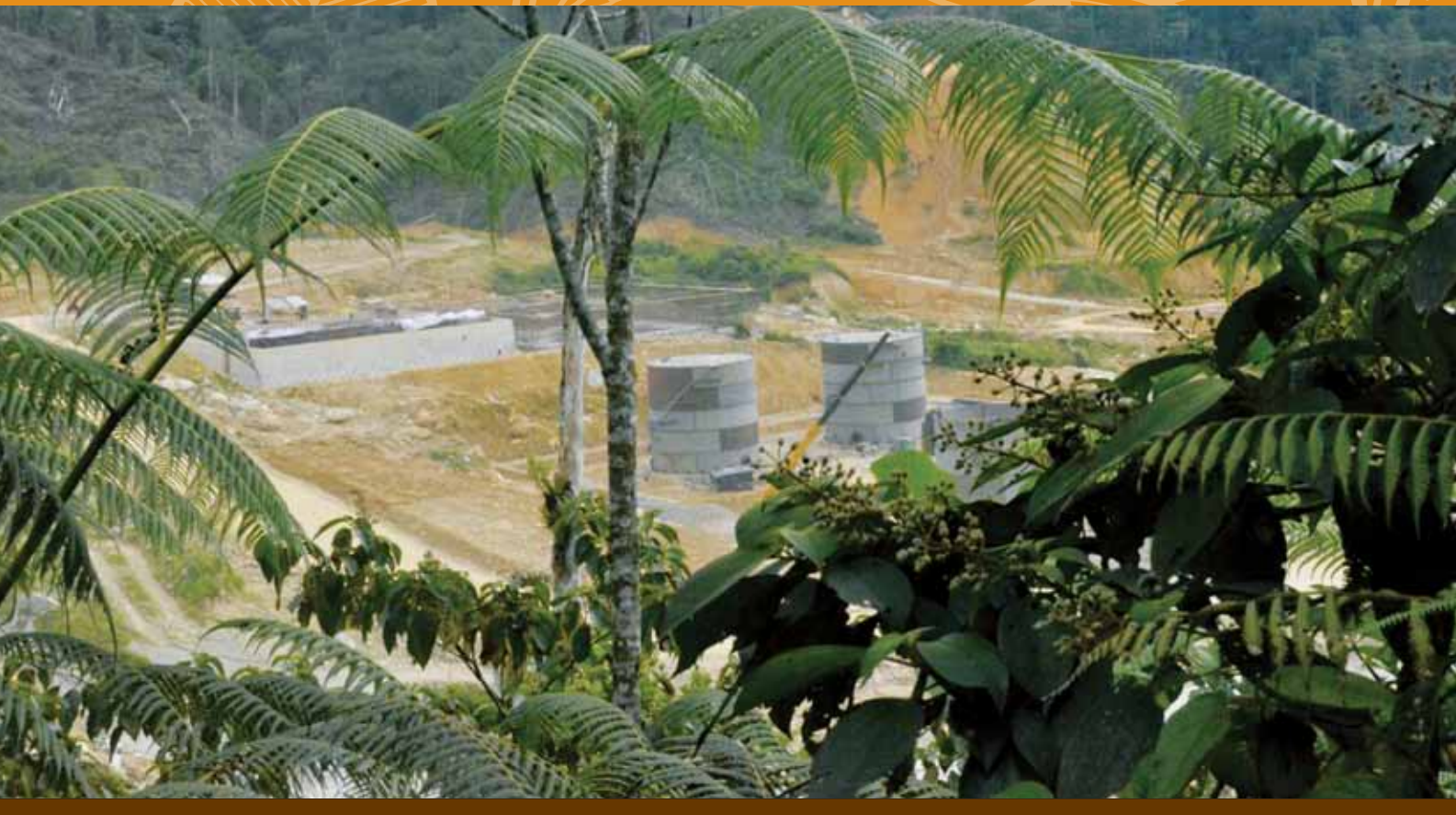


INCUMPLIMIENTO DEL MANDATO MINERO EN PROYECTOS MINEROS DEL SUR DE ECUADOR

INCUMPLIMIENTO DEL MANDATO MINERO EN PROYECTOS MINEROS DEL SUR DE ECUADOR

INCUMPLIMIENTO DEL MANDATO MINERO EN PROYECTOS MINEROS DEL SUR DE ECUADOR

Coordinación:
Comisión Ecuménica de Derechos Humanos,
CEDHU

Autores:
Diana Murillo Martín y Francisco Hurtado Caicedo
Minka Urbana

Cartografía
Amanda Yépez y Alberto Fernández
Colectivo de Geografía Crítica del Ecuador

Diseño y diagramación:
graphus® 2902 760
creative@graphusecuador.com

Fotografía portada:
Comunidad CASCOMI

Impresión:
Imprenta Efecto gráfico
efecto10@gmail.com

Quito-Ecuador, 2016

Esta obra fue elaborada por la Comisión Ecuménica de Derechos Humanos (CEDHU) con ayuda financiera de la Unión Europea, sin embargo su contenido es responsabilidad exclusiva de la CEDHU y en modo alguno debe considerarse que refleja la posición de la Unión Europea.

índice

INTRODUCCIÓN 7

- Aproximación teórica del estudio 8
- Metodología 10

Capítulo I
MOVILIZACIÓN SOCIAL Y POLÍTICA CONTRA LA MINERÍA A GRAN ESCALA 13

La minería en la denominada "larga noche neoliberal" 15

Los procesos sociales antimineros y sus esfuerzos de articulación nacional 22

Fragmentación de las luchas antimineras 26

La Asamblea Nacional Constituyente y el Mandato Minero 31

Capítulo II
EL MANDATO MINERO Y SU INCUMPLIMIENTO 35

Poder constituyente y ruptura del sistema jurídico 37

Derechos humanos y poder constituyente 43

El Mandato Minero y la prevención de vulneraciones a derechos humanos 46

Incumplimiento del Mandato Minero 51

- Contradicciones entre el poder constituyente y el poder constituido 51
- Incumplimiento del Mandato Minero en cinco proyectos estratégicos del sur 63
- Impunidad en la justicia constitucional 97

Capítulo III
ENTRE EL DESENCANTO Y LOS DESAFÍOS 105

Desencanto ante el Mandato Minero 107

Desafíos de la resistencia antiminera 113

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 117

BIBLIOGRAFÍA 124

índice de gráficos

Ilustración 1.
Cartel del encuentro de los pueblos por la vida, 2007 23

Ilustración 2.
Marcha del primer encuentro antiminero 25

Mapa 1
Nacionalidades y Pueblos Indígenas afectados por el Proyecto Minero Mirador 71

Mapa 2
Desacato al Mandato Minero (art. 3), respecto a áreas naturales protegidas, bosques protectores, zonas de amortiguamiento, nacimientos y fuentes de agua Proyecto Mirador 73

Mapa 3
Nacionalidades y Pueblos Indígenas afectados por el Proyecto Minero Fruta del Norte 76

Mapa 4
Desacato al Mandato Minero (art 3), en relación a áreas protegidas, bosques protectores, zonas de amortiguamiento, nacimientos y fuentes de agua Proyecto Fruta del Norte 77

Mapa 5
Cambio de límites en las concesiones Zarza y Colibrí, años 2014-2016 80

Mapa 6
Nacionalidades y Pueblos Indígenas afectados por el Proyecto Minero Río Blanco 82

Mapa 7
Desacato al Mandato Minero (art 3), en relación
a áreas protegidas, bosques protectores, zonas de
amortiguamiento, nacimientos y fuentes de agua
Proyecto Río Blanco 83

Mapa 8
Nacionalidades y Pueblos Indígenas afectados por el
Proyecto Minero Loma Larga 85

Mapa 9
Desacato al Mandato Minero (art 3), en relación a áreas
protegidas, bosques protectores, zonas de
amortiguamiento, nacimientos y fuentes de agua
Proyecto Loma Larga 86

Mapa 10
Nacionalidades y Pueblos Indígenas afectados por el
Proyecto Minero Panantza-San Carlos 89

Mapa 11
Desacato al Mandato Minero (art 3), en relación a áreas
protegidas, bosques protectores, zonas de
amortiguamiento, nacimientos y fuentes de agua
Proyecto Panantza-San Carlos 90

Mapa 12
Parque Nacional Cajas y afectaciones
por proyectos mineros a gran escala 93

Mapa 13
Afectaciones al río Zamora por proyectos mineros 94

Introducción

La política extractiva actual en Ecuador ha dado pasos sólidos para iniciar la explotación industrial de minerales metálicos a mediana y gran escala a través de la concesión de hectáreas mineras a empresas transnacionales públicas y privadas. Este proceso de expansión de la frontera extractiva afecta a territorios rurales, campesinos e indígenas y a los ecosistemas de los que dependen poblaciones que viven en sus cercanías.

En el año 2008, la Asamblea Nacional Constituyente de Plenos Poderes emitió el Mandato Constituyente No. 6 (mejor conocido como Mandato Minero) en el afán de regular el sector minero y de prevenir impactos ambientales, sociales y culturales en las comunidades afectadas y asimismo como respuesta político-jurídica a las reivindicaciones y exigencias sociales en contra de la minería a gran escala.

Ese mandato legitimado popularmente fue emitido a inicios del actual régimen, en un contexto social y político que tuvo como antecedente masivas movilizaciones sociales contra gobiernos neoliberales y como parte de un proceso de deslegitimación del aparato político ecuatoriano. Sin embargo, fue ejecutado posteriormente y de manera parcial en una coyuntura política de distanciamiento del poder ejecutivo respecto de la movilización popular y ecológica antiminera, y como expresión de un proceso acelerado de consolidación de la minería a gran escala bajo un discurso político de minería responsable vinculado al discurso de la superación de la pobreza.

A partir de las reformas a la legislación minera en las décadas de 1990 y 2000 y de la implementación del proyecto PRODEMINCA,

que acumuló la presencia de empresas extranjeras con intereses mineros en zonas rurales, se desencadenó numerosos conflictos socio-ambientales, especialmente entre los años 2004 y 2008. Esto, sumado a la pre-existente y creciente preocupación desde sectores ecologistas por el tema minero, derivó en la convergencia de las resistencias antimineras que demandaron al Estado poner un alto al avance de la minería a gran escala en Ecuador.

Hasta el año 2008, un total de 5'629.751 hectáreas estaban concesionadas en el Ecuador, lo que representaba el 20% del territorio nacional (Sacher y Acosta 2012). Sin embargo, a pesar que los gobiernos de corte neoliberal construyeron marcos legales atractivos para la inversión extranjera minera y el ingreso de empresas transnacionales, ha sido el actual régimen el que ha catalogado a la minería como un sector estratégico para el país (Latorre 2009). Lo que bajó las expectativas que algunos sectores sociales y ecologistas tenían en el actual régimen, el mismo que durante su campaña electoral había prometido detener el avance de la mega minería en el país.

En la presente investigación se analiza el incumplimiento del Mandato Minero desde tres ámbitos. El primero, en relación con la decisión política del Gobierno Nacional de ejecutarlo parcialmente. En segundo lugar, se analiza el incumplimiento del Mandato Minero en concesiones que conforman cinco de los proyectos catalogados por el Gobierno Nacional como estratégicos: Mirador, Fruta del Norte, Río Blanco, Loma Larga y Panantza-San Carlos. En tercer lugar, se hace un análisis de la sentencia emitida por la Corte Constitucional respecto de dos acciones por incumplimiento del Mandato Minero presentadas por organizaciones de la sociedad civil, y sus implicaciones en términos jurídicos y de derechos humanos.

Aproximación teórica del estudio

El análisis sobre el incumplimiento del Mandato Minero no se centra exclusivamente en el ámbito normativo sino que, una vez revisado su alcance jurídico y las facultades jurídicas de la Asamblea Nacional Constituyente y del Gobierno Nacional en el marco de expedición del Mandato, se toma en cuenta sobretodo su dimensión sociopolítica y su fundamento preventivo ante posibles vulneraciones de derechos humanos.

De ahí que la presente investigación se aproxime al análisis del Mandato Minero desde los siguientes enfoques teóricos. El primero, en relación a la elaboración y expedición del Mandato como resultado de un proceso histórico y socio-político de movilización por parte de las comunidades afectadas. En esa medida, en el primer capítulo se revisa y analiza los momentos determinantes de las luchas antimineras y ecologistas que derivaron en una serie de acciones de incidencia y presión política para la expedición del Mandato Minero.

Bajo la segunda perspectiva, se hace un análisis político de lo que significó la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente en el año 2008 y la explica lo que se entiende por Poder Constituyente y Poder Constituido en el marco de movilizaciones y expresiones sociales de desencanto por la democracia, por la profundización del capitalismo y por la forma en que se venía ejerciendo el poder desde el Estado. Antonio Negri (2010a; 2010b) apunta a una relación directa entre dicho desencanto y por la exigencia de volver a ejercer el Poder Constituyente como un momento creativo y de ruptura para replantear la relación entre las personas y el Estado, y consecuentemente para reformular el ordenamiento jurídico hasta entonces vigente.

El tercer enfoque tiene que ver con la concepción misma de los derechos humanos en relación con la expedición y el incumplimiento del Mandato Minero. Aguiló Bonet (2009), a partir del análisis de la sociología de las emergencias de Boaventura De Sousa Santos, precisa que los derechos humanos son un campo de luchas materiales y simbólicas que desde una posición contra-hegemónica buscan combatir la producción de desigualdades, un auténtico límite al poder, sea que se lo ejerza en su forma Constituyente o Constituida. Un concepto de derechos humanos que da cuenta de su construcción desde abajo y a través de procesos de movilización social y con una mirada de emancipación en relación con quienes ejercen la opresión.

En esa medida, el Capítulo II analiza el modo en que se ejerció el poder constituido en Ecuador entre 2007 y 2008, y la intencionalidad de prevenir y garantizar el ejercicio de derechos humanos en que se fundamentó el Mandato Minero. Esta vinculación permite identificar el incumplimiento de esa norma a partir de disputas políticas entre Poder Constituyente y Poder Constituido, tomando en cuenta cinco

proyectos específicos de minería metálica industrial y el proceso de impunidad resultante.

El Capítulo III se centra en una reflexión actual de voces provenientes de procesos sociales antimineros así como de organizaciones de derechos humanos y ecologistas que han acompañado estos procesos. Se analiza en retrospectiva lo que significó la movilización social entre 2004 y 2008, anterior a la expedición del Mandato Minero, y los desafíos que a partir de su incumplimiento enfrentan las comunidades afectadas. Esto, con la intención de retomar un análisis necesario para la articulación de las reivindicaciones sociales a nivel nacional. Finalmente se cierra la presente investigación con algunas conclusiones y recomendaciones, orientadas a promover el ejercicio de derechos humanos, actualmente en riesgo por la intervención minera.

Metodología

Para la elaboración de esta investigación se recurrió al análisis de fuentes de información, primarias y secundarias desde la aproximación social, política y jurídica planteada. Se acudió a la revisión de prensa, la realización de entrevistas y la transcripción de discursos presidenciales. En la medida en que este tema ha sido abordado en otros estudios, la mayor parte de la información empleada proviene de fuentes secundarias: artículos científicos y libros de producción académica.

La revisión de prensa permitió verificar, contextualizar y explorar hechos relacionados con los procesos de resistencia antiminera, con la expedición y ejecución del Mandato minero entre los años 2006 y 2009. Igualmente, se auscultó artículos recientes para identificar la opinión de actores sobre el mandato minero, en retrospectiva. Adicionalmente, entre junio y agosto de 2016 se entrevistó a trece personas: abogados/as, académicos/as, representantes de organizaciones sociales y de organizaciones no gubernamentales (ambientalistas y de derechos humanos), incluidas autoridades locales y el expresidente de la Asamblea Nacional Constituyente.

Para el análisis del incumplimiento del Mandato en relación con los cinco proyectos de minería a gran escala, identificados como estratégicos por el Gobierno Nacional, se usó dos métodos: el examen de las resoluciones emitidas por la Defensoría del Pueblo, en 2009 y por la Corte Constitucional, en 2016 respecto de demandas por incumplimiento del Mandato Minero presentadas desde organizaciones de la sociedad civil. Por otra parte, se recurrió al análisis de mapas elaborados por geógrafas/os del Colectivo de Geografía Crítica del Ecuador, con base en cartografía del IGM, información del INEC y del catastro minero disponible en la página de la Agencia de Regulación y Control Minero (ARCOM), información que fue contrastada con la documentación secundaria publicada en internet por las empresas mineras y sus subsidiarias.

Se elaboró mapas sobre cada uno de los cinco proyectos a fin de evidenciar el incumplimiento del Mandato respecto de intersecciones entre concesiones mineras y áreas naturales protegidas y bosques protectores así como con fuentes o nacimientos de agua. Se precisa que la información usada para la identificación de fuentes de agua, es el shape ríos y lagunas disponible en el Sistema Nacional de Información (SNI) del Gobierno Nacional del Ecuador.

Igualmente, se diseñó mapas de los cinco proyectos de estudio, para evidenciar la superposición de concesiones mineras con territorios de nacionalidades y pueblos indígenas. La información geográfica de territorios están basados en el cruce de información entre la cartografía base del IGM y las variables de auto-identificación étnica, pertenencia a un pueblo y la lengua hablada de los sectores censales[1] previstos por el INEC[2]. Al traslapar territorios indígenas y concesiones mineras se puedo determinar los lugares en que debía hacerse consulta previa libre e informada para prospección,

1 Un sector censal disperso, según el INEC, es una extensión razonable de territorio con límites perfectamente definidos, identificado por un nombre y un número. Un sector censal disperso puede estar constituido por un promedio de 80 viviendas, esta definición aplicar para sectores rurales. Así mismo hay sectores censales amanzanados que se delimitan en centros urbanos por la constitución de una o más manzanas. Más información disponible en <http://bit.ly/INECconceptosBasicos> Último ingreso: 20 de octubre de 2016.

2 Este método de identificación de territorios indígenas ha sido elaborado por Zamora, G y Paola Maldonado (2013). "Mapa de Pueblos y Nacionalidades Indígenas del Ecuador". Quito: Consejo Nacional de la Judicatura.

exploración o explotación minera, de acuerdo a la Constitución vigente y la normativa internacional sobre pueblos indígenas.

Adicionalmente, se diseñó dos mapas que dan cuenta de las regiones que brindan servicios ecológicos a las poblaciones aledañas a los proyectos mineros: el primero, muestra la afectación del río Zamora por los proyectos Mirador, Fruta del Norte y Panantza-San Carlos, y el segundo, muestra la afectación del Parque Nacional Cajas y sus bosques protectores circundantes por los proyectos mineros Loma Larga y Río Blanco.

Resta decir que la presente investigación se suma a los esfuerzos que la Comisión Ecuménica de Derechos Humanos (CEDHU) realiza desde la década del 2000, para investigar y dar seguimiento a una serie de temáticas relacionadas con la minería a gran escala en Ecuador y la vulneración de derechos humanos. En esta ocasión, el objetivo es proporcionar información acerca del Mandato minero, las circunstancias políticas que incidieron tanto para su expedición cuanto para su incumplimiento.

Esta investigación se da en el marco del Programa de Protección y Fortalecimiento de Organizaciones y Personas Defensoras de Derechos Humanos y de la Naturaleza del Sur del Ecuador, ejecutado por la CEDHU en coordinación con la Fundación de Asesoría en Derechos Humanos, INREDH.

Capítulo 1

Movilización social y política contra la minería

1

El hecho de que la Asamblea Nacional Constituyente haya expedido el Mandato Minero en abril de 2008, no puede ser analizado exclusivamente como el ejercicio de una facultad jurídica prevista en el Estatuto, Reglamento y Mandato Constituyente No. 1. Eso significaría suprimir la realidad histórica y socio-política que determinó la expedición de aquella norma. Con la que se intentó dar respuesta a las diversas reivindicaciones que la movilización social ecuatoriana de las décadas de los noventa y 2000 expresó previamente a la llegada del Gobierno Nacional actual. Entre esas las reivindicaciones antimineras. A continuación se sintetiza el modo en que varias luchas antimineras aisladas convergieron en un breve pero significativo momento de articulación nacional exigiendo un Ecuador libre de minería a gran escala.

La minería en la denominada "larga noche neoliberal"

La implementación de programas de ajuste estructural de las décadas de los 80, 90 e inicios de 2000 en Ecuador, incluyó la promoción de la minería a través de la liberalización de controles por parte del Estado y el paulatino otorgamiento de desmedidos beneficios a las empresas privadas. Eso derivaría, en el largo plazo, a nivel del país, en la organización de comunidades y su articulación con otros actores para enfrentar proyectos de minería en sus territorios.

Con la influencia del Banco Mundial, se formuló la Ley de minería de 1991, que convirtió al Estado en ente productor y proveedor de información geológica con el fin de atraer inversión privada. Así mismo, se creó el PRODEMINCA, un proyecto financiado por el Banco Mundial para crear insumos técnicos para conocer el potencial geológico del Ecuador y con ello atraer inversión extranjera. Las facilidades que daba ese nuevo marco legal hicieron que entre 1991 y 1999, las concesiones en el país aumentaran de 616 a 2.864, aunque sin hallazgos relevantes en los trabajos de exploración (Cisneros 2011). Dado que no se había conseguido el objetivo esperado, el Estado optó por promover condiciones más atractivas para los inversionistas por lo que en 2001, el gobierno de ese entonces, asesorado por el Banco Mundial, reformó la Ley de Minería través de la Ley de Promoción de las Inversiones y Participación Ciudadana, mejor conocida como Ley Trole II.

Con estas reformas las empresas extranjeras tuvieron más presencia en los territorios y por ello, la primera década del 2000 coincidió con la agudización de varios conflictos socio-ambientales por el aumento de actividad orientada hacia la exploración avanzada y la explotación de minería a gran escala (Sacher y Acosta 2012; Latorre y Herrera 2013). De esta forma, pese a que desde la década de los noventa se manifestaron esporádicas acciones de resistencia aisladas en el marco de la movilización social y política que se venía desarrollando frente al avance del modelo neoliberal, los enfrentamientos entre comunidades y empresas mineras extranjeras se intensificaron en la primera mitad de la década del 2000, haciéndose más notorias cada vez.

Se debe recordar que, paralelamente, entre 2003 y 2006 surgieron movilizaciones a nivel nacional, que provocaron acercamientos entre organizaciones como la Federación de Organizaciones Campesinas e Indígenas del Azuay (FOA)[3], la ECUARUNARI[4] y la CONAIE[5] (Cisneros 2011). Las principales reivindicaciones durante estas movilizaciones fueron: la no firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos; la salida de la base estadounidense del Aeropuerto de Manta; la declaratoria de caducidad del contrato con la OXY; impedir el avance de la frontera petrolera y el ejercicio de la soberanía nacional (Abya Yala 2006a; Abya Yala 2006b). El tema anti-minero inicialmente no fue asumido como una amenaza importante para sus territorios aunque paulatinamente empezó a cobrar relevancia en las movilizaciones nacionales gracias al impulso de una línea ecologista crítica al extractivismo.

En ese contexto, en el año 2005, se organizó en Cuenca la Segunda Asamblea Mundial de la Salud de los Pueblos[6] en la que se identificó a la minería como una amenaza para el bienestar de las comunidades, se reconoció la existencia de poblaciones ya afectadas por esta actividad y se habló de la necesidad de tejer una red de organizaciones para enfrentar los proyectos extractivos, así como exigir, junto a la moratoria petrolera,

3 Organización con carácter provincial compuesta por organizaciones de base campesinas e indígenas.

4 Confederación de Pueblos de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador.

5 Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador.

6 El Movimiento por la Salud de los Pueblos es una red internacional que articula activistas, organizaciones sociales e instituciones académicas buscando la promoción de la atención integral de salud, teniendo en cuenta las determinantes sociales, ambientales y económicos de ésta Movimiento para la Salud de los Pueblos, s.f.

una moratoria minera (Movimiento por la Salud de los Pueblos 2005)[7]. Este encuentro también evidenció el interés en la problemática minera de actores distintos a los de las comunidades de base, principalmente profesionales de la salud y de la academia. Esta convergencia de intereses posibilitó la búsqueda de formas de articular las acciones de resistencia contra proyectos de minería a gran escala, de varias localidades del país.

Entre 2005 y 2006 varias organizaciones coincidieron con el objetivo común de buscar la salida de las empresas extranjeras mineras de sus territorios, ejerciendo multiplicidad de acciones para ello. El caso de la provincia de Morona Santiago es emblemático en ese sentido: las organizaciones de base campesinas e indígenas lograron la salida de la compañía Dayanara del río Yunganza; de la Lowell Mineral Exploration del sector de Warints; de Explorcobres S.A. (EXSA) de San Carlos; de Curigem S.A. de Rosa de Oro (Panantza), y; a Graiman de Plan de Milagro. Luego avanzaron al norte de Zamora Chinchipe donde intentaron, fallidamente, la salida de Ecuacorriente S.A. (ECSA)[8] de Tundayme (Equipo Pastoral Yaup´-Mankusas 2009; Comité de Prensa por Morona Santiago-Comunicaciones OLCA 2006b). Igualmente, en el norte del Ecuador, hubo enfrentamientos violentos entre la Ascendant Cooper y comuneros de Íntag, en Imbabura.

La nacionalidad Shuar, específicamente la Federación Interprovincial de Centros Shuar (FICSH), tuvo un papel importante durante estas movilizaciones, defendiendo su territorio de *los invasores*[9]. Estas organizaciones lograron, en noviembre de 2006, el retiro de las empresas mineras Lowel Mineral Exploration, Curigem S.A. y EXSA[10], de su territorio ubicado en la provincia de Morona Santiago. Su proceso de defensa se articuló con un discurso de defensa territorial no solamente ante la minería, sino también ante la intervención petrolera o cualquier otro proyecto que pudiera traslaparse por encima de sus comunidades e invadir sus espacios de vida[11].

7 Entrevista a Integrante del Frente Nacional por la Salud de los Pueblos del Ecuador, junio 2016.

8 Subsidiaria de la canadiense Corriente Resources, para el proyecto Mirador, en Zamora Chinchipe.

9 Entrevista a integrante de la Asamblea de los Pueblos del Sur, octubre de 2016.

10 Subsidiaria de la canadiense Corriente Resources, para el proyecto Panantza-San Carlos, en Morona Santiago.

11 Entrevista a Integrante FICSH, junio 2016.

Hasta ese momento de *"limpieza de los territorios"*, como se autodenominó este proceso de defensa en la provincia de Morona Santiago, los procesos de resistencia contra las empresas mineras en esta provincia fueron espontáneos y habían permanecido atomizados. Sin embargo, la mayor parte de actores entrevistados para esta investigación concuerdan en que estos procesos localizados convergieron, al menos en la zona Sur del Ecuador, a partir del año 2006, a propósito de detener la ampliación en una segunda etapa de la hidroeléctrica de Hidroabanico S.A., ubicada en la misma provincia de Morona Santiago.

El proyecto hidroeléctrico Hidroabanico S.A. inició en 2004 con la construcción de una central en Macas. En enero de 2006, una falla técnica provocó la oposición de la población local al proyecto dando lugar a protestas. Así mismo, se conoció de la existencia de un acuerdo privado de abastecimiento de energía al proyecto Mirador, efectuado entre Hidroabanico S.A y la minera Ecuacorriente S.A., hecho sobre el que se fundamentaba la ampliación de dicho proyecto (Chicaiza 2010; CEDHU 2010). Esto generó la resistencia a la hidroeléctrica y a los proyectos mineros a gran escala, en las comunidades circundantes. En agosto 2006, las comunidades afectadas convocaron a un paró que duró 75 días hasta etener la ejecución de la segunda etapa del proyecto y exigir la suspensión de actividades mineras en la provincia (Latorre y Herrera 2013).

Como resultado de estas movilizaciones en el Sur, el 12 de noviembre de 2006, el Presidente Alfredo Palacios dispuso la suspensión de las actividades mineras en las provincias de Morona Santiago y Zamora Chinchipe. Sin embargo, la empresa Ecuacorriente S.A. no acató la disposición por lo que, el 1 de diciembre de 2006, la Asamblea bi-provincial en la ciudad de El Pangui tomó la resolución de movilizarse hacia Tundayme, a exigir que la empresa suspenda sus actividades en el proyecto Mirador.

El 2 de diciembre de 2006, la movilización hacia el campamento de la empresa derivó en un enfrentamiento entre la sociedad civil (en la que participaron organizaciones y comunidades mestizas y Shuar) y personal del Ejército Nacional del Destacamento de Tundayme, que protegían las instalaciones de la empresa. Como resultado, hubo varias personas agredidas y algunos detenidos, entre ellos el entonces diputado Salvador Quishpe, actual Prefecto Provincial de Zamora Chinchipe (Comité de Prensa por Morona Santiago-Comunicaciones OLCA 2006a-b[12].

12 Entrevista al Prefecto de Zamora Chinchipe, junio 2016.

De forma paralela y en los mismos días del intento de buscar la salida de ECSA, en la zona norte del país, en Íntag - Imbabura, una incursión violenta por parte de paramilitares contratados por la empresa minera canadiense Ascendant Cooper fue impedida de ingresar hasta el área de exploración minera. Las comunidades de Íntag habían instaurado un proceso de organización comunitaria y difusión de información contra la minería desde los años noventa, en que la empresa japonesa Bishi Metals realizara sin éxito el primer avance exploratorio. Como resultado de la resistencia comunitaria de Íntag, el 2 de diciembre de 2006, los paramilitares fueron retenidos por la comunidad y se exigió la presencia de autoridades para liberarles a cambio del compromiso gubernamental de concretar la salida de la empresa minera de sus territorios.

El descontento y movilización social en las principales ciudades del país frente a la implementación de programas de ajuste neoliberal, fue el contexto propicio para buscar la articulación de las luchas antimineras, que venían desarrollándose en varios puntos geográficos del país, con resultados exitosos en varias comunidades que lograron la salida de empresas extranjeras o la suspensión de sus actividades. El presente informe se focaliza en los procesos de articulación del Sur del país, en el contexto de la Asamblea Nacional Constituyente.

Después de los enfrentamientos de 2006, en Tundayme, Warintz, San Carlos de Panantza, Azuay, Santa Isabel, Portete e Íntag, algunas personas de las comunidades afectadas presentaron denuncias por la violación de derechos humanos por parte de grupos armados, empresas mineras y autoridades estatales. Por su parte, las empresas y el Estado denunciaron penalmente a quienes participaron de las acciones de defensa de sus territorios, tornándose esto en un proceso de criminalización[13]. Frente a esta nueva situación, las comunidades afectadas por los grandes proyectos mineros emitieron declaraciones conjuntas, interpelando la intervención de las empresas y la incapacidad política del propio Estado para garantizar derechos. Así, *"[...] planteamos la necesidad de hacer actividades coordinadamente: crear un espacio que nos permita coordinar acciones y así tener mayor fuerza, porque si hacíamos cada quien sus protestas, no era igual que hacerlo conjuntamente[14]"*.

14 Ibíd.

13 Entrevista al Prefecto de Zamora Chinchipe, junio 2016.

Otro antecedente en el esfuerzo de articulación antiminera fue la conformación de los 'Comités Cantonales de Defensa' o 'Comités por la Vida', integrados por organizaciones, comunidades y grupos de pobladores urbanos, todos estos ubicados en zonas de influencia de la Cordillera del Cóndor, en las provincias de Morona Santiago y Zamora Chinchipe. Estos comités estuvieron apoyados por sectores de la Iglesia comprometidos con la defensa de la Amazonía. Su carácter inter étnico posibilitó la confluencia de indígenas, campesinos/as, mujeres, jóvenes, pequeños y medianos propietarios de la tierra, jornaleros, e incluso sectores urbanos[15]. Así mismo, tenían coordinación con gobiernos locales de Yantzaza, Los Encuentros y Gualaquiza (Cisneros 2011).

De lo descrito se deprende dos hechos que aparecen como determinantes para entender los intentos de articulación de las luchas antimineras, en ese contexto: 1) en el sur la coordinación que surge para detener el avance del proyecto de Hidroabanico S.A., una vez evidenciados los vínculos entre proyectos hidroeléctricos y mineros y su alcance en las provincias de Morona Santiago y Zamora Chinchipe, y; 2) la reacción comunitaria y enfrentamientos casi simultáneos que se dieron en Yunganza, Tundayme, Warintz, San Carlos, Panantza, Azuay, Santa Isabel, en Portete y en Íntag, demostraron aspectos comunes de las problemáticas locales: la violencia con que operan las empresas y los actores vinculados a la minería a gran escala, la urgencia de construir estrategias frente a la criminalización a la que estaban siendo expuestos líderes y dirigentes locales y los logros alcanzados en contra de algunos proyectos.

Es preciso mencionar que con anterioridad a estos procesos comunitarios antimineros ya existían organizaciones ecologistas en el país, pero solamente hasta los años noventa, actores como Acción Ecológica y Arco Iris habían iniciado acciones para difundir información sobre la minería y sus impactos y la necesidad de prevenir conflictos socio-ambientales que ya estaban dándose a nivel del país. Por ejemplo en el caso de Íntag, en la década de los 90, Acción Ecológica[16] tuvo un papel importante para tejer puentes entre los procesos de resistencia locales y entre éstos y redes

15 Entrevista a integrante de la Asamblea de los Pueblos del sur, octubre de 2016.

16 Organización No Gubernamental ecologista fundada en 1986. Expone como objetivo la defensa de la naturaleza y un ambiente sano (Acción Ecológica s.f.).

internacionales (Cisneros 2011). De forma similar, la Red de Ecologistas Populares, que desde el año 2003 aglutinaba a hombres y mujeres de 18 provincias del país, también había iniciado procesos de investigación y difusión sobre la problemática minera, y algunas organizaciones de la Red, habrían apoyado a algunas comunidades afectadas por la minería[17]. De ese modo, organizaciones ecologistas habían tenido un papel preponderante en el esfuerzo de articulación de los procesos sociales antimineros.

17 Entrevista a integrante de la Asamblea de Pueblos del Sur, octubre de 2016.

Los procesos sociales antimineros y sus esfuerzos de articulación nacional

Para 2006, había una creciente preocupación por la mega minería en diversos sectores sociales. Igualmente, había un interés por generar articulaciones entre quienes estaban oponiéndose a ésta en el país, especialmente entre las comunidades de base, la Coordinadora Campesina Popular, Acción Ecológica, sectores de la Iglesia y el Frente Nacional por la Salud de los Pueblos del Ecuador. Esta preocupación se canalizó en la organización del *Primer Encuentro de los Pueblos por la Vida* que se llevó a cabo durante tres días en el mes de enero de 2007, en las ciudades de Cuenca, Sigsig y Gualaquiza. El evento fue convocado por la Facultad de Medicina de la Universidad de Cuenca, el Movimiento Mundial para la Salud de los Pueblos para Latinoamérica, Acción Ecológica, la Coordinadora Campesina Popular[18], la Comisión en Defensa del Medio Ambiente de Victoria del Portete[19] y el Comité de Defensa de la Vida y en Contra de la Minería de Sigsig[20] (Secretaría de Prensa de la Coordinadora Campesina Popular de Morona Santiago 2007). Al evento asistieron representantes

18 Organización que articula organizaciones campesinas y urbanas del Austro del Ecuador. Define su accionar político como antiimperialista, democrático y popular (Coordinadora Campesina Popular 2010).

19 Organización de base que desde 2004, aproximadamente, venía exigiendo la salida de IAMGold de Kimsacocha (Equipo ComunicandoNOS, 2007).

20 Organización de base que denuncia la concesión inconsulta de su territorio para minería (Equipo ComunicandoNOS, 2007).

de Imbabura, Chimborazo, Azuay, Morona Santiago, Zamora Chinchipe y de algunas provincias de la Costa[21].

De este encuentro nació la Coordinadora Nacional en Defensa de la Vida y la Soberanía (en adelante la CNDVS) (Latorre y Herrera 2013), con el objetivo de articular las manifestaciones de resistencia a la minería en todo el país. La CNDVS estuvo conformada por cincuenta organizaciones sociales y comunitarias de base aproximadamente y el apoyo de la academia y de ONGs. Se propuso iniciar un proceso de información sobre la problemática minera y de articulación organizacional, para enfrentarla: conocer los territorios concesionados, promover la organización donde no la hubiera y llamar a jornadas de movilización con el fin demandar la nulidad de las concesiones y terminar definitivamente con las actividades mineras de empresas transnacionales[22].

Ilustración 1. **Cartel del encuentro de los pueblos por la vida, 2007**

Fuente: Movimiento para la salud de los Pueblos-Latinoamérica (2007).

21 Entrevista a Integrante Frente Nacional por la Salud de los Pueblos del Ecuador, junio 2016.

22 Ibíd.

La demanda principal:

> Declarar al Ecuador país libre de minería a gran escala, que implica la nulidad de concesiones y el cese inmediato de las operaciones de mineras transnacionales y sus subsidiarias, ratificando hasta tanto la suspensión de las actividades de minería a gran escala en Morona Santiago, Zamora Chinchipe e Íntag [sic.]. Le decimos un rotundo NO a la minería de gran escala. Esta posición de los pueblos no es negociable (Coordinadora Nacional en Defensa de la Vida y la Soberanía 2007).

Así, hubo una intención común de articular resistencias que, a pesar de su distancia geográfica, mantenían problemáticas similares, como era el caso de Íntag, en el norte del país y de las provincias de Morona Santiago y Zamora Chinchipe en la región Sur. Igualmente, desde la CNDVS se buscó conectar la conflictividad ambiental con los problemas del modelo social, político y económico del país y hacer de este tema agenda de trabajo para las organizaciones sociales.

Vale la pena mencionar que si bien la CNDVS buscó coordinar acciones y estrategias ente distintos actores antimineros, hubo algunos que no se integraron orgánicamente a ella. Así mismo, las organizaciones que la integraron tenían distintas formas de entender la política y las estrategias de lucha y provenían de orígenes étnicos, de género y de clase diversos. Según las personas entrevistadas, esas diferencias no se pudieron manejar y ocasionaron conflictos internos que se explican más adelante. Por esto, el momento más significativo de la CNDVS se limitaría al primer semestre del 2007, periodo en el cual se activó un variado repertorio de acciones conjuntas entre organizaciones antimineras: movilizaciones, asambleas, talleres y paros preventivos, que posicionaron a esta organización como un actor relevante en la lucha anti-extractiva, con una amplia visibilidad

nacional. Así mismo, se tejieron alianzas con autoridades cantonales y parroquiales, ampliando su espectro de influencia[23].

Ilustración 2. **Marcha del primer encuentro antiminero**

Fuente: "Cuenca: Ecologistas analizan minería", en *diario Hoy*, 25 de enero de 2007.

23 Ibíd.

Fragmentación de las luchas antimineras

Ahora bien, hay un hecho histórico-político que no debe perderse de vista en este esfuerzo de organización, convergencia, articulación y movilización social antiminera. Mientras organizaciones sociales locales consiguieron la salida de varias empresas mineras y la suspensión de otras, el Movimiento PAÍS[24] supo capturar el momento político de la movilización nacional e incorporarlo a su plan de gobierno, con el que ganaría las elecciones de 2006. Dicha emergencia en la política nacional influiría de manera determinante en la fragmentación del movimiento social en general, afectando así mismo la convergencia antiminera que había iniciado a articularse entre 2006 y 2007.

Rafael Correa Delgado fue elegido en el año 2006 con el apoyo de diferentes organizaciones sociales indígenas, campesinas, populares, y se perfilaba como un gobierno de corte progresista en un contexto regional en el que Hugo Chávez y Evo Morales habían alcanzado sus victorias en Venezuela y Bolivia. Ahora bien, pese a la legitimación social de su candidatura y elección, en la medida en que las resistencias antimineras locales habían logrado la salida de algunas empresas y la suspensión de actividades de otras, algunas fracciones sociales consideraron que tenían la capacidad para poner fin a las actividades mineras de gran escala en todo el país como resultado de su propia agencia de movilización social por lo que, aún bajo el mandato de Correa, estuvieron dispuestas a mantener las acciones de hecho para conseguirlo.

24 Patria Altiva i Soberana.

Sin embargo, otras fracciones sociales ya no veían legítimas las medidas de hecho contra lo que se consideraba en ese momento un gobierno progresista. Algunas fracciones que rechazaban las acciones de hecho consideraban que movilizarse contra un gobierno de 'izquierda' significaba 'hacerle el juego a la derecha' y afectar al proceso político institucional del movimiento PAíS. Estas posiciones y tensiones políticas internas habrían incidido en la consolidación de un movimiento nacional anti-minero. Hubo divergencias tanto en el modo en que se analizaba la relación con el Estado como en las acciones y las estrategias a seguir en este nuevo contexto político. A continuación, una síntesis de estas tensiones.

1. **La relación entre comunidades y Estado:** con el nuevo gobierno y su discurso progresista, que durante su campaña para el primer periodo presidencial se había comprometido a frenar la minería, habría surgido una tensión entre las organizaciones antimineras sobre qué posición tomar ante la política institucional. Una vía institucional que reconocía en el diálogo entre comunidades e instituciones oficiales una posibilidad para tener incidencia en la política extractiva o, por el contrario una perspectiva de autonomía relativa sostenida en la organización y la movilización social.

2. **La cuestión de los límites a la minería:** No hubo acuerdo sobre cuáles eran los límites de la actividad minera y sobre qué tipo de minería debía permitirse. Para algunos sectores antimineros había que oponerse a todo tipo de minería por contaminante y potencialmente destructiva. Para otros era permisible algún tipo de minería (la artesanal, la de pequeña o mediana escala). Así mismo, para otro grupo era cuestión de quién manejara la explotación, desde una posición nacionalista y de oposición al saqueo de las empresas transnacionales pero apoyando la nacionalización de la extracción con el ejemplo de Bolivia o Chile[25].

25 Entrevista a Integrante Frente Nacional por la Salud de los Pueblos del Ecuador, junio 2016.

3. **La disputa por la organización política:** Las diferentes posiciones ideológicas se materializaban en propuestas distintas de cómo debería ser una articulación antiminera. Unas organizaciones veían la necesidad de crear una organización que se coordinara permanentemente y siguiera lineamientos comunes. Otras organizaciones, reconociendo la pluralidad de las luchas, defendían en cambio una resistencia más descentralizada. Estas formas de ver la organización y las disputas por el liderazgo en la CNDVS, generaron dificultades para el diálogo y la negociación interna y con otros sectores antimineros que no se habían adherido a esta Coordinadora, tal como lo menciona una de las integrantes:

> Pienso que uno de los elementos de ruptura es el querer cada sector un grado de control de las organizaciones o de los movimientos que se dan, y también afán protagónico [...] Sin querer decir que no debe haber problemas en las dirigencias, obviamente hay que actuar con tino, con cuidado, para lograr cohesionar en torno a un objetivo mayor y no priorizar esas diferencias que en un momento dado no son el eje de la disputa[26].

Así mismo, había inexperiencia en cómo manejar un espacio tan grande y tan plural. La misma heterogeneidad en posiciones políticas y perspectivas de cómo manejar el espacio, no se pudo consensuar. Esto reflejó una dificultad para manejar la heterogeneidad política[27]. También las mujeres que conformaron parte de la CNDVS reflexionaron sobre la falta de reconocimiento de sus liderazgos dentro del proceso de resistencia a la minería:

26 Entrevista a Integrante Frente Nacional por la Salud de los Pueblos del Ecuador, junio 2016.

27 Entrevista a integrante de la Asamblea de los Pueblos del Sur, octubre de 2016.

> La participación de las mujeres en todas las acciones era crucial, era importantísima, la forma como las mujeres sostenían todo, todo el accionar, era impresionante, si bien no aparecían esas lideresas públicamente, decían que se hacían esfuerzos para que las compañeras de las comunidades tengan un mayor protagonismo como dirigentes, ellas eran el soporte de todo[28].

Desde las comunidades y otras expresiones organizativas había liderazgos y participación de mujeres que no fueron adecuadamente reconocidos en los espacios más amplios. Así, en junio de 2007 fue evidente el aumento de tensiones entre las organizaciones antimineras del sur del país que venían convergiendo en acciones concretas articuladas a la CNDVS. El 5 de junio, día mundial del ambiente, la CNDVS convocó masivamente a un paro nacional que recibió el apoyo de la Ecuarunari y hubo movilizaciones en la zona Sur y en Intag (El Universo 2007), sin embargo, no hubo consenso sobre cómo resolver el paro. Hubo sectores antimineros que buscaban negociar, otros rechazaban el diálogo con las instituciones. El entonces Ministro de Energía y Minas acudió a Azuay como mediador. El diálogo fue centralizado por un solo sector de la movilización, generando malestar entre las organizaciones que habían convocado al paro y que no fueron convocadas al diálogo, lo que daba cuenta de las distintas fracciones de este incipiente movimiento. Una vez que el Ministro se comprometió a revisar las concesiones conflictivas y a dar una respuesta en 15 días, se levantaría el paro. Los acuerdos previstos no se cumplieron y la CNDVS volvió a movilizarse (Periódico Hoy, 2007) pero con menos fuerza. La división interna se evidenciaba cada vez más y algunos sectores antimineros no apoyaron la acción[29]. En este momento fue claro que la convergencia de organizaciones antimineras se había fragmentado perdiendo su fuerza movilizadora inicial.

28 Entrevista a Integrante Frente Nacional por la Salud de los Pueblos del Ecuador, junio 2016.

29 Entrevista a Integrante Coordinadora Campesina Popular, junio 2016, y entrevista a integrante de la Asamblea de los Pueblos del Sur, octubre de 2016.

Gracias a la negociación con el Ministro Acosta, una comisión de Victoria del Portete (provincia del Azuay) pudo dialogar con el presidente Rafael Correa quien ofreció suspender las actividades de la IamGold en Kimsacocha. Por su parte, a causa de las denuncias de violación de derechos humanos presentadas por la resistencia antiminera en Íntag, Galo Chiriboga, Ministro de Energía y Minas de ese entonces, suspendió las actividades de la Ascendant Cooper en Íntag. Mientras que en noviembre de 2007, obligó a la IamGold a revertir al Estado 3.220 hectáreas de parte de sus concesiones que estaban sobrepuestas a tres lagunas defendidas por la comunidad (Latorre y Herrera, 2013). Así, en el año 2007, pese a los esfuerzos por articulación nacional, los logros fueron puntuales y no significativos en comparación con el año 2006.

La CNDVS aglutinó tanto a organizaciones de base, sectores académicos, de la salud, ONGs con posturas diversas, siendo un abanico de posiciones políticas. Esto, junto con los factores externos ya mencionados provocó su debilitamiento, reduciéndose su accionar a procesos de resistencia en la parroquia Molleturo (Azuay) y en el cantón Limón (o General Leonidas Proaño) de la provincia de Morona Santiago. Finalmente algunos sectores de la CNDVS hicieron explícitas sus diferencias internas con otros sectores, aumentando la tensión entre las organizaciones y facilitando aún más la fragmentación.

Igualmente, entre sectores antimineros que, siendo o no parte de la Coordinadora, participaron de actividades antimineras en el sur de forma orgánica, hubo una fragmentación.

Muchos de los sectores que salieron de la CNDVS por divergencias, conformaron otro espacio organizativo, FRESMIGE, vinculado a los liderazgos locales de los Comités de Defensa de la Vida y a partidos políticos como Pachakutik y el Movimiento al Socialismo (MAS)[30]. El Frente tuvo una existencia corta y sus esfuerzos se diluyeron en una dinámica político electoral en la que varios líderes antimineros asumieron candidaturas a diversas dignidades locales, desmovilizando la organización. Es en este contexto de movilización social anti minera, articulación nacional y posterior fragmentación, que la Asamblea Nacional Constituyente asume el ejercicio de plenos poderes y emite el Mandato Constituyente No. 6, mejor conocido como el Mandato Minero.

30 Entrevista a Integrante de la Asamblea de los Pueblos del Sur, octubre de 2016.

La Asamblea Nacional Constituyente emite el Mandato Minero

En noviembre de 2007, se instaló la Asamblea Nacional Constituyente, principal promesa de campaña que el movimiento PAÍS asumió del conjunto de reivindicaciones que los movimientos sociales del Ecuador expresaron contra gobiernos neoliberales anteriores. Según su presidente, Alberto Acosta, se trató de una Asamblea que daba cuenta de heterogéneas posturas en su interior, las que finalmente derivarían en conflicto[31].

Algunas organizaciones antimineras consideraron que dicha Asamblea sería un buen escenario para exigir la anulación de todas las concesiones mineras existentes en el país[32]. Así, hubo varias movilizaciones a Montecristi buscando presionar a la Asamblea para que mediante algún instrumento prohibiera la minería en fuentes de agua, áreas protegidas, parques nacionales y para que se respete el derecho a la consulta previa, libre e informada y ésta fuera vinculante[33]. El panorama se tornó favorable por la presencia de asambleístas y asesores aliados a las organizaciones antimineras dentro de la Asamblea, aunque se reconocía que esta entidad también recibía presiones de sectores políticos vinculados a intereses económicos empresariales.

31 Entrevista a Alberto Acosta, junio de 2016.

32 Entrevista a Integrante de la Coordinadora Campesina Popular, junio 2016.

33 Entrevistas a Integrantes de la FOA y del Frente Nacional por la Salud de los Pueblos del Ecuador, junio 2016.

En efecto, desde inicios de 2008, las empresas canadienses discutían con el gobierno sobre la regulación de su actividad en Ecuador. El gobierno ecuatoriano no acataba todas las propuestas de las compañías ya que estaba interesado en aumentar su participación en las regalías, interés que no fue bien recibido por las canadienses. Según Cisneros (2011), desde esa época, las empresas fortalecieron un discurso contra cualquier reforma constitucional argumentando que las limitantes hacia la actividad minera repercutirían en obstáculos para su inversión en proyectos de desarrollo en las comunidades, un claro condicionamiento vinculado al relacionamiento comunitario.

Pese a estas presiones hacia el Gobierno y la Asamblea Nacional Constituyente por parte de empresas mineras, la Asamblea dio la primera señal en el sentido de asumir las reivindicaciones de las agrupaciones antimineras y en general de los movimientos ecologista y popular anti-extractivos, mediante la emisión de una amnistía a defensoras y defensores de derechos humanos que habían sido criminalizados. Dicha amnistía se emitió en marzo de 2008 y suspendía los procesos judiciales, sobre todo de carácter penal, iniciados contra ellos, incluyendo a quienes habían participado en acciones directas contra las empresas mineras, a nivel de todo el país. (Hurtado Caicedo 2012). Este hecho fue significativo para las agrupaciones antimineras y el movimiento ecologista ya que demostraba la voluntad política de la Asamblea a favor de las denuncias y propuestas de ese sector.

En ese momento, con la Asamblea Nacional Constituyente instalada, varias de las personas y organizaciones que venían confluyendo en la resistencia a la minería en el sur, participaron de las mesas de debate sobre la nueva Constitución, en particular en la Mesa No. 5 sobre Recursos Naturales y Biodiversidad. Sin embargo, a pesar de la participación en la Asamblea y de las movilizaciones para que se emitiera alguna norma que detuviera el avance de la minería, pasaron algunos meses hasta que se conociera tanto la intencionalidad de la emisión de un Mandato Constituyente para poner un freno a la minería a gran escala hasta contar con un nuevo marco legal más estricto, cuanto las presiones que existían para que esto no ocurriera"[34].

34 Entrevista a Integrante Coordinadora Campesina Popular, junio 2016.

Pese a las disputas entre organizaciones antimineras, integrantes de la CNDVS y el FRESMIGE, intermediados por la organización Inter-cantonal de Jubones[35] establecieron un diálogo para intentar, nuevamente, articular acciones. Así, se integró la Asamblea de los Pueblos del Sur[36] y la iniciativa de conformar una coalición nacional, en la que estuvieran organizaciones como Ecuarunari, CONAIE, el Seguro Campesino y otras. Esta coalición resolvió convocar a un paro preventivo para demandar la expedición de un Mandato Constituyente que frenara la minería (Cisneros 2011; Latorre y Herrera 2013). Ante este anuncio, tres días antes de la fecha propuesta para el paro, la Asamblea Nacional Constituyente finalmente aprobó mayoritariamente la expedición del Mandato Constituyente No. 6, más conocido como Mandato Minero.

Así, el Mandato Minero se emite como resultado de la movilización social por territorios libres de minería que inició en la década de los 90 y que articuló algunas acciones a nivel nacional especialmente en el año 2006, y que pese a las disputas internas hizo un trabajo de cabildeo político ante la Asamblea Nacional Constituyente, en el año 2008. El contenido del Mandato Minero incorporó, además, varias de las demandas de las organizaciones, ONGs, sectores de la salud y académicos, que vinculados a procesos antimineros, venían exponiendo desde años antes.

Tomando en cuenta este contexto socio-político y los esfuerzos comunitarios por articular un movimiento nacional anti-minero, es posible analizar la expedición del Mandato Minero por parte de la Asamblea Nacional Constituyente y su posterior incumplimiento por parte del Ejecutivo.

35 Organización de carácter regional en defensa de los páramos de la Cuenca de Jubones. Incluye actores del sur del Azuay y el norte de Loja.

36 Entrevista a integrante de la Asamblea de los Pueblos del sur, octubre de 2016.

Capítulo 2

El Mandato Minero y su incumplimiento

2

Los Mandatos Constituyentes, por propia disposición de la Asamblea Nacional Constituyente, adquirieron el carácter de norma jerárquica superior dentro del ordenamiento jurídico de transición que se produjo desde la posesión del gobierno de Alianza PAÍS hasta la entrada en vigencia de la nueva Constitución –el período del Poder Constituyente se ejerció entre el 15 de enero de 2007 y el 20 de octubre de 2008–. A pesar de ello, la ejecución o aplicación de varios mandatos enfrentaron dificultades durante esa transición y una vez que el Poder Constituido inició su pleno ejercicio (el 21 de octubre de 2008). En algunos casos esas dificultades derivaron en su incumplimiento como sucedió con el Mandato Constituyente No. 6 (Mandato Minero).

Ahora bien, el análisis sobre este incumplimiento no puede limitarse exclusivamente a revisar su contenido formal y determinar si el gobierno central ejecutó o no sus disposiciones. Es necesario ubicarlo dentro del contexto social y del conflicto político de ese momento, que es la continuación de lo ya analizado en el capítulo I. En esa medida, el presente capítulo aborda primero el status del mandato no sólo como forma jurídica de regulación de la actividad minera –un enfoque estrictamente jurídico–, sino sobre todo como respuesta político-institucional que dio el Estado al proceso de organización social que se articuló a nivel nacional para la defensa de los territorios libres de minería, en el marco de un proceso de movilización política más amplia, contra la implementación de programas de ajuste estructurales neoliberales en el Ecuador y la sobreviniente crisis del sistema de representación política, en la década de 2000.

Así, en un primer momento, se precisa qué se entiende por Poder Constituyente diferenciándolo del Poder Constituido, cuáles son sus alcances y límites en relación con sus fines. A partir de lo cual se hace el análisis acerca de la intencionalidad y significado de la expedición del Mandato Minero así como el análisis de su incumplimiento desde un enfoque de derechos humanos. Oportuno es decir que este análisis pretende no perder de vista la relación con la situación de la política extractiva minera actual en Ecuador.

Poder constituyente y ruptura del sistema jurídico

Como se dijo, el Movimiento PAÍS[1] durante la campaña electoral de finales del año 2006, capturó el momento de movilización social y política de un sinnúmero de organizaciones a nivel nacional así como varias de sus reivindicaciones. Esta movilización social no solamente que derrocó al gobierno de Lucio Gutiérrez Borbúa sino que, además, había acumulado un claro descontento social ante el modelo de representación político-institucional que se sostenía tanto en la Constitución Política del Ecuador de 1998 –una reforma de la Constitución de 1978– como en la práctica política de los doce gobiernos anteriores y sus respectivos congresos, que detentaron el poder en los últimos 28 años. En ese tiempo solamente cuatro presidentes terminaron su mandato y otros siete gobernaron en el lapso de una década. Y todos ellos, con sus respectivas particularidades, alinearon su proyecto político con la implementación de programas de ajuste estructural de carácter neoliberal, impulsados desde Estados Unidos.

Rafael Correa Delgado asumió el poder el 15 de enero de 2007 después de vencer al otro candidato en segunda vuelta con más del 55% de los votos. Tres meses después, el 15 de abril de 2007, el 81,72% de la población aprobó la conformación de una Asamblea Constituyente para la redacción

1 Patria Altiva i Soberana.

de una nueva Constitución en tanto propuesta de campaña que pretendió articular el deseo de cambio en el deslegitimado modo de hacer política en el Ecuador de las últimas tres décadas. Esta Asamblea Nacional Constituyente se instaló en funciones el 30 de noviembre de 2007 pese a que la oposición, representada por varios de los partidos políticos tradicionales, pugnó por que se convoque solamente a una asamblea constitucional que haga reformas y actualice la Constitución anterior. El 20 de octubre de 2008 entró en vigencia una nueva Constitución del Ecuador legitimada con el 63,93% de los votos en un referéndum constitucional.

Relevante es reiterar que la articulación entre procesos organizados de lucha antiminera que se produjo por primera vez en el año 2006, formó parte del proceso histórico de movilización que, sobre todo desde finales de la década de los 90 y en los primeros años de la década del 2000, evidenció la crisis económica, política y social que enfrentaba el Ecuador. Formó parte del movimiento de movimientos (Negri 2010a) que ejecutó una diversidad de repertorios en su lucha contra la institucionalidad existente pese a los violentos procesos de represión estatal, e incidió de manera gravitante en la exigencia del ejercicio del Poder Constituyente entre el 15 de enero de 2007 y el 20 de octubre de 2008, tal como también sucedió en Bolivia.

Este movimiento de movimientos en Ecuador, durante un breve momento, no solamente expresó los límites de la democracia, de la profundización del capitalismo y de la forma de ejercer el poder desde el Estado sino que abrazó la posibilidad de replantear sustancialmente la relación entre las personas y comunidades con el Estado. Esa posibilidad se tradujo no en la toma revolucionaria del poder sino en una exigencia a ejercer una vez más el Poder Constituyente y, a través de él, propiciar un nuevo pacto social del Estado- Nación, reconstruir la democracia y la representación política cuya forma jurídica es redactar una nueva Constitución (Negri 2010a).

Así, el Poder Constituyente no es una mera facultad jurídica, significa un momento social y político de ruptura frente al *antiguo régimen*[2] en

2 El *anciéme regime* hace referencia al poder absoluto en la teoría clásica francesa del poder constituyente originario. En el Estado-Nación moderno, el antiguo régimen hace referencia al proceso político anterior al que se trata de superar, cambiar, modificar para construir uno nuevo legítimo.

un sentido amplio. En el caso del Ecuador, la denominada *larga noche neoliberal* y su Constitución de 1998 adquieren el carácter de adversario político mientras que el Poder Constituyente, en ejercicio entre el 15 de enero de 2007 –fecha de posesión del Gobierno Nacional actual– y el 20 de octubre de 2008 –fecha de entrada en vigencia de la Constitución– se erigió en la posibilidad de transitar y construir un nuevo poder constituido, un nuevo pacto social a través de formas político-jurídicas que traduzcan el conjunto de reivindicaciones sociales en una nueva propuesta hegemónica de construcción del Estado contra el adversario político identificado con la opresión y la producción de desigualdades, la larga noche neoliberal (Negri 2010b; Trujillo 2013).

Esta perspectiva política del Poder Constituyente asume su fundamento en la legitimidad popular de la movilización social, en el conflicto político existente, una mirada no institucional y desde abajo que se aleja de las teorías que tratan de explicarlo exclusivamente a partir de la doctrina jurídica como su fundamento, sobre todo aquellas que consideran a cualquier proceso político de redacción de una nueva Constitución como un proceso de poder constituido meramente reformador por no ser originario ni anterior en relación a la conformación del Estado-Nación. Adicionalmente, reconoce también su poder creativo y de ruptura del ordenamiento jurídico en tanto tiene capacidad política de, siguiendo la forma jurídica para modificar la Constitución anterior, redactar una nueva Constitución e incluso modificar sustancialmente la forma y la estructura del Estado y del ordenamiento jurídico en su conjunto.

Así, ante la álgida crisis política de finales de 2006, fue el gobierno del movimiento PAÍS, que se posesionó a inicios de 2007, el que acató el mandato popular de convocar a una reunión de representantes de todas las tendencias políticas, elegidos el 30 de septiembre de 2007, para redactar una nueva Constitución. Mandato que había sido expresado, con claridad, en la movilización social y ratificado en los resultados electorales. En consecuencia, en el ejercicio de sus funciones quienes integran la Asamblea tienen como fundamento sustancial "la voluntad soberana del pueblo"[3] y no una fuente jurídica del ordenamiento jurídico anterior que sólo sirve de fundamento formal para reformar la Constitución.

3 Mandato Constituyente No. 1, R.O. suplemento No. 223 de 30 de noviembre de 2007, preámbulo.

En efecto, el artículo uno del Mandato Constituyente No. 1 determinó que "[l]a Asamblea Constituyente, por mandato popular del 15 de abril de 2007, asume y ejerce SUS PLENOS PODERES"[4], los cuáles fueron regulados en esa misma norma incluyendo, en el artículo dos y en su reglamento de funcionamiento, un repertorio de formas jurídicas a través de las cuáles expresaría dichos poderes[5]:

- **Mandatos Constituyentes**: decisiones y normas para el ejercicio de sus plenos poderes. Tienen efecto inmediato, sin perjuicio de su publicación en el órgano respectivo.
- **Leyes:** normas emitidas en ejercicio de las facultades legislativas asumidas.
- **Acuerdos:** pronunciamientos de la Asamblea sobre asuntos políticos, administrativos, cívicos, solidarios, sociales, entre otros.
- **Resoluciones e instructivos:** destinados a regular el funcionamiento de la Asamblea en función de su propio reglamento de funcionamiento.
- Las demás que adopte en uso de sus atribuciones.

También dispuso que estas normas son jerárquicamente superiores a cualquier otra del ordenamiento jurídico y de obligatorio cumplimiento para todas las personas naturales, jurídicas y demás poderes del Estado, sin excepción. Y prohibió que el Poder Constituido pueda controlar o impugnar dichas decisiones. Su incumplimiento implicaría destitución y la determinación de responsabilidades administrativas, civiles y penales, según cada caso. Así, la Asamblea Constituyente basada en su legitimidad social conformó un ordenamiento jurídico que le permitía ejercer sus poderes y de ese modo modificar sustancial y creativamente –la ruptura– el sistema político-jurídico anterior.

Ahora bien, este *Mandato Constituyente de Plenos Poderes* tiene varias particularidades que dan cuenta del modo en que el gobierno del movimiento PAÍS, en ejercicio de la Función Ejecutiva, con bloque mayoritario dentro de la Asamblea Nacional Constituyente y sin ningún

4 Ibíd., Artículo 1.

5 Ibíd., Artículo 2; Reglamento de funcionamiento de la Asamblea Constituyente, R.O. suplemento 236 de 20 de diciembre de 2007.

representante en la función legislativa, resolvió algunos límites del ejercicio de esos poderes.

El Mandato Constituyente No. 1 ratificó la existencia del Estado de Derecho; garantizó el ejercicio de la Función Ejecutiva a cargo del presidente, Rafael Correa Delgado y del vicepresidente, Lenin Moreno Garcés; lo mismo hizo respecto de la función judicial; y, solamente asumió las atribuciones y deberes de la función legislativa a partir del 29 de noviembre de 2007, fecha en que el Congreso Nacional fue declarado en receso. Adicionalmente, nombró provisionalmente al Contralor General del Estado, al Procurador General del Estado, al Ministro Fiscal General, al Defensor del Pueblo y a los Superintendentes de Compañías, de Bancos y Seguros y de Telecomunicaciones; y garantizó la existencia de los gobiernos autónomos descentralizados[6].

De ese modo, en el período de ejercicio del Poder Constituyente dos centros de poder coexistieron, ambos legitimados socialmente, el recientemente elegido Gobierno Nacional y la Asamblea Nacional Constituyente. Ésta última canalizaría el descontento social y popular para transformarlo en participación y propuestas para la nueva Constitución, más aún cuando su poder tenía mayor jerarquía en términos jurídicos y políticos que el de la Función Ejecutiva y pese a las contradicciones que tuvo que lidiar con la práctica política ejercida desde el Palacio de Carondelet[7].

Desde esta perspectiva, las actuaciones de la Asamblea Nacional Constituyente gozaron de legitimidad social y política, lo cual constituye su fundamento para poder, de manera creativa, modificar el pacto social fundante del Estado tomando en cuenta precisamente las diversas reivindicaciones provenientes de la diversidad de los movimientos sociales que continuaron con sus repertorios de acción en su intención de controlar este nuevo momento de reforma política del Estado ecuatoriano.

Ahora bien, eso no significa que la idea de plenos poderes se sostenga como una facultad política que pueda devenir en acciones autoritarias o incluso reaccionarias. La teoría moderna del Poder Constituyente reconoce límites ético-jurídicos que se derivan de la legitimación de principios y valores asumidos por la sociedad para cada momento histórico de la

6 Ibíd., artículos 5 al 10.

7 Se profundizará en esta investigación sobre este modo sui generis de conformación del Poder Constituyente sólo en relación con el incumplimiento del Mandato Constitucional No. 6.

evolución de los Estado-Nación, entre ellos, el Estado de Derecho, el ejercicio de los Derechos Humanos, y la consecución del bienestar común y colectivo y no los intereses de la mayoría (Trujillo 2013).

> Evidentemente [el Poder Constituyente] es algo que debe comenzar a expresar lo que somos, es algo que se tiene que producir en conjunto a través de las varias identidades que hemos expresado, que pueden ser: la del trabajo, la de hombres o mujeres en el trabajo, la de campesinos en el trabajo, la de mujeres en cuanto mujeres, la de los indígenas en cuanto indígenas [...] una nueva Constitución no tiene otra cosa que hacer sino reconocer estas nuevas identidades, pero estando conscientes de que cada insistencia sobre una identidad que niegue lo común se vuelve necesariamente reaccionaria (Negri 2010b).

Derechos humanos y poder constituyente

En la historia constitucional del Ecuador, las constituciones de 1998 y de 2008 significan la incorporación política de un enfoque integral, dogmático y orgánico de prevención, protección y garantía de los derechos humanos reconocidos a la población, deber estatal que varias constituciones anteriores ya lo habían incorporado pero que no habían logrado articularlo a un sistema práctico, en términos de la forma que adquiere el Estado, para poder cumplirlo.

La Constitución de 1998, al igual que otras anteriores, expresamente reconocían que el máximo deber del Estado es asegurar la vigencia de los derechos humanos. En esa medida el Estado ratificó el compromiso ético-político con la defensa de los derechos humanos constituyendo un límite al abuso del poder, sea que se lo ejerza en la forma de Poder Constituyente o de Poder Constituido (Pérez Luño 1998).

Así, en crítica a sus pretensiones de universalidad, los derechos humanos constituyen un "campo de luchas materiales y simbólicas, un espacio de tensión y conflicto atravesado por relaciones sociales e intereses divergentes" (Aguiló Bonet 2009, 184). Particularmente en el sur global, desde las organizaciones de la sociedad civil y los movimientos sociales, los derechos humanos se han construido históricamente como posibilidad de emancipación, una propuesta contra hegemónica articulada a un discurso y una práctica política para la superación de distintas formas de producción de desigualdades, una mirada desde abajo. Este enfoque sobre los derechos humanos critica a una posición hegemónica que los asume como estrategia de homogeneización de una determinada forma cultural, una visión occidental, celebratoria, eurocéntrica y colonizadora

de los derechos humanos para legitimar la dominación (Aguiló Bonet 2009).

> Los derechos humanos se revelan como una categoría emancipadora capaz de inspirar constelaciones de luchas políticas democráticas que les permitan a los pueblos y grupos subalternos visibilizar sus prácticas de resistencia, agrupándolas bajo una misma bandera [...]
>
> Impugna los sesgos etnocéntricos de la concepción hegemónica y propone reinventar los derechos humanos desde un ideal progresista y emancipador que recupera los valores de la solidaridad, la igualdad, la justicia, la autonomía y el respeto a la diversidad. Es un ideal que tiene en cuenta las voces histórica y culturalmente silenciadas: las de las mujeres, las de las minorías étnicas y sexuales, las de los empobrecidos y la de la naturaleza, entre otras, y establece como principio normativo el respeto por la diversidad antropológica del mundo (Aguiló Bonet 2009, 185).

Así, los derechos humanos constituyen un marco ético-político que limita la actuación del poder cada vez que éste amenaza con vulnerar la dignidad de las personas y colectivos, situación que se había profundizado en el Ecuador de manera sistemática entre 1978 y 2006, y que derivó en una crisis social y política y de empobrecimiento de las clases populares y medias, producto de la violación masiva del conjunto de los derechos humanos, especialmente de los derechos económicos, sociales y culturales. Una crisis económica que significó el congelamiento de los depósitos, el feriado y salvataje bancario y una "estampida migratoria" como resultado de la aguda crisis económica con altos índices de pobreza (Salgado 2000; Larrea y Sánchez 2002; Acosta, López y Villamar 2004; Camacho 2009).

Desde esta perspectiva, la propuesta contra hegemónica de la movilización nacional en Ecuador en los primeros años del siglo XXI, sus reivindicaciones sociales contra la producción de desigualdades también se expresaron en términos del ejercicio emancipador de los derechos humanos y en la

exigencia de que el Estado garantice para todos, sin discriminación, vidas dignas y libres de violencias, las del capitalismo, las del patriarcado, las del racismo y la colonización. Así, la legitimidad para ejercer el Poder Constituyente se articula a la exigencia de cumplir con las obligaciones que el Estado ecuatoriano ha asumido en relación con los derechos humanos, un evidente límite al ejercicio de los plenos poderes. En el caso de la problemática de la mega minería, las organizaciones claramente expresaron sus posiciones antimineras en términos de derecho a la tierra y al territorio, de derechos colectivos indígenas entre ellos la consulta previa, libre e informada, de vivir en un ambiente sano, e incluso de vidas libres de violencia y con acceso a la justicia.

En esa medida, la redacción de la Constitución, los Mandatos Constituyentes y cualquier otra norma expedida por la Asamblea Nacional tenían como límite asumido del mandato popular el enfoque de los derechos humanos. Este límite debe tener en cuenta que: los sujetos de los derechos humanos son todas las personas y colectivos, los seres humanos; que el sujeto obligado es el Estado, sus delegatarios y concesionarios, y; que el contenido de los derechos humanos no se restringe a las normas de contenido nacional sino que incluye los estándares internacionales, incorporados, desde 1998, al ordenamiento jurídico ecuatoriano por el Estado. Es solamente a partir de este enfoque que se puede analizar el contenido del Mandato Minero y su posterior ejecución, sin desligarlo del contexto social y del conflicto político en el que se desenvuelve.

El Mandato Minero y la prevención de vulneraciones a derechos humanos

En este contexto de ejercicio del Poder Constituyente limitado por el enfoque de Derechos Humanos, los Mandatos Constituyentes son normas jerárquico-superiores a cualquier otra del ordenamiento jurídico como resultado del ejercicio de los plenos poderes conferidos. Son legítimos en tanto fueron aprobados por la mayoría de representantes de la Asamblea Nacional, depositarios de la voluntad popular para redefinir el pacto social entre las personas y el Estado. Durante el ejercicio del Poder Constituyente se expidió veinte Mandatos Constituyentes, entre los que consta uno relativo a la política extractiva y sus conflictos socio-ambientales.

Se trata del Mandato No. 6 o Mandato Minero, expedido el 18 de abril de 2008, con el fin de regular a la actividad minera a partir de varios hechos que pretendió controlar y prevenir: que las actividades de exploración y explotación cumplan con la preservación del ambiente y los derechos colectivos de pueblos indígenas, afro ecuatorianos y otras comunidades afectadas directamente; la necesidad de prevenir impactos negativos a la naturaleza; y la intención de desalentar la especulación y la concentración de concesiones mineras. En el contenido del Mandato Minero se reconoce que el marco jurídico existente a la fecha era insuficiente para prevenir

estos hechos, provocando afectaciones sociales, ambientales y culturales en los territorios donde se realizaban actividades mineras.

El contenido sustancial del Mandato Minero se centró en tres disposiciones constitucionales de carácter general respecto de las concesiones mineras: 1) la declaratoria de extinción sin compensación económica alguna de las concesiones mineras por diversas causales; 2) la moratoria temporal en la entrega de nuevas concesiones, y; 3) la suspensión temporal de actividades mineras con las características que se precisan a continuación.

La extinción de concesiones mineras sin compensación económica se dispuso en función de las siguientes causales:

- Las que, en fase de exploración, no hayan realizado ninguna inversión hasta el 31 de diciembre de 2007.
- Las que no cuenten con estudio de impacto ambiental presentado.
- Las que no hayan realizado los procesos de consulta previa, libre e informada –derecho colectivo reconocido en la Constitución de 1998.
- Aquellas cuya patente de conservación no haya sido pagada por adelantado hasta el 31 de marzo de cada año, tal como lo determinaba la ley entonces vigente.
- Las otorgadas al interior del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, Bosques Protectores y Zonas de Amortiguamiento definidas por la autoridad competente.
- Las que afecten a nacimientos y fuentes de agua.
- Aquellas que en número mayor de tres (3) hayan sido otorgadas a una misma persona natural o a su cónyuge; a una misma persona jurídica y sus empresas vinculadas, sea a través de la participación directa de la persona jurídica o de sus accionistas y parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad. Quedaban excluidas las concesiones mineras de no metálicos en etapa de explotación.
- Las otorgadas a favor de funcionarios y ex funcionarios del Ministerio de Recursos Naturales, Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de Minas y Petróleos, o a sus parientes inmediatos hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad. Incluía las concesiones que detentaran terceras personas pero como resultado de transferencias hechas previamente por dichos funcionarios o ex funcionarios y sus parientes.

Adicionalmente, se declaró la moratoria al otorgamiento de nuevas concesiones a partir del 20 de abril de 2008 y hasta que entre en vigencia el nuevo marco constitucional y legal regulatorio de la actividad minera. En esa medida se dispuso al Ministerio de Minas y Petróleos que archive los trámites pendientes de resolución de nuevas áreas mineras. También suspendió las actividades en todas las concesiones para minería metálica salvo las que se encontraran en etapa de explotación. Por otra parte, a la minería no metálica y de materiales de construcción se le permitió continuar con sus actividades con la condición de que renegociaran sus títulos mineros una vez expedido el nuevo marco regulatorio legal.

Además, las concesiones mineras de pequeña escala, minería artesanal y de subsistencia, así como en las que se encontraran operando cooperativas, asociaciones y condominios mineros debidamente legalizadas fueron excluidas de las disposiciones del Mandato, excepto lo previsto en el artículo tres relativo a la extinción de concesiones en áreas protegidas, bosques protectores, zonas de amortiguamiento, nacimientos y fuentes de agua y siempre que no excedan de 150 hectáreas mineras en producción ni de un volumen de explotación mayor a 150 toneladas por día.

Finalmente, el Mandato Minero dispuso que el nuevo marco legal regulatorio de la actividad minera se lo apruebe dentro de los siguientes 180 días de entrada en vigencia del Mandato y dispuso la creación de la Empresa Nacional Minera –ENAMI– la que deberá intervenir “en todas las fases de la actividad bajo condiciones de preservación ambiental y de respeto de los derechos de los pueblos”.

Así, el Mandato Minero constituyó norma constitucional de cumplimiento obligatorio para el Estado y los titulares de concesiones mineras con un carácter temporal y transitorio –180 días– hasta que, se expida el nuevo ordenamiento jurídico constitucional y legal que regule a la actividad minera. Norma que, en concordancia con el Mandato Constituyente No.1, era jerárquicamente superior a cualquier otra norma que emita con posterioridad el Poder Constituido o de aquellas que pudiera emitir la Función Ejecutiva de acuerdo a su capacidad reglamentaria, que como se comentó ejercía sus facultades a la par de la Asamblea Constituyente. Así, el Mandato Minero al ser jerárquicamente norma superior que las leyes emitidas con posterioridad por el Poder Constituido, forma parte de un conjunto de normas emitidas por la Asamblea Nacional Constituyente con rango constitucional extraordinario durante el ejercicio del Poder Constituyente y que se sostienen en una legitimad política y social

expresada en votación universal y directa por la mayoría de la sociedad. Este argumento limita cualquier concepción estrictamente jurídica que afirma un supuesto abuso de facultades jurídicas cometido por la Asamblea Nacional Constituyente al aislar sus acciones del marco histórico, político y social en el que se emitieron esas normas[8].

De la lectura del preámbulo del Mandato se concluye, además, que su expedición reconoce insuficiencias del marco legal, institucional y de política pública relativo a la explotación de minerales existente en el Ecuador durante la época neoliberal. Es decir, una indiscriminada entrega de concesiones mineras en todo el territorio nacional en el contexto de una ley de minería flexible y casi sin controles estatales que, además, había provocado varios conflictos socio-ambientales en las comunidades afectadas, entre ellos, la invasión de paramilitares contratados por la empresa canadiense Ascendant Cooper a Íntag y los enfrentamientos en Morona Santiago y Zamora Chinchipe en contra de los proyectos mineros en la Cordillera del Cóndor –Mirador y Panantza-San Carlos–, en especial los provocados por la canadiense Corriente Resources y sus filiales ECSA y EXSA, a finales de 2006.

Por otra parte, también se legitimó la expedición del Mandato Minero desde el reconocimiento de cuatro grupos de derechos humanos en riesgo: la prevención en el ejercicio del conjunto de los derechos humanos colectivos de las comunidades indígenas, afro ecuatorianas y mestizas afectadas; el derecho colectivo a la consulta previa, libre e informada; el derecho a vivir en un ambiente sano –incluida la protección de las cuencas hídricas y la consulta ambiental– que, con la Constitución de 2008, se articula al reconocimiento de los derechos de la naturaleza, y; la prevención en la especulación y concentración de concesiones mineras que pone en riesgo a los territorios campesinos e indígenas y el derecho a la propiedad individual o colectiva de las tierras habitadas y afectadas por minería.

En consecuencia, el Mandato Minero constituyó la respuesta política, con formato jurídico, de la Asamblea Nacional Constituyente a las reivindicaciones de las organizaciones sociales antimineras que se

8 Entrevistas realizadas a los Doctores Julio César Trujillo, Ramiro Ávila Santamaría, docente de la Universidad Andina Simón Bolívar y Jaime Vintimilla docente en la Universidad San Francisco de Quito, en el mes de julio de 2013.

rearticularon en 2008 y que, en días previos, había anunciado nuevas movilizaciones nacionales para exigir se declare al Ecuador como territorio libre de minería. Adicionalmente, al estar sostenido en el ejercicio de derechos humanos, como norma jurídica, el Mandato Minero supuso un límite al abuso del poder que la política extractiva minera neoliberal había desatado, en especial mediante la entrega y especulación de concesiones mineras.

También es pertinente precisar que el Mandato Minero refleja también posiciones a favor de la minería, al interior de la Asamblea, incluidos intereses de empresas mineras y gremios de mineros artesanales, por lo que su contenido es insuficiente respecto a las demandas sociales antimineras. Sobre este punto se profundiza en el Capítulo III.

Incumplimiento del Mandato Minero

Ahora bien, el Mandato Minero no fue ejecutado en su totalidad dentro del plazo previsto, es decir, hasta la entrada en vigencia de la Ley de Minería, hecho que sucedió en enero de 2009. Todo lo contrario, desde su aprobación, la política pública de explotación de minerales se ha intensificado a tal punto que en la actualidad tres de los proyectos de minería metálica industrial a gran escala, calificados como estratégicos, cuentan ya con licencia para explotación –Mirador, Fruta del Norte y Río Blanco–.

En el presente título se analiza el incumplimiento del mandato minero desde tres ámbitos: 1) las contradicciones internas en el ejercicio del Poder Constituyente y posteriormente con el poder Constituido; 2) el incumplimiento material del Mandato Minero en relación con los cinco proyectos mineros del sur de Ecuador, declarados estratégicos y; 3) la inacción de la justicia constitucional frente a su incumplimiento.

Contradicciones entre el poder constituyente y el poder constituido

El Mandato Minero debió ejecutarse entre el 20 de abril y el 20 de octubre de 2008, y al final de este período debió aprobarse un nuevo marco legal regulatorio de la actividad minera que debió haber coincidido con la entrada en vigencia de la Constitución. Sin embargo, la Ley de Minería entró en vigencia el 29 de enero de 2009, es decir, nueve meses después de la aprobación de dicho Mandato. En ese período también entró en

vigencia la nueva Constitución del Ecuador, terminando así el período de transición en el que se ejerció el Poder Constituyente dando inicio al ejercicio del Poder Constituido.

Durante esos nueve meses, dos iniciativas políticas intentaron regular la actividad minera en el Ecuador: una proveniente de la Asamblea Nacional Constituyente que intentó evitar la continuidad de los conflictos socio-ambientales provocados por la minería y proteger los derechos humanos de la población afectada, y; otra desde la Función Ejecutiva que decidió promover la minería industrial a gran escala en el país propiciando un diálogo con las empresas mineras alejándose de las reivindicaciones del incipiente y posteriormente fragmentado movimiento ecologista y popular anti-minero.

Estas dos políticas, en abierta contradicción, formaron parte de un proceso de tensión política más amplio entre la Asamblea Nacional Constituyente y la Función Ejecutiva que, en términos de la política de extracción de minerales, se resolvió hacia la posición del Gobierno Nacional quien asumiría el 21 de octubre la tarea de ejercer el Poder Constituido. Mientras que la Asamblea tomaba acciones que, en alguna medida, daban respuesta al proceso de movilización social. En este contexto, el Presidente de la Asamblea, asumió el liderazgo de una postura en contra de la minería, mientras que el Presidente del Ecuador, se convirtió en el principal vocero de la minería industrial a gran escala[9]. A continuación, se explica lo mencionado, punto por punto.

Desde 2007, la Función Ejecutiva inició diálogos sobre el tema minero en Ecuador, como una primera respuesta a las movilizaciones y acciones de hecho ocurridas en 2006. El entonces Ministro de Energía y Minas, Alberto Acosta, convocó al primer Diálogo Nacional Minero, como vía institucionalizada para corregir las irregularidades que se habían cometido durante los gobiernos neoliberales, e intentaba juntar a las comunidades afectadas, a los gremios de mineros y las empresas para decidir la política extractiva. Una vez que Alberto Acosta fue elegido asambleísta y Presidente de la Asamblea Nacional Constituyente, Galo Chiriboga asumió dicho Ministerio y continuó con la política de Diálogo Minero, paralelamente a lo cual logró revertir algunas concesiones (Vicente Vivanco 2007; Cisneros 2011).

9 Entrevista a integrante del Movimiento por la Salud de los Pueblos, junio 2016.

En un primer pronunciamiento del Presidente de la República del 31 de octubre de 2007, ya había afirmado: "Minería sí, pero con adecuados controles, con las adecuadas consultas a la comunidad, respetando a la gente, al medio ambiente y al Estado" (Minning Press, 2016), lo que daba cuenta de una posición moderada respecto a la minería, distinta de las reivindicaciones sociales pero a su vez distinta de la apuesta de flexibilización y liberación de controles neoliberales.

Ahora bien, una vez expedido el Mandato Minero, se dispuso al Ministerio de Minas y Petróleos emprender los actos administrativos regulatorios necesarios para ejecutar las disposiciones del Mandato, sin interpretarlas regresivamente o limitarlas. De ese modo la Asamblea Nacional Constituyente dispuso a la Función Ejecutiva (actual Ministerio de Minería), la ejecución del Mandato, determinando la responsabilidad en dicho Ministerio. La expedición del Mandato Minero estuvo vinculada además, con las resoluciones de amnistías otorgadas por la Asamblea Nacional Constituyente a favor de personas procesadas judicialmente por emprender acciones de protesta en defensa de sus comunidades, de los derechos colectivos y del ambiente, frente a proyectos de desarrollo, entre ellos, los proyectos mineros. Una primera amnistía fue emitida el 14 de marzo y una segunda, el 22 de julio de 2008.

De ese modo, la Asamblea Nacional reconocía que las acciones de protesta de las comunidades afectadas, entre otros proyectos, por los de minería a gran escala habían constituido actos políticos y no delitos penales; los cuales, además, se hallaban fundamentados en el ejercicio del derecho a la dignidad humana, del derecho a la resistencia o rebelión y en una legítima defensa de la naturaleza y de los derechos humanos. Razones suficientes para otorgar las amnistías y ordenar archivar todos los procesos judiciales, y suspender cualquier condena o sentencia que se hubiese dictado en contra de estos defensores (Guaranda s/f; Cárdenas, Jaramillo y Nasimba, 2010).

La Asamblea Nacional Constituyente finalmente aprobó el nuevo texto de la Constitución, el 24 de julio de 2008 y al siguiente día la envió al Tribunal Supremo Electoral para que convocara al referendo constitucional que se llevó a cabo el 28 de septiembre de ese mismo año, fecha en que fue aprobada la Constitución. En ésta se reconoce al Estado como social de derechos y justicia, determina un esquema orgánico de protección de los derechos humanos, los reconoce en su dimensión individual y colectiva e incorpora al ordenamiento jurídico a todos los estándares internacionales de derechos humanos, por sobre los demás tratados internacionales y leyes nacionales.

También reconoce los derechos colectivos de Pueblos y Nacionalidades Indígenas y de los pueblos Afro y Montubio, incluida la consulta previa, libre e informada; el derecho al agua para consumo humano y de riego para la soberanía alimentaria; los derechos de la naturaleza y varios límites a la política pública extractiva, entre ellas la prohibición, con matices, de explotar recursos naturales no renovables[10], dentro de territorios indígenas de pueblos en aislamiento voluntario, en zonas intangibles y zonas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Finalmente, reconoce el derecho a la resistencia ante acciones que amenacen con vulnerar derechos humanos. Por otro lado, determina un sistema articulado de garantías constitucionales para la protección de los derechos humanos: desde garantías judiciales como la acción de protección, las medidas cautelares o la acción de incumplimiento, hasta garantías normativas y de políticas públicas, que deben adecuarse y desarrollar el contenido de los derechos humanos reconocidos en la Constitución.

De esta manera, en términos teóricos, la ejecución del Mandato Minero y la entrada en vigencia de la nueva Constitución, auguraban un nuevo momento de relaciones entre las personas y comunidades con el Estado, con la perspectiva de construir límites jurídicos a la profundización del extractivismo mediante la regulación de la actividad minera desde un enfoque de prevención, protección y garantía de los derechos humanos de las personas y comunidades en cuyos subsuelos hay recursos naturales.

En esa medida, la ejecución del Mandato Minero debió significar la reversión de millones de hectáreas concesionadas en el país (en especial aquellas entregadas para explotación de minerales metálicos a gran escala), la protección de ecosistemas frágiles como páramos y bosques tropicales, la recuperación y protección de territorios campesinos e indígenas afectados por la minería, garantizándoles medios de vida que les permita la producción y reproducción social de sus vidas. En definitiva, la ejecución del Mandato Minero debió constituir una apuesta para repensar la política extractiva del país a partir del ejercicio de derechos de las comunidades afectadas y del innovador reconocimiento de los derechos de la naturaleza.

11 La propia Constitución autoriza al Presidente solicitar permiso a la Asamblea Nacional para limitar estas prohibiciones constitucionales, tal como sucedió con la autorización que diera la Asamblea Nacional para permitir la explotación petrolera de los bloques "ITT y 31" dentro del Parque Nacional Yasuní.

Según el diario "El Universo", la reversión de las concesiones mineras tardaría un mes a partir del 21 de abril de 2008, situación en la que se encontraban "las compañías mineras Aurelian, Ascendant Copper, Iamgold, Lowell Mineral, IMC, All Metals y Ecuacorriente" (El Universo 2008). Sin embargo, luego de expedido el Mandato Minero, la Función Ejecutiva evidenció explícitamente su postura a favor de la minería industrial develando las contradicciones internas dentro del movimiento PAÍS y, en consecuencia, afectando la ejecución de dicho Mandato. Fue tan evidente este hecho que a la siguiente semana después de la expedición del Mandato Minero el Gobierno Nacional retomó conversaciones con los gremios y empresas de minería artesanal y de pequeña escala, pero también con grandes empresas mineras e instaló un nuevo Diálogo Nacional Minero que, de alguna manera, excluía a las comunidades afectadas antimineras. Adicionalmente daba señales contradictorias a la finalidad del Mandato Minero, a través de la expedición de reglamentos y acuerdos, verificando así la intención de no ejecutar a cabalidad lo dispuesto por la Asamblea Nacional Constituyente.

En la citada nota de prensa de El Universo (2008) el entonces Ministro de Minas y Petróleos, Galo Chiriboga, indicó que la devolución de concesiones debía suceder en el menor tiempo posible e invitaba a discutir el borrador de la Ley de Minería a partir del 28 de abril, durante las jornadas de "Diálogo Nacional Minero". En el mismo artículo de prensa, Leonardo Elizalde, Gerente General de Ecuacorriente S.A., expresaba que mantener un proyecto en tres concesiones (cada una con 5 mil hectáreas) impedía un trabajo real de exploración e informaba que, si bien se acogerían al Mandato, estudiarían otras medidas legales y demandas internacionales. Este nuevo "Diálogo Nacional Minero" socializaba el vínculo entre la minería y el desarrollo en parroquias rurales y pequeños cantones afectados por proyectos mineros intentando conseguir legitimación en las comunidades, adicionalmente funcionarios de alto nivel del Gobierno Nacional mantenían reuniones con empresarios para promocionar proyectos mineros en el país.

Por otra parte, el 22 de abril de 2008, cuatro días después de haber sido aprobado el Mandato Minero, el Presidente de la República firmó el Decreto Ejecutivo No. 1040 por el cual se expidió el Reglamento de aplicación de los Mecanismos de Participación Social establecidos en la Ley de Gestión Ambiental, es decir estableció regulaciones al derecho a la consulta ambiental, reconocido en el artículo 88 de la Constitución de 1998. Hay que recordar que esta Constitución al igual que la de 2008, determinaba que los derechos y los procedimientos para la protección

del derecho a la consulta ambiental, se regulan mediante ley orgánica, no por decretos ejecutivos, lo que volvía inconstitucional al mencionado Decreto 1040.

Actualmente, ante la omisión de la Asamblea Nacional de regular el derecho colectivo a la consulta previa, libre e informada, este decreto es usado como único mecanismo por parte de las empresas mineras para formalmente verificar el desarrollo de procesos de socialización de los proyectos a las comunidades, como parte del proceso administrativo de licenciamiento y permisos ambientales. Es decir, que este decreto vacía de contenido tanto a la consulta ambiental como la consulta previa, libre e informada, como en algún momento, lo reconoció la Defensoría del Pueblo del Ecuador: son procesos de consulta de carácter formal sin ningún efecto en términos de la participación de las comunidades (Chávez 2010; Defensoría del Pueblo 2011).

> La expedición del Reglamento de Aplicación de los Mecanismos de Participación Social establecidos en la Ley de Gestión Ambiental [...] convierte a éste en el único marco regulatorio de procesos de consulta ambiental general mediante la derogatoria de ciertos reglamentos sectoriales y varias disposiciones reglamentarias. [...]
>
> [Y] como efecto de la consulta se dispone que, si los sujetos de la participación social se oponen a la actividad o proyecto que genere impacto ambiental, esta no podrá llevarse a cabo, a menos que la autoridad competente insista en su realización (Chávez 2010, 21).

Al respecto, Cisneros (2011) afirma que "[e]l cambio de la normativa para la participación social permitió que aquellas empresas que ya habían entregado los términos de referencia de los estudios de impacto ambiental, como Iamgold y ECSA, a pesar de no haber contado con la participación de los representantes locales, pudieran continuar con sus actividades" (Cisneros 2011, 292). De ese modo, la Función Ejecutiva afectaba a la ejecución del artículo 1 del Mandato Minero, relativo al ejercicio del derecho a la consulta ambiental y del derecho colectivo de consulta previa, libre e informada.

Catorce días después, el 6 de mayo de 2008, el Presidente de la República en una acto público convocado en la Plaza Grande, ante asociaciones y gremios de trabajadores y empresarios mineros, anunció el posible envío de un proyecto de Ley de Minería a la Asamblea Nacional Constituyente, y además dejó en claro la posición política del gobierno de Alianza País sobre la promoción de la minería industrial a pequeña, mediana y gran escala, bajo el discurso de una minería responsable. El movimiento popular y ecologista anti-minero fue tildado de irresponsable y extremista y de querer afectar el proceso político del movimiento PAÍS.

> Hemos dicho compañeros sí! Sí a la minería! A esa minería responsable con el medio ambiente que utilice técnica de punta para minimizar el impacto ambiental. ¡Sí a esa minería responsable socialmente, que los primeros en beneficiarse sean las comunidades que reciben los impactos de dicha minería! ¡Sí a esa minería económicamente responsable que pague lo que debe pagar al Estado!
>
> Por supuesto que ha sido un desastre el sector minero si las leyes que se hicieron en la época neoliberal fueron para que se lleven en peso nuestra riqueza [...] pero de ahí a creer que la minería es mala per sé eso es un error gravísimo. Tenemos que hacer una buena Ley de Minería, poner las reglas claras y desarrollar esa minería, les insisto, ambiental, económica y socialmente responsable. Esa es la postura clara de mi gobierno y puedo hablar en nombre de Alianza País [...]
>
> Hasta hace poco sólo parecía que había gente que se oponía a la minería y hay muchas posturas que respeto de gente honesta que sinceramente actúa en base a convicciones, pero también por ahí hay algunos insensatos que más parecen locos furiosos que no tienen nada que perder, que empiezan a decir una serie de mentiras, una serie de tonterías, que ya son posturas irresponsables [...]
>
> Y vencer de esta forma, democrática, pacífica, con diálogo, con argumentos, vencer a estas posturas extremistas de gente que no tiene nada que perder, que de la forma más absurda andan diciendo¡ no a la minería, no al petróleo, no a la hidroeléctrica! ¿Qué quieren? ¡Que quebremos este país! ¡por favor! [...]

Hemos tenido que tomar medidas muy duras lo sabemos, algunos de ustedes han sido perjudicados, no todos, el Mandato Minero no prohíbe ni la pequeña ni la mediana minería, pero sí hemos tenido que hacer un receso de esa gran minería, incluso la que cumplió con todas las reglas. En ese sentido, se puede decir, como me dijeron algunas empresas mineras, hemos pagado justos por pecadores, tienen razón. Pero también hay que ver la realidad por cada justo había doscientos pecadores, quinientos pecadores. Es decir, había muchas empresas que incumplieron la ley, que no sacaron los permisos ambientales, cuyas concesiones las utilizaron para especular, que trataron de politizar comunidades, ¡dividirlas! ¡Esas son realidades compañeros! [...]

Les ofrezco que en menos de ciento ochenta días estará esa nueva ley minera donde haya un claro procedimiento para establecer concesiones y acabar con la corruptela que hubo en los últimos años dónde habían personas naturales, personas como ustedes, que tenían más de noventa concesiones [...] La nueva ley hará un adecuado procedimiento para otorgar concesiones y acabar con estas actividades especulativas y con las corruptelas que había! La nueva ley deberá establecer regalías para el Estado. Que ese oro, ese cobre, esa plata, esa caliza, esas piedras son de los ecuatorianos, es del Estado, en consecuencia, tienen que darnos en pago por esos minerales por esos recursos no renovables que no se crean, ya están creados, ¡se extraen! Y hay un dueño de esos recursos, el pueblo ecuatoriano. Y el pago por esos recursos ¡se llama regalías! [...]

¡Esa ley debe respetar a las comunidades! Por eso en la nueva ley, no sólo minera, en la nueva ley hidrocarburífera, en la nueva ley eléctrica, las comunidades deberán ser propietarias, co-propietarias, pero deberán participar de esa explotación minera, de esa explotación petrolera, de esas hidroeléctricas para que sean las primeras en beneficiarse. Así se resuelven los conflictos, haciendo bien las cosas! ¡No a la brava de grupos que no sacaron ni dos por ciento en las últimas elecciones, pero quieren imponernos su agenda, nos hacen paros preventivos porque el gobierno no obedece lo que nosotros decimos! ¡Vayan

> a mandar a su casa! Aquí va a mandar el Gobierno Nacional electo democráticamente, y con el respaldo de todos ustedes, vamos a demostrarle al Ecuador y al mundo que la sensatez vencerá. Y por último, esa nueva ley minera tiene que ser tremendamente estricta con el cuidado ambiental. Pero cuidado también nos dejamos engañar por esa gente que quiere sembrar, les insisto, la incertidumbre la discordia, que dicen que necesariamente la minería contamina las fuentes de agua y acaba con el agua dulce para nuestros agricultores, nuestros campesinos ¡Eso es falso compañeros![11].

De este discurso se desprende que en menos de un año y medio en el poder, el Gobierno Nacional se alejaba políticamente de las reivindicaciones sociales y políticas antimineras y retomaba el diálogo con las empresas mineras nacionales y transnacionales, para coordinar la expedición de un marco legal regulatorio de la actividad minera. En efecto, el 14 de noviembre de 2008, el Presidente envió el proyecto de Ley de Minería a la Comisión de Legislación y Fiscalización, la misma que asumió las funciones legislativas después de la finalización de actividades de la Asamblea Constituyente.

El llamado del Gobierno Nacional al "Diálogo Nacional Minero" que incluía a las empresas mineras, provocó que las comunidades organizadas y en lucha contra los proyectos mineros retomaran la protesta social ante la promoción clara de una política minera a mediana y gran escala, proveniente de un gobierno legitimado socialmente y pronunciando un discurso político que anunciaba una minería responsable. Mientras el proceso legislativo de aprobación de la ley avanzaba, desde mayo de 2008, se retomaron las protestas ante el posible incumplimiento del Mandato Minero y la inminente aprobación de una nueva Ley de Minería. Nuevamente, factores externos, en este caso la nueva postura política del Gobierno de Alianza País frente a la minería, provocaría un nuevo momento de articulación de la lucha antiminera, esta vez con actividades coordinadas desde la Asamblea de los Pueblos del Sur.

11 Discurso del Presidente de la República, Rafael Correa Delgado, el 6 de mayo de 2008 en la Plaza Grande. Disponible en https://www.youtube.com/user/lavozdelminero/videos

Por su parte, el Ministerio de Minas y Petróleos, tres meses después de expedido el Mandato Minero, emitió el Acuerdo Ministerial No.172, el 10 de julio de 2008[12]. Este Acuerdo se limitó a desarrollar el artículo 3 del Mandato, condicionando la extinción de concesiones que afectaran nacimientos y fuentes de agua, a la verificación mediante estudios, de contaminación o perturbación de cursos, actividades y balances hídricos, a causa de actividades mineras. Estos estudios debían realizarse a costa del Estado siempre que hubiera disponibilidad de fondos. De ese modo, El Ministerio de Minas y Petróleos sustituyó el carácter preventivo del Mandato, previsto por el Poder Constituyente, para la protección de cuencas hídricas, por un carácter meramente paliativo frente a la contaminación o perturbación de los cursos y ciclos hídricos (Chicaiza 2010).

De todos modos, este Acuerdo ratificó que, cuando el Mandato Minero se refiere a fuentes y nacimientos de agua, éstas comprenden las "aguas superficiales, subterráneas y humedales"[13], es decir no sólo hizo referencia a ríos, riachuelos sino a todas las fuentes de agua que podrían ser afectadas por minería: lagunas, lagos, acuíferos, zonas de páramo, zonas de inundaciones, entre otras. Es importante mencionar que a pesar del contenido detallado de este punto del Acuerdo, uno de los argumentos usados por funcionarios del Ministerio de Minas y Petróleos, para no ejecutar el Mandato Minero fue su falta de claridad, como se describe a continuación:

> El Mandato Minero fue un cumplimiento político pero no fue pensado técnicamente. [Tomemos por ejemplo] el artículo 3 relacionado con las concesiones que afecten fuentes o nacimientos de agua. Si vamos a la Comisión Nacional de Recursos Hídricos fuentes de agua son hasta las fuente subterráneas, entonces no hay una concesión en el Ecuador que no afecte y necesite del agua, entonces es acabar con la minería. No es viable el Mandato y no hay como darle trámite. El Mandato no hace claridad sobre la competencia de las instituciones del Estado para cumplirlo (Vivas Albán 2011, 49-50).

12 Registro Oficial No. 396 de 5 de Agosto 2008.

13 Ibíd. Artículo 2. Entrevista a Prefecto de Zamora, Salvador Quishpe, junio 2016.

Estas contracciones, que denotaban la falta de voluntad política para el cumplimiento del Mandato Minero tras su expedición, habrían sembrado en algunas organizaciones antimineras, la desconfianza en la institucionalidad estatal así como el desencanto en la participación social promovida por el Estado. En efecto, varias de las organizaciones antimineras decidieron no hacer parte de los eventos de diálogo minero convocados por el Ministerio. *"No podemos entrar en ese proceso de que nos quieran hacer sentar con los mineros a dialogar"*[14].

"Nosotros habíamos estado oponiéndonos a todas esas actitudes contradictorias del Presidente Correa porque por un lado se redactaba la Constitución en Montecristi, y esa Constitución incluía artículos como el artículo 10 que habla de los Derechos de la Naturaleza, pero mientras eso sucedía, el mismo Gobierno convocaba a las empresas a través del Ministerio de Minas y Petróleos y a gente vinculada a las empresas mineras para que empiecen a redactar la Ley de Minería. La Ley de Minería empezó en el Itchimbía, en Quito mucho antes que concluyera la Constituyente de Montecristi[15]".

Otras fracciones antimineras, que habían asistido a algunas reuniones del diálogo minero oficial, cuestionaron su carácter dirigido y sesgado[16]. En este sentido, el prefecto de Zamora recuerda que uno de los expositores en el diálogo minero fue Leonardo Elizalde, representante de la empresa Ecuacorriente S.A. "Entonces era obvio que la ley minera estaba naciendo de las intenciones de las empresas mineras, no de lo que Ecuador requería, sino de lo que las empresas necesitaban"[17].

14 Entrevista a integrante de la CNDVS, junio 2016.

15 Ibíd.

16 Entrevista a integrante de la FOA, junio 2016.

17 Entrevista a Prefecto de Zamora, Salvador Quishpe, junio 2016.

Por su parte, Ian Harris, vicepresidente senior de Ecuacorriente, confirmó que la Embajada de Canadá en Ecuador trabajó arduamente para incidir en el cambio de la política minera, incluyendo reuniones de alto nivel entre las compañías mineras canadienses y el Presidente Rafael Correa (Harris 2008). Así mismo, consiguieron un lugar privilegiado en el "Diálogo Nacional Minero" a tal punto que algunos artículos de prensa de carácter económico afirmaban que las concesiones de los proyectos claves canadienses, no serían afectados por el Mandato. (Moore y Velásquez 2012).

Ante estas situaciones, en un nuevo intento de articulación nacional, la Asamblea de los Pueblos del Sur, actor emergente que intentó rearticular a las organizaciones antimineras, convocó a los denominados "Diálogos por la Vida", que se realizaron en distintos territorios como mecanismo para movilizar a la población y a las organizaciones. Estos diálogos se concretaron en asambleas informativas sobre la minería y la promoción organizacional. Los veinticinco diálogos comunitarios realizados se constituyeron en la posibilidad de un nuevo proceso de movilización a nivel nacional en exigencia del cumplimiento del Mandato Minero y en contra de la aprobación de la Ley de Minería[18]. En este punto, es importante mencionar que, para el sector más radical del incipiente movimiento nacional anti-minero, el mismo contenido del Mandato Minero fue insuficiente en términos de dar respuesta a las reivindicaciones sociales. Bajo un discurso que proponía "ordenar la casa" en lo que coincidían el Ministro de Minas y Petróleos y el Presidente de la Asamblea Nacional Constituyente, se encubría, según afirmaciones de algunas organizaciones, un proceso de continuidad de la actividad minera, que luego resultaría además en la promoción de la minería industrial a gran escala.

Entre diciembre de 2008 y enero de 2009, el nivel de movilizaciones antimineras aumentó, especialmente en el Sur de Ecuador. El 5 de enero de 2009, varios dirigentes fueron detenidos, maltratados y criminalizados. Un detenido en Limón Indanza, provincia de Morona Santiago, recibió un disparo en la cabeza y no fue atendido de manera oportuna. Meses después sería liberado por la justicia ante la evidencia de irregularidades en el proceso judicial. Debido a las protestas que ocurrieron ese mismo día en la parroquia Molleturo, provincia del Azuay, ocho dirigentes fueron acusados de terrorismo en abril de 2009 para luego ser liberados,

18 Entrevista a Integrante de la CCP e Integrante MSP, junio 2016.

igualmente por irregularidades en los procesos y falta de pruebas (Amnistía Internacional 2012).

Finalmente, el 12 de enero de 2009, unas doce mil personas, de ocho provincias, se movilizaron en contra de la aprobación de la Ley de Minería. Ante lo que el Gobierno Nacional insistió en su discurso de minería responsable y acusó a dirigentes de la CONAIE de intento de desestabilización política y de oposición a la superación de la pobreza. Cuatro personas más fueron detenidas durante esas protestas y acusadas de terrorismo, luego fueron liberadas por no poder determinar responsabilidad alguna (Amnistía Internacional 2012).

En resumen, las contradicciones entre la Asamblea Nacional Constituyente y la Función Ejecutiva, por cierto de carácter interno dentro del movimiento PAÍS, provocó que el Mandato Minero después de expedido sea deslegitimado por el Gobierno Nacional. Este construyó un discurso de "minería responsable" que permitiría superar la pobreza, defendiendo a las empresas y exigiendo a la Asamblea Nacional avanzar rápidamente en la aprobación de la ley minera. Desde entonces, el Presidente ha afirmado: "no podemos ser mendigos sentados en un saco de oro" (Andes, 2012; Dávalos, 2013), en tanto argumento para la expansión e intensificación del extractivismo en Ecuador.

En este contexto político adverso, el Mandato Minero no se ejecutó en su totalidad y las grandes empresas mineras retomaron sus actividades incluso con anterioridad a la vigencia de la nueva Ley de Minería. A continuación se analiza el incumplimiento del Mandato Minero en relación con cinco proyectos de minería a gran escala, ubicados en el Sur del país, y calificados como estratégicos por el gobierno: nacional –Mirador, Fruta del Norte, Río Blanco, Loma Larga y Panantza-San Carlos.

Incumplimiento del Mandato Minero en cinco proyectos estratégicos del sur

Una vez que se ha evidenciado la decisión política del Gobierno Nacional de no cumplir totalmente con las disposiciones del Mandato Minero, a continuación se verifica, en términos jurídicos y de gestión administrativa, su incumplimiento material. La CNDVS, como parte de las acciones que emprendió contra la política extractiva del Gobierno Nacional, el 7 de noviembre de 2008, denunció el incumplimiento de dicho Mandato y presentó una queja defensorial que fue resuelta por la Comisión Nacional

de Derechos Individuales y de Género de la Defensoría del Pueblo del Ecuador, en Quito.

Dentro del expediente defensorial, el Ministerio de Minas y Petróleos reconoció la ejecución parcial del Mandato Minero. Mediante oficio de 4 de febrero de 2009 suscrito por José Serrano Salgado, Subsecretario de Minas de ese entonces[19] y actual Ministro del Interior, se manifiesta que a esa fecha solamente se habían extinguido las concesiones "inmersas en lo establecido en los artículos 1, 2, 5 y 6" del Mandato Minero "lo cual corresponde a 2.575 áreas mineras distribuidas en 3'698.520,41 hectáreas mineras", es decir, que se extinguió el 65,7% de las concesiones otorgadas a ese momento[20]. Y, afirmó que dicha Cartera de Estado aún continuaba ejecutando las disposiciones del Mandato Minero pese a que, a esa fecha, ya habían transcurrido diez meses de su aprobación y la Ley de Minería había entrado en vigencia.

En respuesta, el 30 de diciembre de 2009, la Defensoría del Pueblo, mediante resolución defensorial[21], confirmó que el Mandato Minero se había ejecutado parcialmente. En la parte resolutiva recomendó al Ministerio de Minas y Petróleos, actual Ministerio de Minería, a que ejecute lo dispuesto en el Mandato Minero con énfasis en la extinción de concesiones por falta de consulta ambiental y de consulta previa, libre e informada; aquellas que intersectan con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, Bosques Protectores y sus Zonas de Amortiguamiento; las que afecten a nacimientos y fuentes de agua, y; aquellas que excedan un número mayor a tres a nombre de una misma persona o sus familias o empresa y sus filiales para evitar el acaparamiento de tierras y la especulación.

En esa misma resolución, acogiendo la petición de la CNDVS, se recomendó también que se debía priorizar la ejecución de los artículos tres y cuatro del Mandato Minero en relación tanto con las concesiones otorgadas a las empresas Corriente Resources Inc. y sus filiales (Ecuacorriente - ECSA, Explorcobres –EXSA– y Midas Mine); Kinross Gold Corporation y

19 Oficio No. 0037-SM-2009-gr.1552, de 4 de febrero de 2009. Suscrito por José Serrano Salgado, Subsecretario de Minas del Ministerio de Minas y Petróleos del Ecuador, incorporado al expediente No .40821-2009 de la Defensoría del Pueblo del Ecuador.

20 De las 5'629.751 hectáreas que estaban concesionadas en el país en el 2008 (Sacher y Acosta 2012).

21 Resolución defensorial No. 79-CNDHIG-Exp-No.40821-2009 de 30 de diciembre de 2009.

su filial Aurelian Ecuador S.A.; Lowell Mineral Exploration; IamGold; International Minerals Corporation y sus filiales (EMC y San Luis Minerals); Cooper Mesa Mining Corporation y su filial Ascendant Cooper Ecuador; Salazar Resources y su filial Curimining S.A., y; EcuadorGold. Así como con los proyectos mineros: Junín, Rumiñahui, Curipamba, Pallatanga, Quimsacocha, Chaucha, Río Blanco, Gaby, Panantza-San Carlos, Mirador, Mirador 1, Fruta del Norte y Cóndor.

La aprobación de la Ley de Minería significó el fin del carácter transicional del Mandato Minero. Su ejecución debió suceder entre el 20 de abril de 2008 y el 29 de enero de 2009, fecha de publicación y entrada en vigencia de la ley. Sin embargo, las empresas con títulos mineros para actividades de exploración y explotación de minerales metálicos a gran escala no fueron afectadas por el Mandato Minero, al contrario, continuaron sus actividades pese a que varios de esos proyectos incurrieron en una o varias causales de extinción previstas en el mandato. Es más, tres de esos proyectos en la actualidad ya cuentan con licencia ambiental para la fase de explotación cuando se debieron revertir sus concesiones al Estado en abril de 2008.

A continuación se dará cuenta del incumplimiento material del Mandato Minero para el caso de los cinco proyectos catalogados como estratégicos por el Estado –Mirador, Fruta del Norte, Río Blanco, Loma Larga (antes Quimsacocha) y Panantza-San Carlos– en base a la información geográfica recogida, sistematizada y contrastada para la presente investigación.

Ahora bien, antes de realizar el análisis del incumplimiento para cada proyecto, es necesario presentar una consideración general sobre el alcance que tiene el derecho colectivo a la consulta previa, libre e informada en Ecuador como premisa para poder analizar el cumplimiento o no del artículo 1 del Mandato Minero. Preliminarmente se puede advertir, tal como lo ha reconocido la Defensoría del Pueblo del Ecuador que, pese al reconocimiento del derecho a la consulta previa libre e informada en las Constituciones de 1998 y de 2008, en la práctica no existe una ley orgánica que la regule y por lo tanto las empresas extractivas hacen uso del reglamento de la consulta ambiental vigente como mecanismo formal para afirmar que se ha garantizado el derecho de consulta ambiental y el derecho colectivo de consulta previa, libre e informada en el caso de pueblos indígenas, afro-descendientes y montubios.

La consulta previa, libre, e informada en Ecuador[22]

La consulta previa, libre e informada al que tienen derecho las comunidades, pueblos y nacionalidades, fue reconocido inicialmente en el ámbito internacional a través del Convenio No. 169 de la OIT en 1989, y solamente 8 años después fue reconocido por Estado Ecuatoriano, en la Constitución de 1998. Este derecho fue ratificado por la Constitución de 2008, determinando procesos de consulta pre-legislativa para la expedición de normas así como la consulta previa en caso de proyectos que vulneren o amenacen sus derechos colectivos (Defensoría del Pueblo 2011).

La Constitución del Ecuador de 1998 también determinó un sistema orgánico de protección de los derechos en tanto constituye el deber más alto del Estado, e incorporó al ordenamiento jurídico los "instrumentos internacionales [de derechos humanos] vigentes"[23], los cuales pasaron a ser de directo y obligatorio cumplimiento por todas las autoridades del Estado. Ni siquiera la falta de ley puede considerarse como excusa para justificar la violación de los derechos humanos. Los tratados internacionales, incluidos los de derechos humanos, prevalecen por sobre las leyes y el resto de normas de menor jerarquía.

De ese modo, el derecho a la consulta reconocido en el Artículo 84, numeral 5 de la Constitución debe ser leído de manera integral por lo dispuesto en la Constitución de 1998, el Convenio 169 de la OIT de 1989 y la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007, además de los contenidos desarrollados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y la Organización de Naciones Unidas.

22 El presente acápite sobre consulta previa, libre e informada tiene como base el informe temático elaborado en 2011 por la Defensoría del Pueblo del Ecuador citado en el listado de referencias de esta investigación.

23 Constitución del Ecuador de 1998, artículo 18.

Caso contrario se estaría vaciando su contenido y convirtiéndolo en una formalidad sin ningún efecto para la protección de los derechos humanos (Defensoría del Pueblo 2011).

Sobre la base del informe temático elaborado por la Defensoría del Pueblo (2011), el derecho a la consulta previa, libre e informada tiene como propósito el ejercicio del derecho de participación de las comunidades indígenas en Ecuador y por tanto, si bien la Constitución de 1998 sólo la preveía para planes y programas de prospección y explotación de recursos naturales no renovables, de la lectura integral del Convenio 169 de la OIT, la consulta debe aplicarse en todos los casos en que se prevean medidas legislativas o administrativas que puedan afectarles directamente. Por su parte, la Declaración de Naciones Unidas de Pueblos Indígenas determina expresamente que el fin de la consulta es obtener el consentimiento informado. En esa medida, la consulta no constituye meros procesos de socialización.

Según la Defensoría del Pueblo (2011), el sujeto consultante siempre es el Estado y no los particulares. Mientras que los sujetos consultados, de carácter colectivo, son todas las comunidades y sus organizaciones representativas, que por auto identificación, se reconocen indígenas y/o tribales, extendiéndose el abanico de sujetos, en el caso del Ecuador, a los pueblos afro descendientes y al pueblo montubio. El Sistema Interamericano de Derechos Humanos, en la sentencia del caso entre el Pueblo Saramaka vs. Surinam, reconoció esta particular relación entre la auto-identificación y el ejercicio del derecho a la consulta.

Esta consulta, además, tiene tres elementos sustanciales que deben ser garantizados por el Estado: lo previo, lo libre y lo informado. El carácter previo de la consulta implica la necesidad de que el proceso suceda antes de cualquier decisión normativa o administrativa, que ponga en riesgo los derechos colectivos, y con el suficiente tiempo para prepararla (Defensoría del

Pueblo 2011). De ese modo, para el caso de la actividad minera en el Ecuador, el derecho de consulta debió suceder tanto de manera previa al inicio del proceso legislativo de la Ley de Minería y de cualquier política pública que regule la actividad minera; así como previamente al otorgamiento de cualquier concesión minera que afecte territorios indígenas. Este es uno de los puntos más controversiales de la consulta, pues en la actualidad el Estado, amparado en el Decreto Ejecutivo 1040, realiza procesos de socialización a comunidades indígenas dentro del proceso de licenciamiento ambiental, esto es cuando ya se ha decidido otorgar permiso administrativo para que se realicen tareas de exploración minera.

El carácter libre de la consulta tiene que ver con la autonomía de las comunidades indígenas y tribales para ejercer su derecho de participación. Según la Defensoría del Pueblo (2011) debe estar libre de coerción, intimidación, manipulación, que incluye la prohibición de incentivos monetarios, tácticas para división de comunidades y actos violentos que amedrenten a las comunidades. En esa medida, estrategias como la firma de convenios entre comunidades indígenas y empresas mineras como parte de procesos de relaciones comunitarias e incluso la inversión por parte del Estado a nombre de la minería y de sus regalías anticipadas, afectan el carácter libre de los procesos de consulta, según estándares internacionales de derechos humanos.

Este derecho de consulta exige además, adecuados procesos de información previo a la toma de decisiones. Esto es acceso oportuno de la mayoría de la comunidad a la información necesaria para comprender el alcance y las implicaciones, en este caso, del otorgamiento de concesiones mineras en sus territorios. Implica también el asesoramiento técnico e independiente que las comunidades consideren necesarios así como la traducción obligatoria a sus lenguas originarias, en especial en las zonas donde las comunidades se comunican solamente a través de ellas (Defensoría del Pueblo 2011).

De ese modo, el derecho a la consulta previa, libre e informada en Ecuador hasta el 29 de enero de 2009, fecha en que debió ejecutarse y cumplirse todas las disposiciones del Mandato Minero, implicaba la obligación de consultar a las comunidades indígenas afectadas de manera previa al otorgamiento de concesiones mineras. Esto es, con suficiente tiempo y entregando la información fehaciente, sin ejercer ningún tipo de influencia, a fin de que las comunidades puedan expresar o no su consentimiento. Hasta esa fecha, la Asamblea Nacional había omitido regular la consulta mediante ley orgánica. El Gobierno Nacional ha utilizado los mecanismos previstos para la consulta ambiental como sustituto formal de este derecho colectivo de participación.

En Ecuador, ningún proceso de otorgamiento de concesiones mineras ha garantizado el proceso de consulta previa, libre e informada de acuerdo a los estándares nacionales e internacionales de derechos humanos. En esa medida, todas las concesiones otorgadas en territorios indígenas hasta el 20 de abril de 2008, fueron extinguidas de acuerdo al artículo 1 del Mandato Minero.

Proyecto Mirador

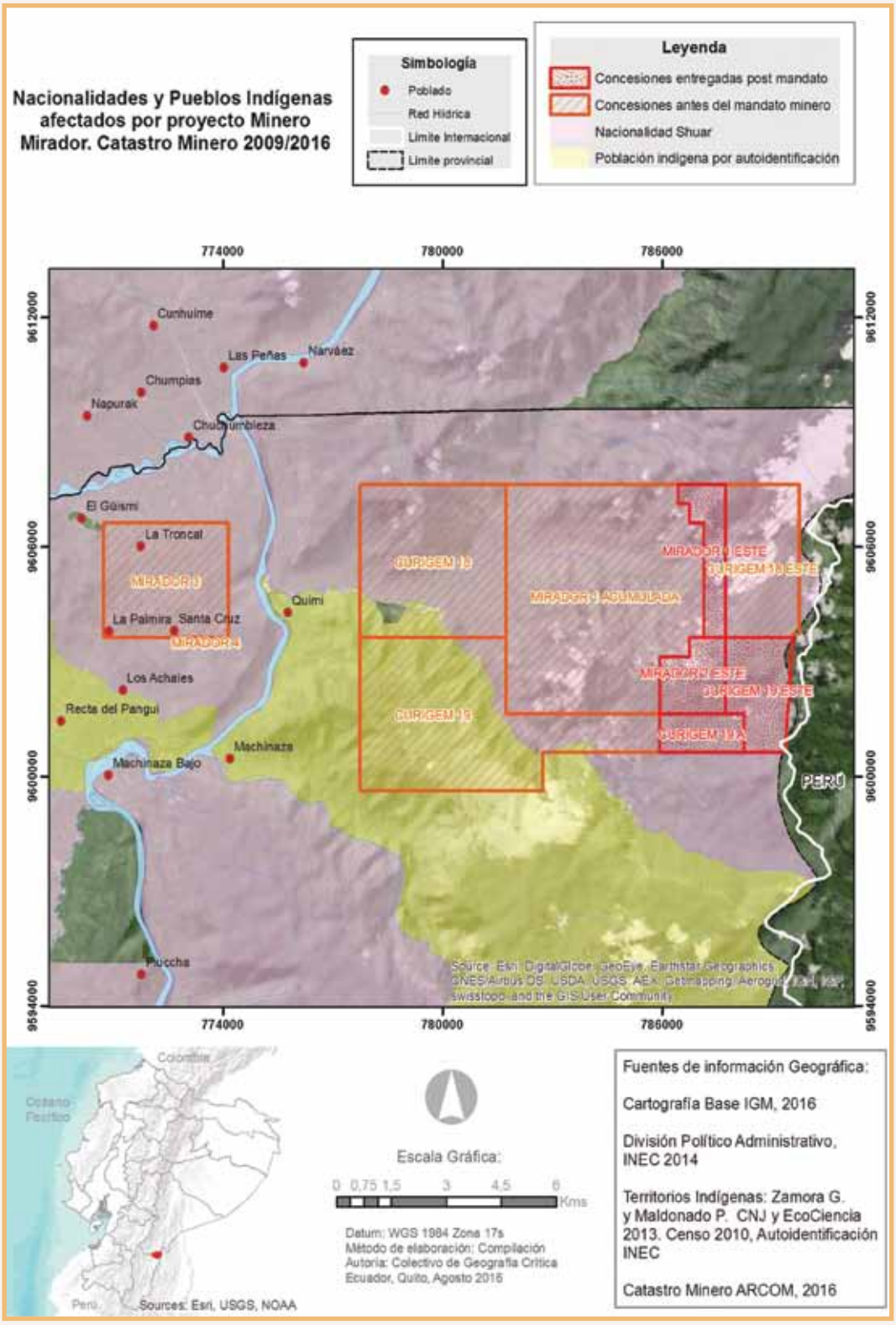
El proyecto Mirador está ubicado íntegramente en el cantón El Pangui de la provincia de Zamora Chinchipe, al sur de Ecuador. Actualmente es desarrollado por la empresa EcuaCorriente S.A., filial del consorcio chino CRCC Tongguan. Cuenta con licencia ambiental para explotación y firmó un contrato de explotación con el gobierno ecuatoriano, el 5 de marzo de 2012. Esto, pese a las múltiples violaciones de derechos humanos denunciadas. Actualmente, construye la planta de beneficio y desbroza la vegetación para la apertura de la mina a cielo abierto. Se trata del primer proyecto de minería a gran escala en fase de explotación.

Este proyecto está conformado por diez concesiones mineras que acumulan un total aproximado de 9.849 Has. Un bloque de ocho concesiones que representa el 89,5% del área concesionada se ubica dentro de la parroquia rural Tundayme afectando el 34,4% de su territorio. Y otro bloque de dos concesiones que representa el 10,5% del área concesionada está dentro de la parroquia rural de El Güismi afectando al 11% de su territorio. Las concesiones Curigem 18 Este y Curigem 19 Este, limitan con la frontera con Perú intersectando con la zona de seguridad fijada por el Estado. Varias concesiones del proyecto Mirador debieron extinguirse sin compensación económica alguna por encontrarse inmersas en varias causales del Mandato Minero y otras más debieron archivarse, por las siguientes razones.

Como se observa en el primer mapa, todas las concesiones del proyecto Mirador intersectan con territorios indígenas, sobre todo de la nacionalidad Shuar según autoidentificación constante en el Censo de Población y Vivienda. En esa medida, las concesiones Mirador 1 y Mirador 2 (actualmente Mirador Acumulada), Mirador 3, Mirador 4, Curigem 18, Curigem 18 Este y Curigem 19[25], entregadas a favor de Ecuacorriente S.A. antes de la vigencia del Mandato Minero, debieron extinguirse sin compensación económica, en cumplimiento del artículo 1 del Mandato, puesto que el Estado no aplicó la consulta previa, libre e informada a las comunidades indígenas y sus organizaciones de segundo y tercer grado, previamente al otorgamiento de las concesiones mineras. Algunos estudios de ONGs y académicos dan cuenta de esta situación (CEDHU 2010; Garbay 2011; López Fabra 2014).

24 Según Informe Técnico del Proyecto Mirador de 30 de noviembre de 2006, estas concesiones fueron otorgadas entre los años 2001 y 2006 (Sivertz, Ristorcelli y Hardy 2006, 18).

Mapa 1 Nacionalidades y Pueblos Indígenas afectados por el Proyecto Minero Mirador



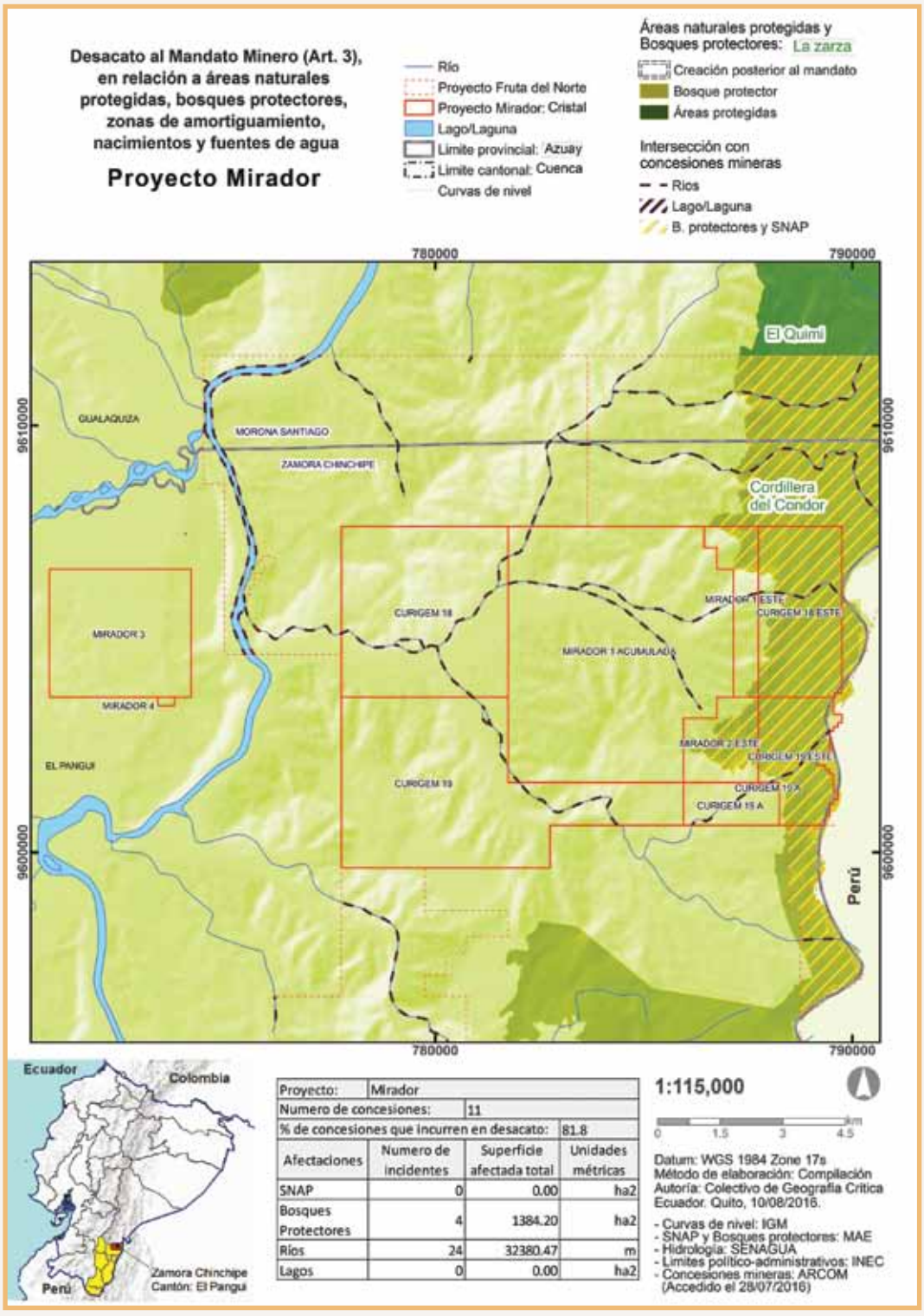
Por otra parte, los procesos en trámite para el otorgamiento de las concesiones Mirador 1 Este, Mirador 2 Este y Curigem 19 Este (actualmente Curigem 19 Este y Curigem 19 A), debieron archivarse en cumplimiento del artículo 6 del Mandato Minero que ordenó la moratoria en el otorgamiento de nuevas concesiones y el archivo de expedientes hasta la aprobación de la nueva Ley de Minería.

Como se desprende del segundo mapa, el proyecto Mirador también debió haber sido afectado en aplicación del artículo 3 del Mandato Minero, dado que las concesiones, inscritas y en trámite, Mirador 1 Este, Mirador 2 Este, Curigem 18 Este y Curigem 19 Este, intersectan con el Bosque Protector Cordillera del Cóndor. Adicionalmente, siete de las diez concesiones (Mirador 1 Acumulada; Mirador 1 Este; Curigem 18; Curigem 18 Este; Curigem 19; Curigem 19A y Curigem 19 Este) afectan a fuentes de agua. Todas estos ríos afectados por las concesiones corren aguas hacia abajo de la cordillera del Cóndor y desembocan en el río Zamora, tal como lo ha referido la Contraloría General del Estado (2012).

Por otra parte, con anterioridad al Mandato Minero, la empresa Ecuacorriente era titular de siete concesione inscritas a su nombre, que se suman a las concesiones a favor de Explorcobres S.A. (propietaria del proyecto Panantza-San Carlos) y Midas Mine S.A, todas filiales de la empresa, en ese entonces canadiense ahora china, Corriente Resources Inc. Por lo tanto, el artículo 4 del Mandato obligaba a que esa empresa y todas sus filiales en Ecuador no puedan tener más de tres concesiones. Resta decir, que en el caso del proyecto Mirador también debió aplicarse la disposición que extingue las concesiones cuando ex funcionarios hayan sido beneficiarios de estas, pues el Vicepresidente de Asuntos Corporativos de Ecuacorriente S.A. (ECSA)[25] fue Director General del Instituto Nacional de Minería entre 1988 y 1991.

25 Se puede ver su hoja de vida pública en el siguiente link: https://www.linkedin.com/in/leonardo-elizalde-2930b111. Último acceso: 27 de octubre de 2016.

Mapa 2 Desacato al Mandato Minero (art. 3), respecto a áreas naturales protegidas, bosques protectores, zonas de amortiguamiento, nacimientos y fuentes de agua



En esa medida, todos los actos jurídicos que el Estado ha realizado con posterioridad a la expedición del Mandato Minero son de nulidad absoluta toda vez que esta norma de rango constitucional y supra legal en la práctica provocó la extinción de siete concesiones así como el archivo de otras tres que estaban en trámite con el fin de proteger el derecho a la consulta previa, libre e informada de pueblos indígenas, prevenir las afectaciones al Bosque Protector Cordillera del Cóndor y a la cuenca hidrográfica del río Zamora, y dar por terminado con el acaparamiento de tierras y la especulación de concesiones.

Cabe mencionar que, con fecha posterior a la expedición del Mandato en 2008, una serie de informes, incluido uno de auditoría elaborado por la Contraloría General del Estado, confirman el incumplimiento del Mandato Minero relativo al proyecto Mirador y dan cuenta de múltiples violaciones a derechos humanos en las que la empresa Ecuacorriente estaría probablemente involucrada. (CEDHU 2010; Garbay 2011; Hurtado Caicedo 2012; Contraloría General del Estado 2012; López Fabra 2014; Sacher et. al. 2015; Colectivo de Investigación y Acción Psicosocial 2016).

Proyecto Fruta del Norte

En la provincia de Zamora Chinchipe no sólo se ejecuta el proyecto Mirador. A 2011, según información institucional, existían un total de 233 áreas mineras (el 11,2% del total de concesiones inscritas y otorgadas) que equivalían a 248.393,39 hectáreas, constituyendo así la provincia con mayor superficie concesionada, en el Ecuador (Acosta y Sacher 2012).

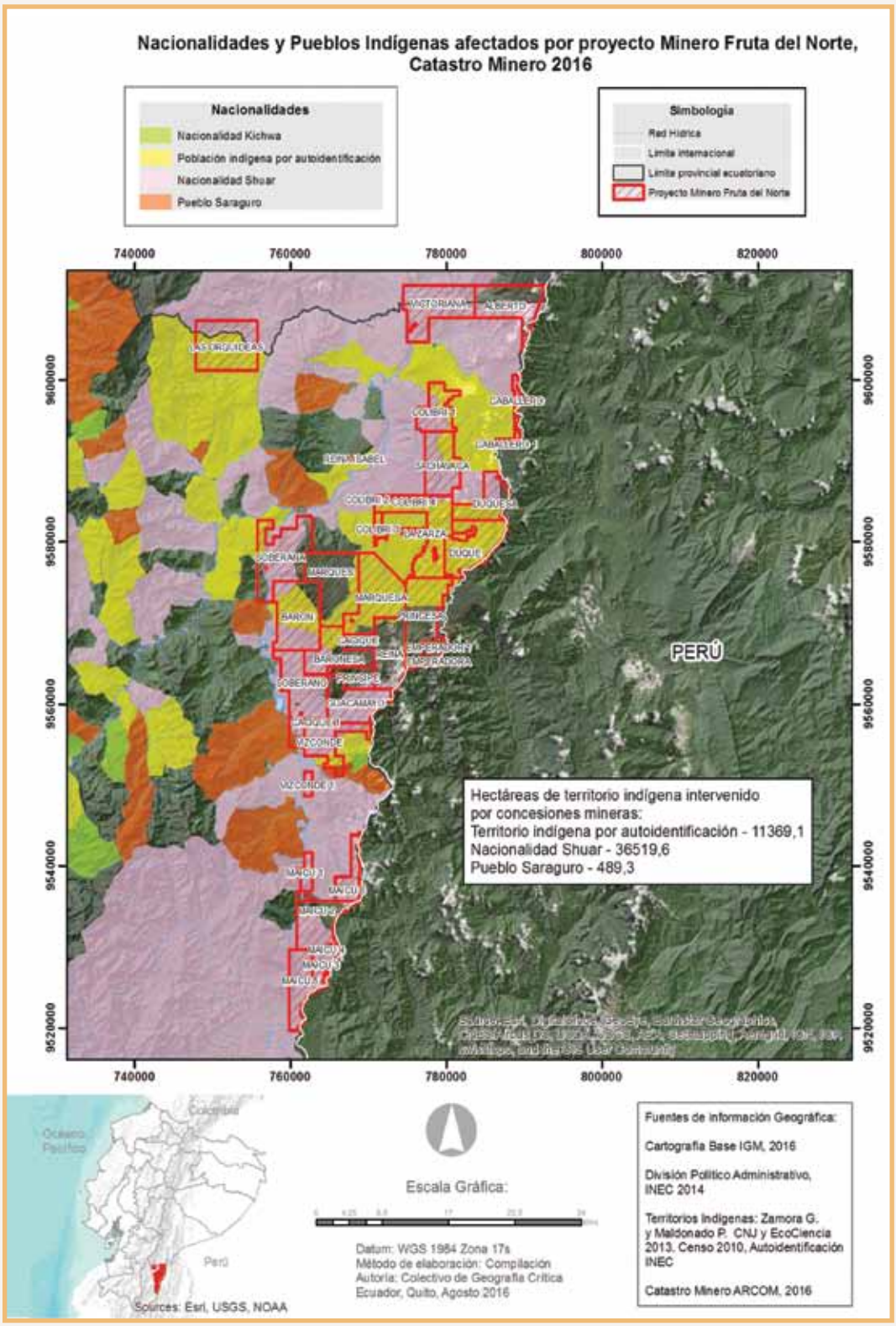
En efecto, las concesiones del proyecto Mirador están rodeadas por las de la empresa sueca-canadiense Lundin Gold, las cuales fueron adquiridas en 2014 a la empresa, también canadiense, Kinross Gold, la que a su vez, en el año 2008 en plena vigencia del Mandato Minero, adquirió el proyecto y todas las concesiones de la empresa canadiense Aurelian Resources, por mil millones de dólares. Lundin Gold firmó el 14 de enero de 2016 un acuerdo con el Estado sobre las condiciones económicas del proyecto y el 5 de agosto de este mismo año el Gobierno Nacional aprobó su propuesta económica, constituyéndose en el segundo proyecto de minería industrial a gran escala listo para la fase explotación, en este caso en una mina por socavón.

En la actualidad la empresa Lundin Gold es propietaria de 37 concesiones que acumulan un total aproximado de 82.787 hectáreas[26], caso emblemático de acaparamiento del subsuelo en la provincia de Zamora Chinchipe. Estas concesiones afectan a los siguientes cantones y parroquias urbanas y rurales de la provincia de Zamora Chinchipe: al cantón El Pangui y las parroquias de Tundayme, El Güismi, Pachicutza y El Pangui; al cantón Yantzaza y las parroquias Los Encuentros y Yantzaza; al cantón Paquisha y las parroquias Nuevo Quito, Bellavista y Paquisha; al cantón Nangaritza y las parroquias Guayzimi, Zurmi y Nuevo Paraíso, y; al cantón Centinela del Cóndor y la parroquia Triunfo-Dorado.

La afectación territorial de estas concesiones es significativa en comparación con el resto de proyectos que se analizan en la presente investigación. Por ejemplificar, el 95,8% de la parroquia Bellavista, el 91% de la parroquia Paquisha y el 65% de la parroquia Nuevo Quito están concesionados, las tres ubicadas dentro del cantón Paquisha; de igual modo el 56% de la parroquia rural Los Encuentros del cantón Yantzaza está concesionado, y; el 27% de la parroquia rural Tundayme del cantón el Pangui está afectada por las concesiones de Lundin Gold, lo que significa que entre las concesiones de esta empresa y las que conforman el proyecto Mirador tienen concesionado el 61,4% del total del territorio de esa parroquia. Además, dos concesiones, Alberto y Victoriana se extienden incluso hacia la provincia de Morona Santiago, afectando al sur de la parroquia rural de Bomboiza del cantón Gualaquiza, en un 5,4% de su territorio. Como en el caso anterior este grupo de concesiones también debieron extinguirse sin compensación económica por estar inmersas en varias causales del Mandato Minero.

26 Según la información procesada para la elaboración de mapas, la superficie calculada por el software ArcGis y la extensión que aparece en el catastro minero como superficie otorgada no coinciden. Según el sistema de información geográfica las concesiones de Lundin Gold tendrían aproximadamente 1.380 hectáreas adicionales no contabilizadas en el catastro minero, en las que destacan las concesiones Caballero 1, Duquesa y Marquesa.

Mapa 3 Nacionalidades y Pueblos Indígenas afectados por el Proyecto Minero Fruta del Norte



Mapa 4 Desacato al Mandato Minero (art 3), en relación a áreas protegidas, bosques protectores, zonas de amortiguamiento, nacimientos y fuentes de agua Proyecto Fruta del Norte

Proyecto:	Fruta del norte		
Numero de concesiones:	37		
% de concesiones que incurren en desacato:	86.5		
Afectaciones	Numero de incidentes	Superficie afectada total	Unidades métricas
SNAP	4	1105.02	ha2
Bosques Protectores	16	11827.42	ha2
Ríos	226	386711.72	m
Lagos	0	0.00	ha2

Con excepción de las concesiones Príncipe, Reina, Rey, Emperadora y Emperador 1, las otras 32 concesiones intersectan con territorio ancestral indígena principalmente de la nacionalidad Shuar y con territorios de otras poblaciones indígenas (por auto identificación) y en menor medida, del Pueblo Kichwa Saraguro. Así, y en tanto el Estado no ha garantizado el ejercicio del derecho a la consulta previa, libre e informada, estas 32 concesiones debieron extinguirse de acuerdo al artículo 1 del Mandato.

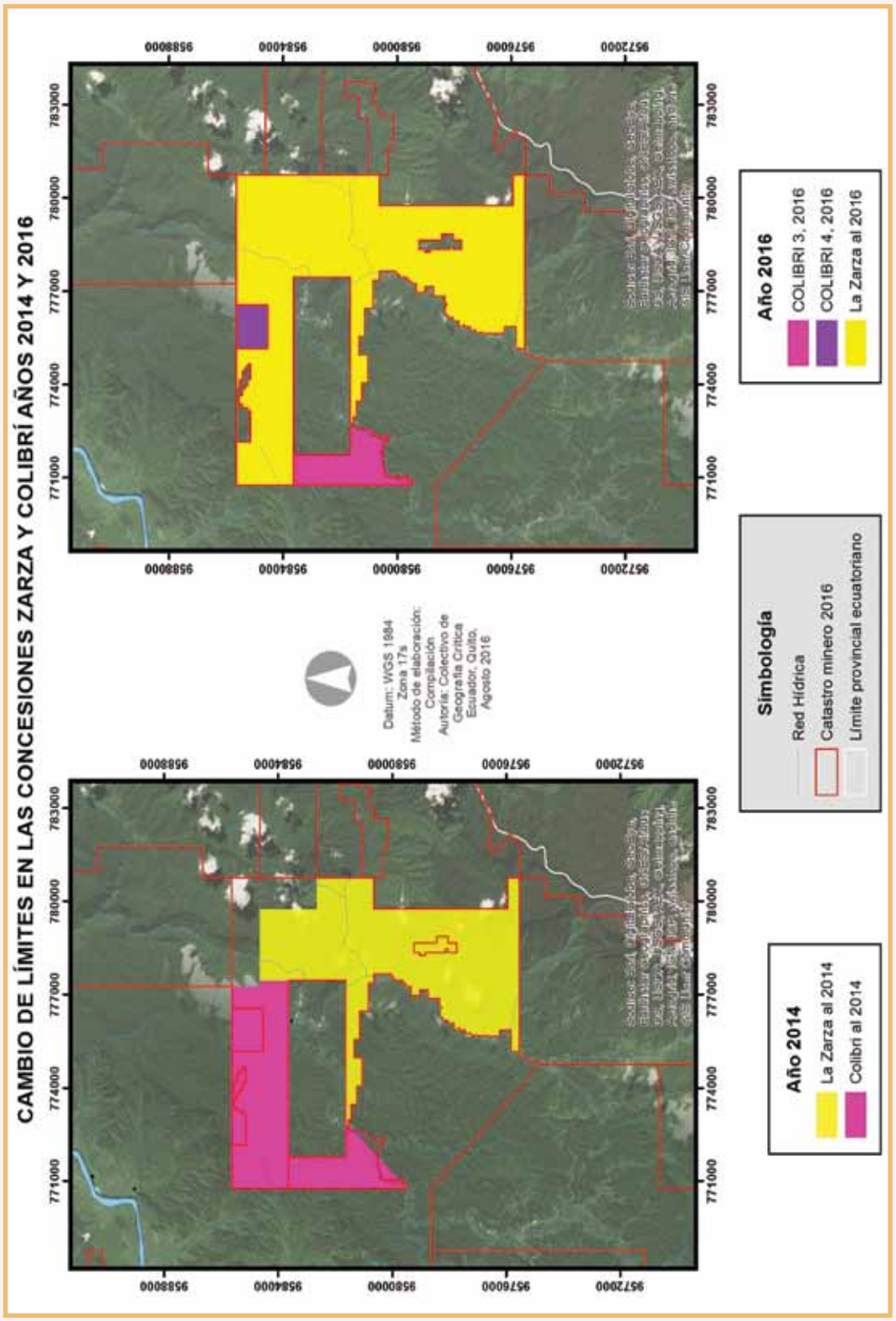
Por otra parte, las concesiones Alberto, Caballero, Caballero 1, Sachavaca, Duquesa, Duque, La Zarza y Princesa intersectan con el Bosque Protector Cordillera del Cóndor; la concesión Marquesa intersecta con el Refugio de Vida Silvestre El Zarza que es parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas; y las concesiones Maicu 2, Maicu 3, Maicu 4 y Maicu 5 intersectan con el Bosque Protector Cuenca Alta del Río Nangaritza. Por lo tanto, todas estas debieron extinguirse por aplicación del artículo 3 del Mandato. En relación con el mismo artículo 3, solamente cinco concesiones –Maicu 3, Maicu 4, Rey, Emperadora y Reina Isabel– no afectan fuentes y nacimientos de agua por lo que las otras 32 debieron extinguirse también por esa causal.

Finalmente, en aplicación del artículo 4 del Mandato Minero, las concesiones que ahora son de propiedad de Lundin Gold, también debieron extinguirse por exceder, significativamente en este caso, el número de tres concesiones en un mismo titular. De hecho, ésta concentración de concesiones da cuenta del riesgo de acaparamiento. Además de la especulación de la que ya fueron objeto por parte de Aurelian Kinross.

Del mismo modo que lo que ocurre con el proyecto Mirador, el Mandato Minero extinguió las concesiones del proyecto Fruta del Norte y del conjunto de las concesiones que actualmente son de la empresa Lundin Gold. Por tanto todos los actos posteriores a la expedición de dicho Mandato son nulos o están viciados como resultado del incumplimiento de la norma constituyente, lo que impediría que este proyecto pueda pasar a etapa de explotación.

Es importante mencionar que el proyecto Fruta del Norte, tal como ha sido diseñado en la actualidad, se desarrollará en la concesión denominada Zarza, una de las 37 concesiones de propiedad de Lundin Gold. Sin embargo (entre 2014-2016) sus límites se modificaron en relación con la concesión Colibrí, como se muestra en el mapa que aparece a continuación. En este se puede apreciar que el polígono es prácticamente el mismo, tanto en el catastro de 2014 como en el de 2016. Estas concesiones rodean al Refugio de Vida Silvestre La Zarza, por lo que el inicio de explotación del proyecto Fruta del Norte pone en riesgo a esta área protegida nacional.

Mapa 5 Cambio de límites en las concesiones Zarza y Colibrí, años 2014-2016



Proyecto Río Blanco

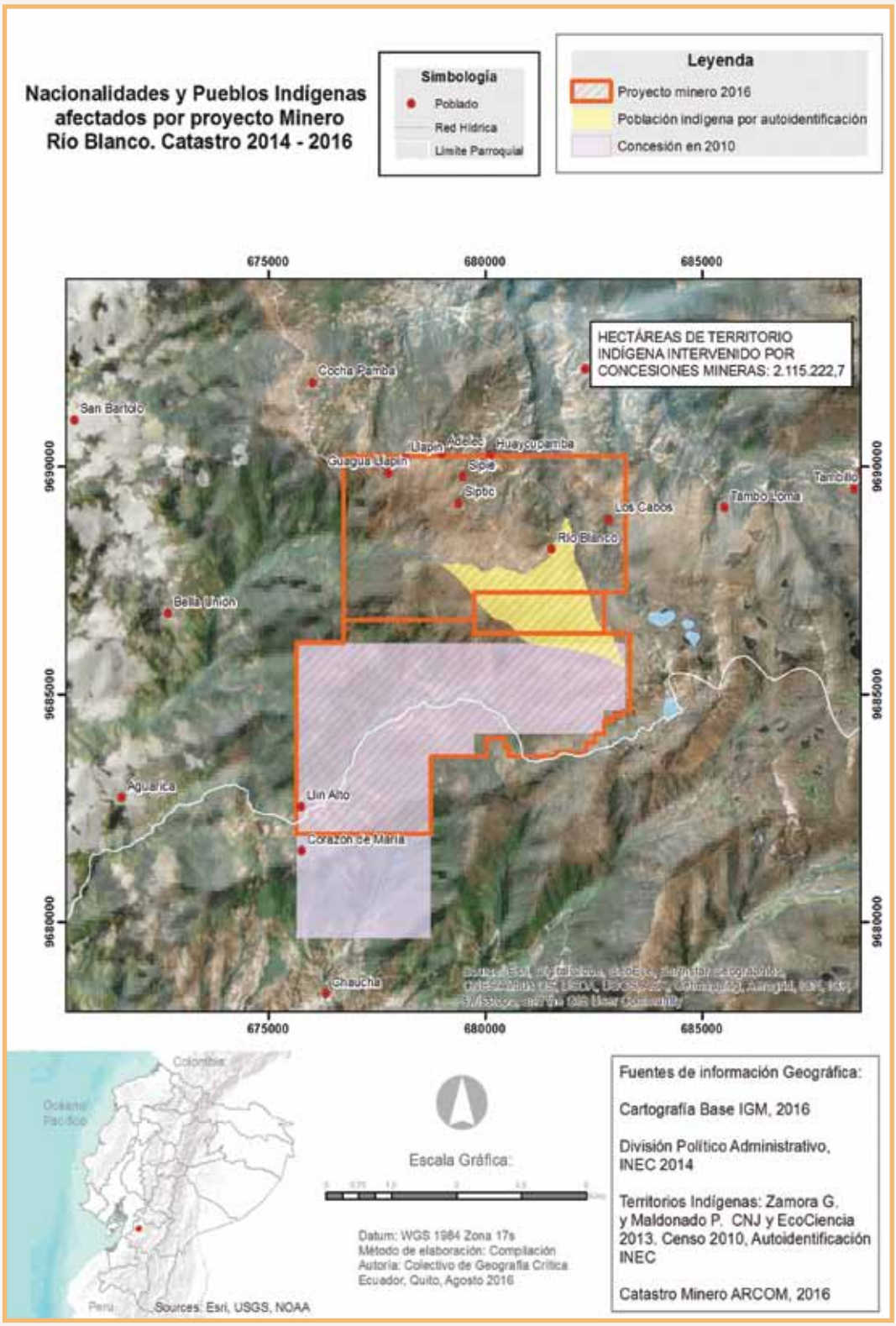
Otra zona del Ecuador gravemente afectada por otros dos proyectos mineros, catalogados como estratégicos, es la de los páramos de la provincia del Azuay, cercanos al Parque Nacional Cajas. Uno de estos proyectos es el denominado Río Blanco, de minería industrial de mediana escala y socavón, actualmente a cargo de la empresa Junefield, de capitales chinos y con operaciones en Perú. En 2013 adquirió los proyectos Río Blanco y Gaby que la empresa IMC de Estados Unidos había abandonado en el año 2012.

El proyecto Río Blanco en la actualidad está conformado por tres concesiones que acumulan 4.979 hectáreas, la mitad del tamaño del proyecto Mirador y el más pequeño de los cinco proyectos catalogados como estratégicos por el Gobierno Nacional. Sin embargo, hasta el 2011, el proyecto estuvo conformado por cuatro concesiones San Luis A2, Miguir, Canoas y Canoas 1, estas dos últimas acumuladas en una sola, actualmente denominada Canoas y cuya superficie disminuyó en la acumulación, como se puede ver en el mapa respectivo. Todas las concesiones están dentro del cantón Cuenca y afectan a las parroquias rurales de Molleturo en un 4,34% de su territorio y Chaucha en un 2,35%. Este proyecto también está inmerso en algunas causales de extinción de derechos mineros previstas en el Mandato Minero, a saber.

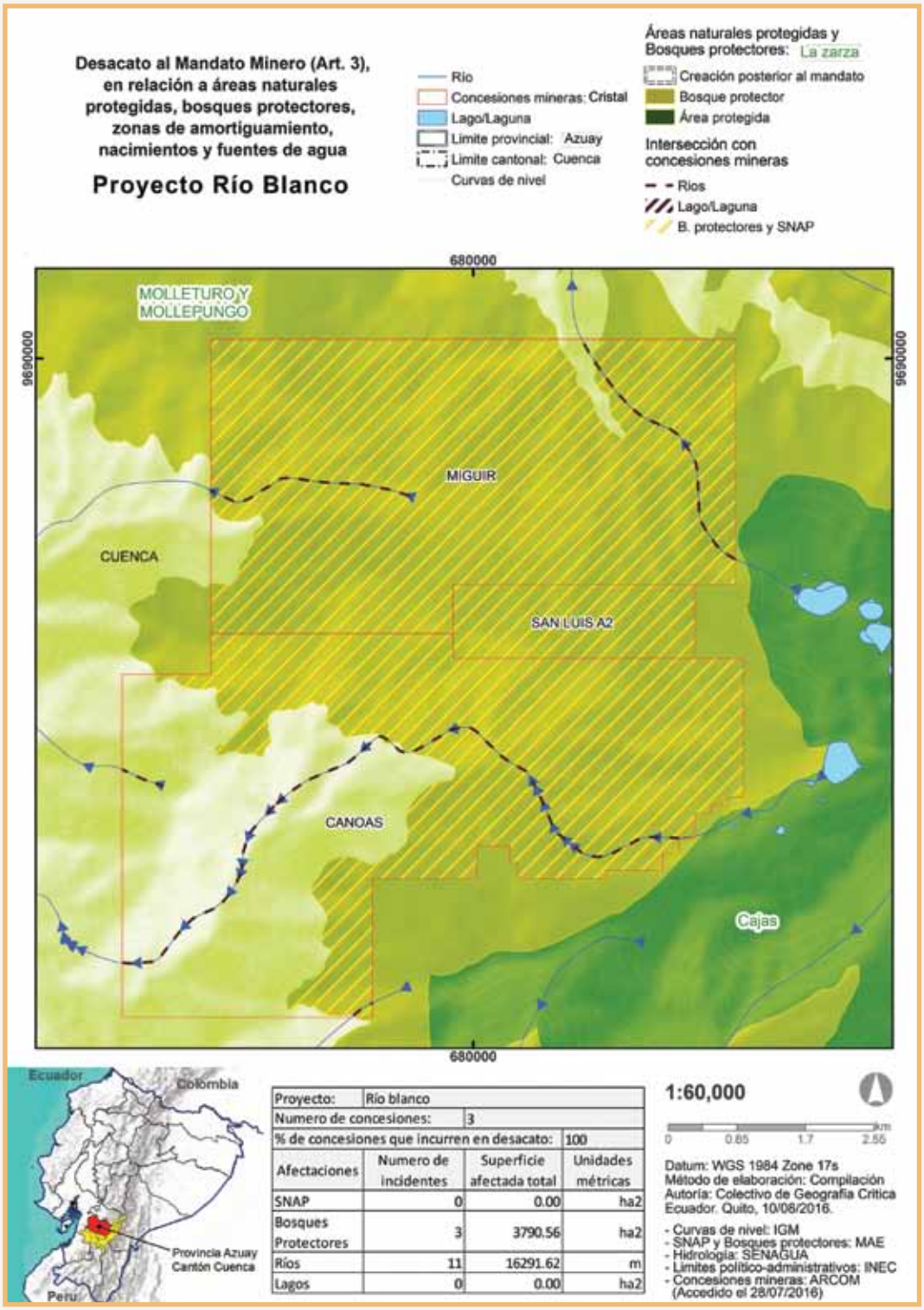
Las tres concesiones actuales del proyecto Río Blanco intersectan con territorio auto identificado como población indígena kichwa de la Sierra, en un total de 2.115 hectáreas aproximadamente. En esa medida, todas estas debieron extinguirse sin compensación económica alguna por la ausencia de consulta previa, libre e informada, de acuerdo a estándares internacionales y constitucionales de derechos humanos vigentes en el Ecuador antes de la fecha de expedición del Mandato Minero.

Adicionalmente, casi la totalidad de las tres concesiones intersectan con el Bosque Protector Molleturo Mollepungo y están a menos de un kilómetro del límite con el Parque Nacional Cajas, el mismo que forma parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Dos ríos que nacen en las lagunas de dicho Parque atraviesan las concesiones Miguir y Canoas. Otros dos ríos nacen dentro de esas concesiones. De ese modo, las tres concesiones de Río Blanco también fueron afectadas por el artículo 3 del Mandato Minero por lo que debieron extinguirse. Finalmente el artículo 4 del Mandato también afectaba al proyecto Río Blanco en tanto, como ya se dijo, estuvo conformado por cuatro concesiones mineras hasta 2011, por lo que una de ellas debió ser revertida y no acumulada como sucedió en 2011.

Mapa 6 Nacionalidades y Pueblos Indígenas afectados por el Proyecto Minero Río Blanco



Mapa 7 Desacato al Mandato Minero (art 3), en relación a áreas protegidas, bosques protectores, zonas de amortiguamiento, nacimientos y fuentes de agua Proyecto Río Blanco



De ese modo, pese a que el proyecto Río Blanco cuenta con permiso para explotación y en agosto de 2016 empezó la construcción de la mina por autorización del Ministerio de Minería, estos actos, tal como sucede con los Proyectos Mirador y Fruta del Norte, están viciados de nulidad toda vez que el Mandato Minero dispuso la extinción sin compensación económica de sus cuatro concesiones, el 18 de abril de 2008.

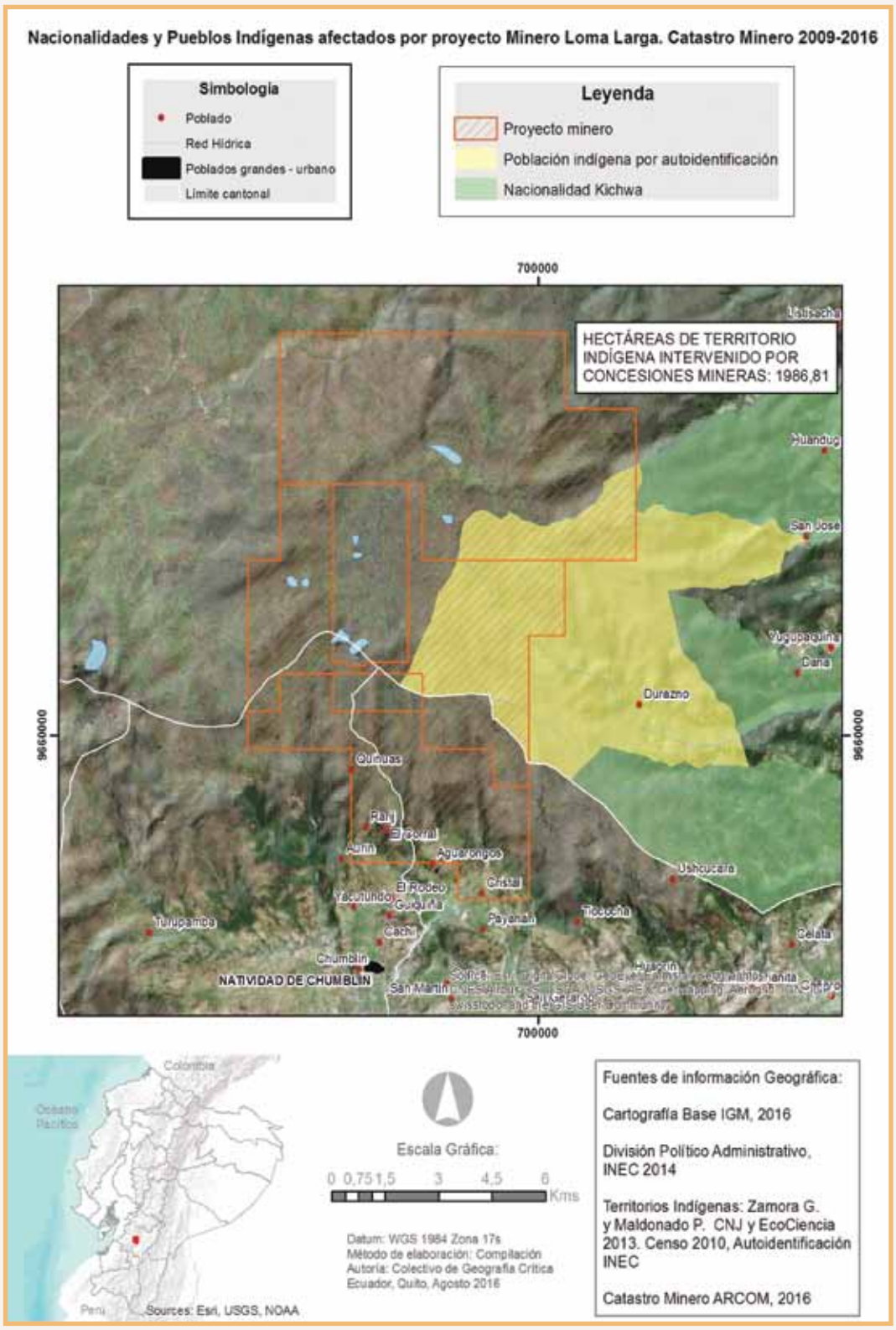
Proyecto Loma Larga

El otro proyecto que afecta a los páramos del Parque Nacional Cajas es Loma Larga, de nueva denominación después de que la empresa canadiense INV Minerals lo adquiriera a la empresa IamGold; antes se lo conocía como Quimsacocha (Kimsakocha). Este proyecto arrancó la etapa de exploración en el año 2013 para confirmar las reservas de oro existentes. Esto, pese a la resistencia no solamente de la FOA sino de importantes sectores de la población de la ciudad de Cuenca que consideran que, de entrar en fase de explotación, contaminaría el agua de esa ciudad.

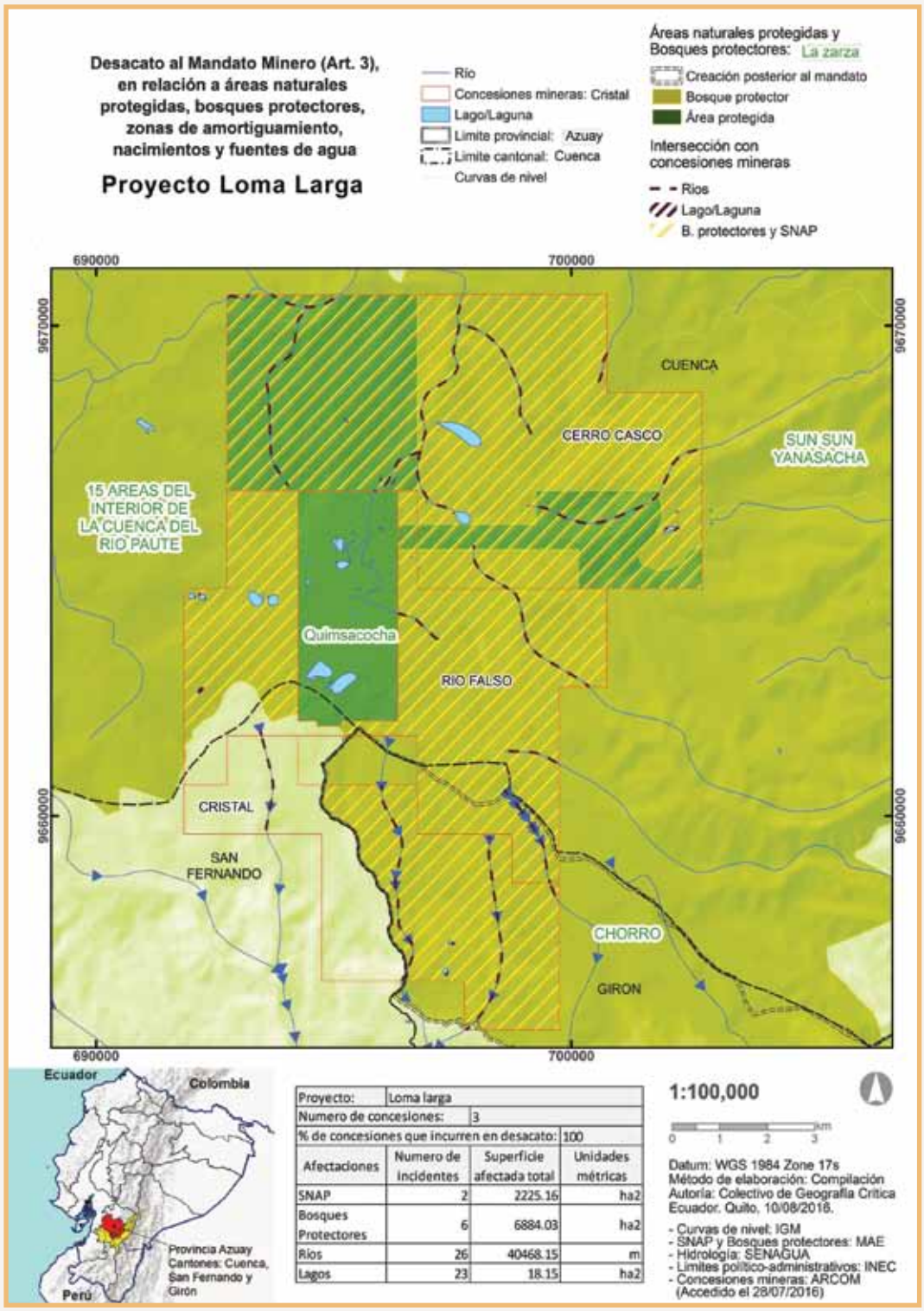
Este proyecto está conformado en la actualidad por tres concesiones: Río Falso, Cerro Casco y Cristal. Acumula un total aproximado de 7.960 hectáreas. Estas concesiones afectan a algunos cantones y parroquias de la provincia del Azuay: cantón Cuenca y las parroquias Baños, Tarqui y Victoria del Portete (Irquis); cantón Girón y las parroquias San Gerardo y Girón; y cantón San Fernando y las parroquias Chumblín y San Fernando. Se debe anotar que este proyecto afecta al 40% de la parroquia Chumblín y al 26,7% de la parroquia San Gerardo.

En igual medida que el resto de proyectos analizados, un total de 1.986,81 hectáreas de territorio de población autoidentificada como indígena, intersecta con las concesiones Cerro Casco y Rio Falso, y el proyecto en su conjunto está a pocos kilómetros de territorio ancestral Kichwa de la Sierra por lo que, al no existir procesos de consulta, en aplicación del artículo 1 del Mandato, se debieron extinguir esas dos concesiones sin compensación económica alguna.

Mapa 8 Nacionalidades y Pueblos Indígenas afectados por el Proyecto Minero Loma Larga



Mapa 9 Desacato al Mandato Minero (art 3), en relación a áreas protegidas, bosques protectores, zonas de amortiguamiento, nacimientos y fuentes de agua Proyecto Loma Larga



Adicionalmente, las tres concesiones fueron afectadas por el artículo 3 del Mandato en tanto intersectan con los Bosques Protectores Sun Sun Yanasacha, quince áreas del interior de la Cuenca del río Paute y Chorro. Actualmente la concesión Cerro Casco intersecta también con el Área Nacional de Recreación Quimsacocha aunque se precisa que recién fue creada en el año 2012, cuatro años después de la expedición del Mandato. Y en relación con el agua, los páramos de Quimsacocha constituyen fuente de agua no sólo superficial sino subterránea por la capacidad que tiene el páramo de absorber el agua. En el mapa también se observa varias lagunas y ríos que nacen precisamente en los páramos dentro de las concesiones, donde se forman ríos que corren aguas hacia abajo en dirección este y oeste hacia las dos vertientes de la cordillera de los Andes, confirmando así que las tres concesiones debieron extinguirse en aplicación del artículo 3 del Mandato.

Si bien el proyecto Loma Larga es el único de los cinco analizados en la presente investigación que no fue afectado por el artículo 4 del Mandato relativo a la prohibición de tener más de tres concesiones para evitar el acaparamiento y la especulación; de todos modos, las tres concesiones debieron extinguirse en función de los otros artículos por lo que los actos que han permitido que este proyecto esté en etapa de exploración avanzada también están viciados de nulidad, al igual que los proyectos anteriores.

Proyecto Panantza-San Carlos

El quinto proyecto catalogado como estratégico por el Gobierno Nacional en el sur del país, es Panantza-San Carlos a cargo de la empresa Explorcobres S.A. (EXSA) filial en Ecuador de Corriente Resources Inc., la misma empresa propietaria del proyecto Mirador, actualmente conformada por capitales del consorcio chino CRCC Tongguan. Se encuentra íntegramente en la provincia de Morona Santiago, y hasta hace pocos meses estuvo suspendido pese a los intentos del Gobierno Nacional por reactivarlo. Esto, como resultado de las acciones antimineras llevadas adelante principalmente por la nacionalidad Shuar, a finales de 2006 en Warints, Rosa de Oro y San Carlos de Panantza.

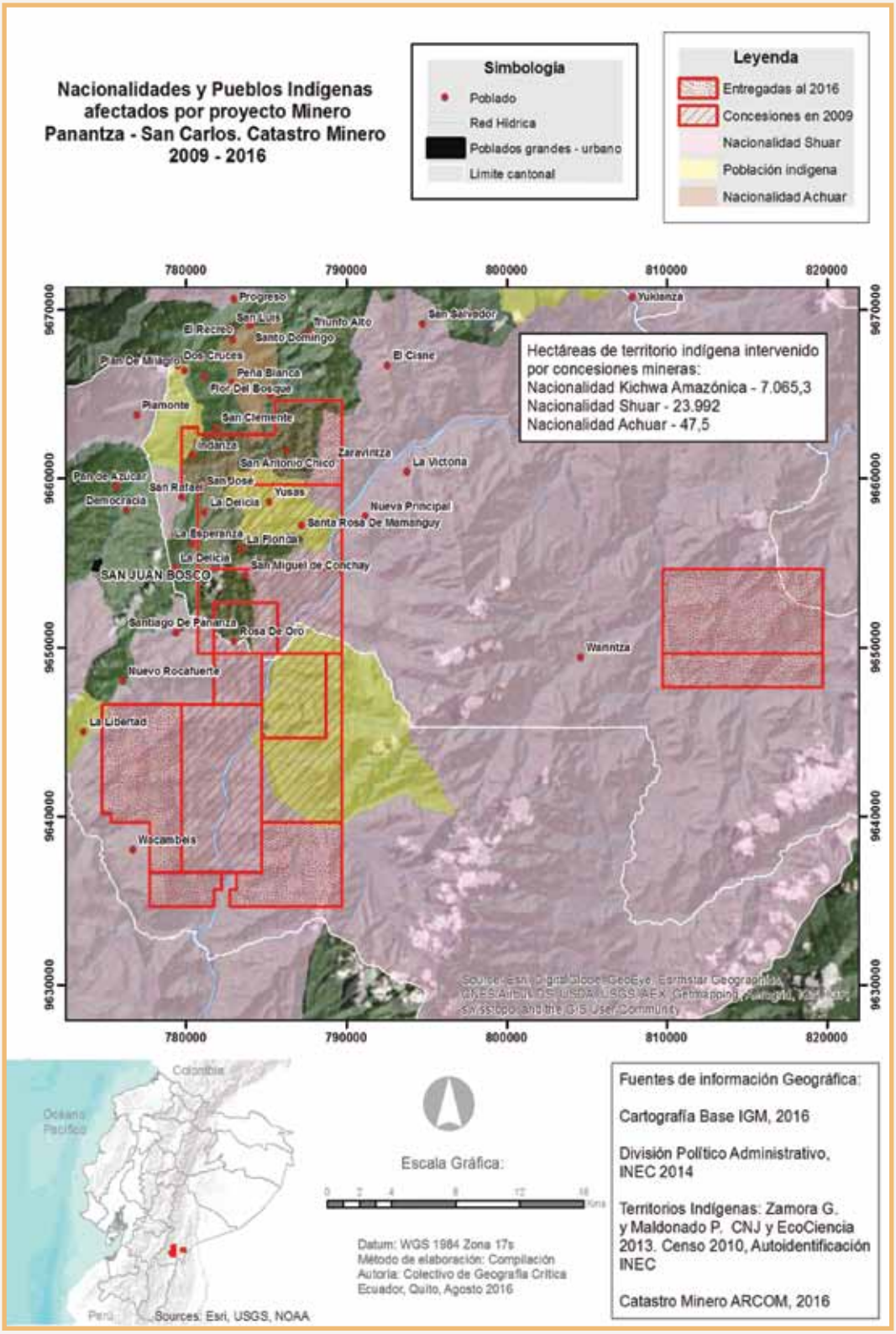
En la actualidad el proyecto está conformado por 13 concesiones mineras en dos bloques de concesiones que en total acumulan aproximadamente 37.748 hectáreas. El primer bloque de 11 concesiones –Caya 20, Curigem 2, Curigem 3, Panantza, Panantza 2, San Carlos, Curigem 6, Curigem 7, Curigem 8, Curigem 11 y Curigem 22– representan el 81,5% del total del proyecto y afecta a dos cantones de la provincia: cantón San Juan Bosco en sus parroquias rurales de San Carlos de Limón, San Jacinto de Wakambeis y Santiago de Panantza y al cantón Limón Indanza en las parroquias de San Miguel de Conchay, San Antonio e Indanza.

El segundo bloque de concesiones –Caya 29 y Caya 07– representa el 18,5% del proyecto afectando a los cantones Limón Indanza y Tiwintza y sus parroquias respectivas San Miguel de Conchay y Santiago. El impacto de este proyecto también es significativo en relación con el territorio de algunas parroquias rurales, por ejemplo, la parroquia de Santiago de Panantza tiene el 71% de su territorio concesionado, la parroquia de San Jacinto de Wakambeis el 51,4% y la parroquia de Indanza el 27,5% de su territorio. Así mismo, el cantón San Juan Bosco es el más afectado con un 18,5% de su territorio concesionado. Este proyecto también fue afectado por varias causales previstas en el Mandato Minero.

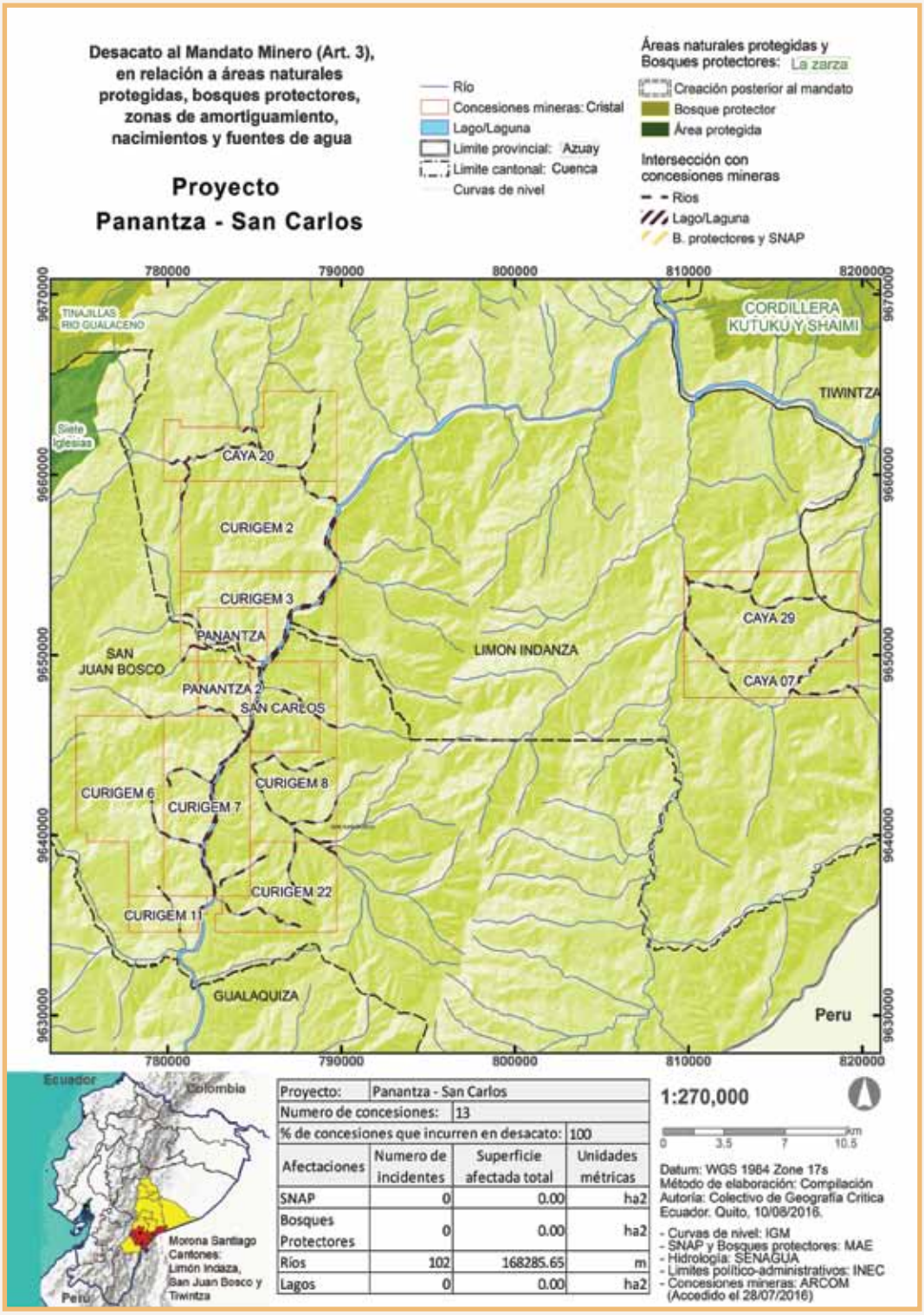
A la fecha de expedición del Mandato Minero las concesiones Curigem 2, Curigem 3, Panantza, Panantza 2, San Carlos, Curigem 7, Curigem 8 se encontraban inscritas y otorgadas a favor de EXSA e intersectaban casi en su totalidad con el territorio de la nacionalidad indígena Shuar y otros territorios de población autoidentificada como indígena. Afecta en menor medida al territorio de la nacionalidad indígena Achuar. Por lo que debieron extinguirse sin compensación económica alguna por disposición del artículo 1 del Mandato, en tanto no se había garantizado el ejercicio del derecho colectivo a la consulta previa, libre e informada, para el otorgamiento de las concesiones.

Adicionalmente, las concesiones Caya 20, Curigem 6, Curigem 11, Curigem 22, Caya 29 y Caya 7 antes de la expedición del Mandato Minero se encontraban en trámite, por lo que debieron archivarse en cumplimiento del artículo 6 que dispuso la moratoria en la entrega de nuevas concesiones hasta la aprobación de la nueva Ley de Minería. De ese modo el proyecto en su conjunto quedó afectado. Sin embargo, lo que ha ocurrido es que a 2014 estas concesiones aparecen como otorgadas.

Mapa 10 Nacionalidades y Pueblos Indígenas afectados por el Proyecto Minero Panantza-San Carlos



Mapa 11 Desacato al Mandato Minero (art 3), en relación a áreas protegidas, bosques protectores, zonas de amortiguamiento, nacimientos y fuentes de agua Proyecto Panantza-San Carlos



Si bien ninguna de las concesiones intersecta con bosques protectores o el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, todas ellas afectan a fuentes y nacimientos de agua, con significativos impactos en varios ríos que desembocan en el río Zamora, el mismo que atraviesa la casi totalidad del territorio concesionado. En esa medida, todas las concesiones debieron extinguirse en aplicación del artículo 3 del Mandato.

Adicionalmente, y en tanto las concesiones del proyecto Panantza-San Carlos y del proyecto Mirador concesionadas a una misma empresa (antes y después del Mandato –la Corriente Resources Inc.–) suman un total de 23 concesiones, estas fueron afectadas por el artículo 4 del Mandato Minero, el mismo que buscaba evitar la especulación y concentración de títulos mineros, disponiendo que solamente tres concesiones podían estar a nombre de una misma persona jurídica.

Desde el año 2006, el proyecto Panantza-San Carlos fue suspendido como resultado de la movilización social, por lo que no presentó avance significativo en relación con los otros cuatro grandes prouectos. Sin embargo, el 11 de agosto de 2016 un operativo de policías y militares ingresó al Centro Shuar Nankints, ubicado en la parroquia San Carlos de Panantza, cantón San Juan Bosco y desalojó a sus habitantes (Universo 2016). El Gobierno Nacional ha alegado que las tierras son de propiedad de la empresa EXSA y que el Centro Shuar constituía invasión. Por su parte, el grupo Shuar desalojado sostiene que se trata de territorio ancestral que ha sido afectado por las concesiones mineras, y para cuyo otorgamiento no se ha contado con el consentimiento del pueblo Shuar.

Hay que recordar que todos los actos efectuados luego de la extinción de estas concesiones están viciados de nulidad, precisamente en virtud del Mandato Minero.

En este caso, el incumplimiento del Mandato Minero, que habría provocado este ingreso armado a territorio ancestral, implicaría además la violación de los derechos colectivos de la Nacionalidad Shuar y viciarían de nulidad los actos administrativos posteriores que pretenden regularizar este proyecto minero.

El Cajas y el río Zamora en riesgo

Tomando en cuenta que uno de los objetivos del Mandato Minero fue la preservación ambiental, a continuación se da cuenta de cómo estos cinco proyectos están afectando a un ecosistema y a una cuenca hidrográfica

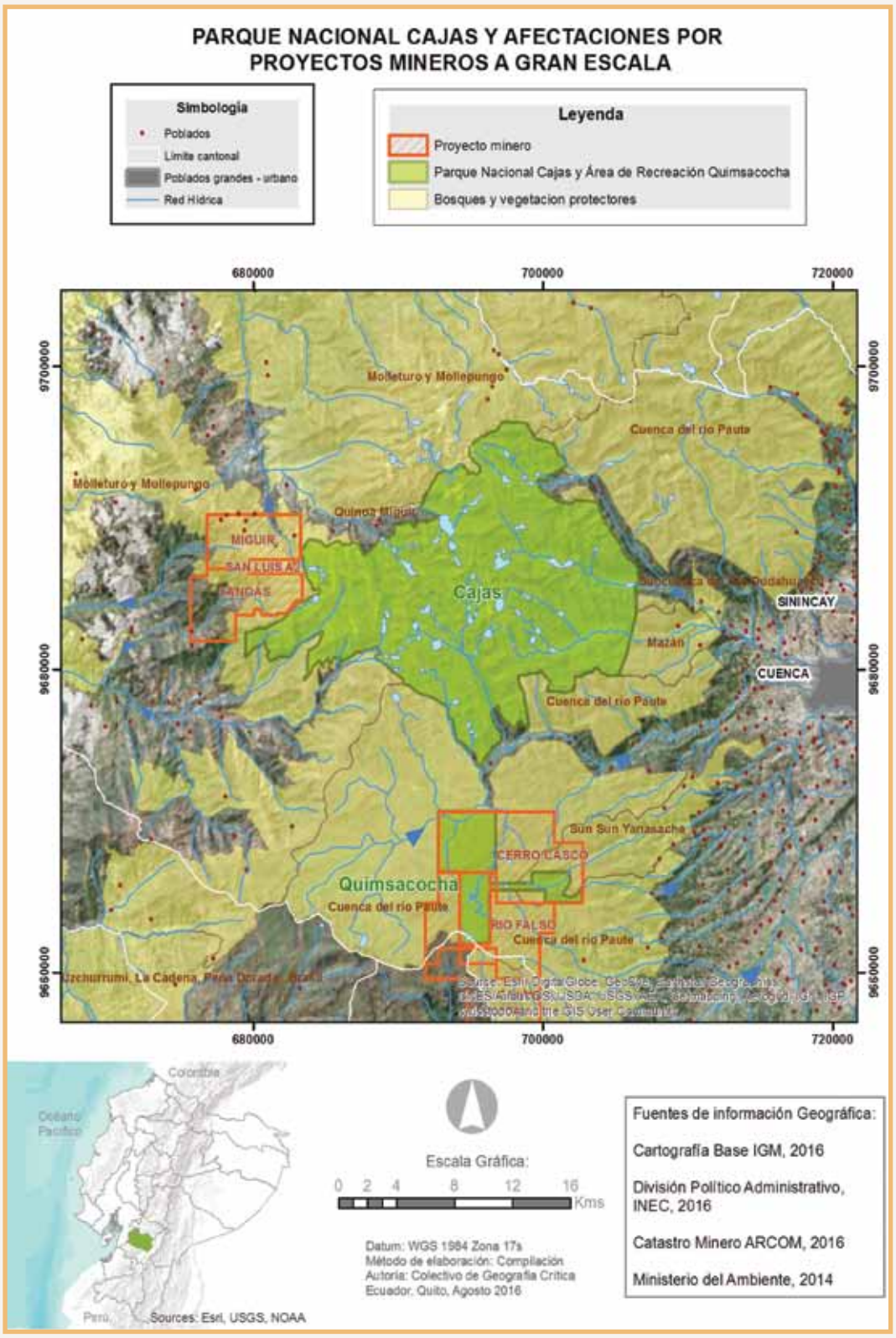
vitales para el ciclo de producción y reproducción del agua y la vida en las provincias de Azuay, Morona Santiago y Zamora Chinchipe. En la parte central de los siguientes mapas, aparece el Parque Nacional Cajas, el Área de Recreación Quimsacocha y la cuenca del río Zamora, mostrando los posibles impactos de los proyectos mineros, no sólo a nivel local, sino a escala regional. Estos tres lugares garantizan el ejercicio del derecho al agua tanto para consumo humano como para el riego de extensas zonas del país que posibilitan a su vez, la soberanía alimentaria.

En el Parque Nacional Cajas, sus Bosques Protectores y el Área de Recreación Quimsacocha existen múltiples nacimientos y fuentes de agua, que desembocan tanto en la vertiente occidental como en la vertiente oriental de la cordillera. Las seis concesiones mineras de los proyectos Río Blanco y Loma Larga actualmente amenazan este ecosistema.

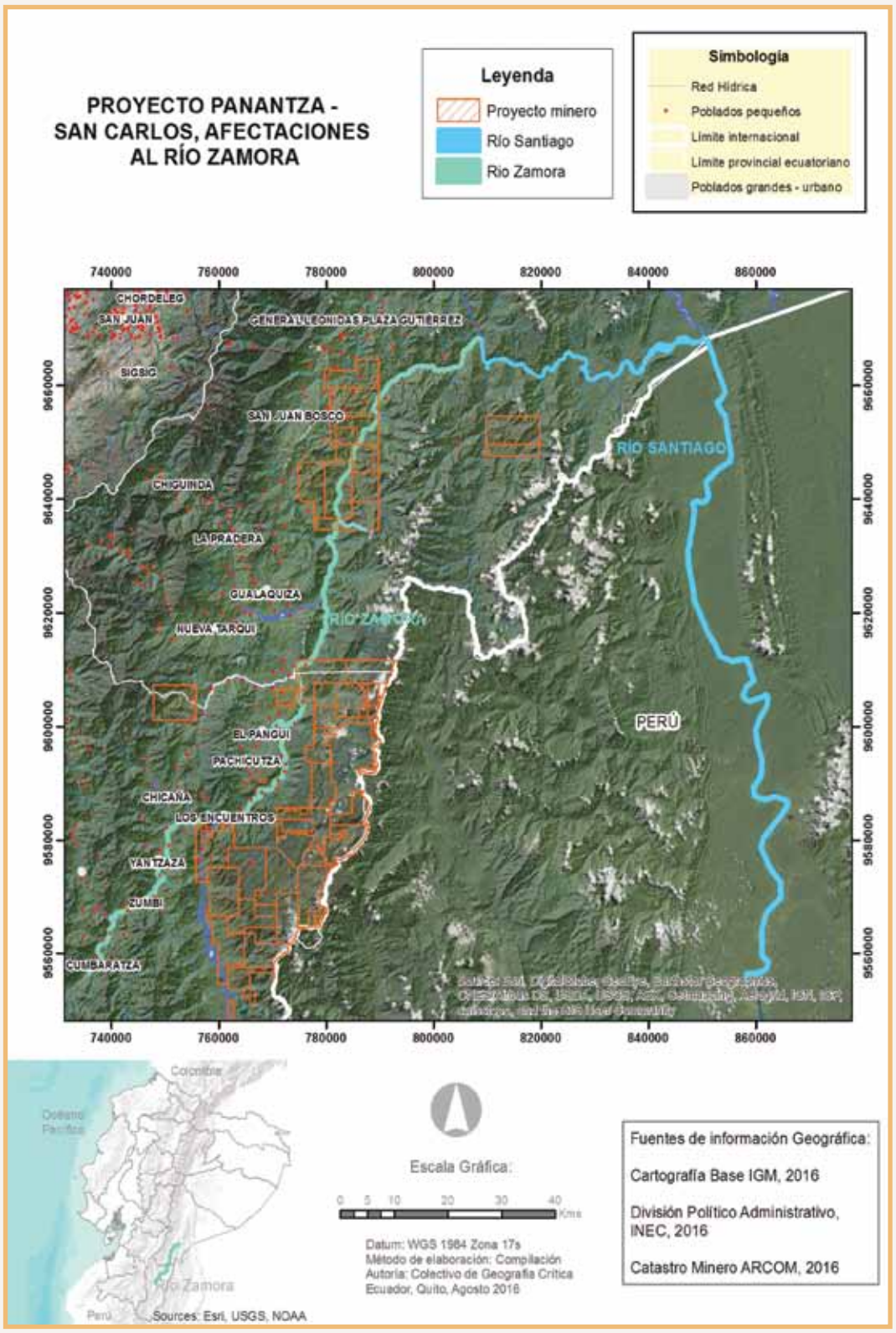
Como resultado de la movilización social en la zona, en 2007 se revirtieron 3.220 hectáreas de concesión a nombre de la IAM Gold en el área de páramo conocida como Las Tres Lagunas. En 2012, luego del Mandato Minero, esta zona pasó a conformar el Área Nacional de Recreación Quimsacocha y hacer parte del SNAP. Sin embargo, pese a ser una zona protegida constituida con posterioridad al Mandato esta se conformó superponiéndose en medio del resto de concesiones mineras del proyecto Loma Larga. Por otra parte, como puede verse en el mapa, las concesiones mineras del proyecto Río Blanco, si bien no intersectan el área del Parque Nacional Cajas, están muy cerca de sus límites e incumplen el Mandato al estar en su área de amortiguamiento y afectando a bosques protectores.

Una mirada panorámica a la zona da cuenta de la necesidad de proteger estos lugares no solamente por ser territorios ancestrales de pueblos indígenas sino también para prevenir y evitar poner en riesgo este ecosistema. El páramo es fundamental en el ciclo del agua y, por lo tanto, vulnerable y de alta fragilidad. El agua que recorre estos páramos desciende, riega y alimenta a múltiples poblaciones incluyendo a la ciudad de Cuenca, capital de la provincia del Azuay.

Mapa 12 Parque Nacional Cajas y afectaciones por proyectos mineros a gran escala



Mapa 13 Afectaciones al río Zamora por proyectos mineros



La actividad minera puede contaminar y afectar la continuidad del ecosistema, impidiendo su reproducción y perjudicando la calidad del agua de las comunidades aledañas. La no ejecución del Mandato Minero en lo relativo al SNAP, Bosques Protectores y Fuentes de Agua da cuenta de la priorización que el Estado hace de la política extractiva por sobre la política de preservación y cuidado del ambiente y del respeto por los derechos de la naturaleza.

Por otra parte, el río Zamora hace parte de la cuenca alta del río Amazonas, es afluente del río Santiago que luego desemboca en el río Marañón para alimentar al río Amazonas. Nace entre la provincia de Loja y Zamora Chinchipe en el Parque Nacional Podocarpus, después de atravesar la ciudad de Zamora continúa hacia el norte y constituye la cuenca hidrográfica principal de la provincia de Zamora Chinchipe y una de las más importantes de la Amazonía sur ecuatoriana.

Como se evidencia en el mapa, el río Zamora está aguas abajo de las concesiones mineras del proyecto Fruta del Norte y Mirador. La posible contaminación que estos proyectos puedan generar en los afluentes dentro de sus concesiones, puede causar una contaminación del río Zamora, pues todas ellas desembocan en él. Por su parte, a este impacto potencial se suma el hecho de que la concesión Victoriana de Fruta del Norte se superpone con el río y luego, más al norte, éste atraviesa directamente 7 de las 13 concesiones del proyecto Panantza-San Carlos.

En este sentido, el río Zamora está en peligro por la contaminación potencial de la actividad de los proyectos Fruta del Norte, Mirador y Panantza-San Carlos, todos ubicados en la Cordillera del Cóndor. Así, la región amazónica y la cuenca alta del río Amazonas, los ríos Zamora y Santiago podrían sufrir un impacto perjudicial poniendo en riesgo la biodiversidad, la soberanía alimentaria, la salud y abastecimiento de agua de los pueblos que dependen de estos sistemas hídricos. La aplicación estricta del principio de precaución reconocido en la Constitución del 2008 ratificaría la necesidad de protección que el Mandato Minero incorporó en su momento al revertir concesiones que ponen en riesgo ecosistemas vitales para la reproducción del agua.

¿Cinco proyectos en marcha? o el inicio de un festín minero

El incumplimiento del Mandato Minero en estos cinco proyectos estratégicos da cuenta del modo como el Gobierno Nacional del Ecuador, inmediatamente luego de expedido el Mandato Minero, optó por

neutralizarlo y cedió a los intereses de las empresas transnacionales mineras y de la burguesía nacional dependiente del extractivismo, alejándose y arremetiendo en contra de las reivindicaciones sociales de la resistencia antiminera, conformada por las organizaciones sociales y de base. El análisis que se hace de estos cinco proyectos demuestra que, pese a que el entonces Subsecretario de Minas en 2009, José Serrano Salgado (actualmente Ministro del Interior) afirmara que se seguía ejecutando el Mandato Minero, en la práctica los proyectos de minería a gran escala a cargo de empresas transnacionales no fueron afectados de manera alguna por dicha norma, tal como lo verificara la Defensoría del Pueblo en su respuesta a la queja presentada por la CNDVS. Y que posteriormente fuera corroborado por serie de investigaciones incluida la de la Contraloría General del Estado.

Ahora bien, estos no son los únicos cinco proyectos de minería a gran escala que actualmente afectan al país. La ENAMI, constituida precisamente por el Mandato Minero, promueve el desarrollo de otros tres proyectos de minería a gran escala: Llurimagua –antiguo proyecto Junín- en Íntag, cantón Cotacachi, provincia de Imbabura; y, los proyectos Ingapi y Urcutambo que afectan a las parroquias rurales de Pacto y Gualea del Distrito Metropolitano de Quito (Acosta y Hurtado 2016).

Adicionalmente, el Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos promueve varios proyectos de minería a gran escala en todo el territorio nacional a través del Catálogo de Inversiones 2015-2017, y en este año el Ministerio de Minería inició un nuevo proceso de subasta y remate de concesiones para incorporar nuevas concesiones al catastro minero. Un "verdadero festín" que sepulta el intento del Poder Constituyente por controlar esta actividad y que da cuenta, con algunas particularidades en el ámbito de la renta extractiva, de una continuidad entre la política neoliberal minera de la década de los 90 y la política de la "minería responsable" que implementa el gobierno actual. (Acosta y Hurtado 2016; Hurtado 2016).

En esa medida, a consecuencia del incumplimiento del Mandato Minero una serie de concesiones mineras y de proyectos de minería más consolidados amenazan con y están provocando una serie de impactos sociales, ambientales y culturales en territorios rurales campesinos e indígenas, lo que pone en riesgo una serie de derechos humanos vinculados al derecho la vida digna y libre de violencia así como los derechos de la naturaleza.

Ahora bien, el incumplimiento del Mandato Minero por parte de la Función Ejecutiva ha sido denunciado ante cortes nacionales por sectores

antimineros, sin embargo el Estado en su conjunto se ha vuelto responsable por su incumplimiento y por las violaciones de derechos humanos que se derivan de ese hecho. Igualmente, al denegar el derecho de acceso a la justicia como se revisa a continuación.

Impunidad en la justicia constitucional

El 20 de octubre de 2008 no solamente que entró en vigencia la nueva Constitución sino que también habían transcurrido ya un poco más de 180 días desde que se había expidido el Mandato Minero. Mediante el cual se buscaba prevenir los conflictos socio-ambientales provocados por la presencia de empresas mineras extranjeras, durante la denominada "larga noche neoliberal", y en teoría, proponer un nuevo momento de relación entre las personas y comunidades con el Estado en relación con el extractivismo.

Nada de eso sucedió, más bien el discurso pronunciado por Rafael Correa el 6 de mayo de 2008 y el inicio de un nuevo Diálogo Nacional Minero con empresas transnacionales para aprobar la nueva Ley de Minería disiparon lo que se había considerado una victoria frente a la Asamblea Nacional Constituyente, por parte de un sector de las organizaciones sociales antimineras. En ese contexto, el ejercicio del Poder Constituyente terminó con la expedición de una nueva Constitución para el Ecuador. Mientras que el ejercicio del Poder Constituido inicia con la convicción de promover la minería a gran escala.

Ya con el Poder Constituido en ejercicio, a partir de la entrada en vigencia de la nueva Constitución el 20 de octubre de 2008, el siguiente revés político-jurídico que enfrentaron las organizaciones sociales, fue la aprobación y vigencia de la Ley de Minería en enero de 2009. Esto, finalmente fragmentó los tres intentos de articulación de las organizaciones sociales antimineras (2006-2008). En consecuencia, las organizaciones sociales, las ONGs y la academia asumieron agendas distintas de lucha contra la minería. Una de esas agendas fue la jurídica, es decir, recurrir prioritariamente a las acciones judiciales, ordinarias o constitucionales, que pudieran poner freno a la política pública adoptada por el Gobierno Nacional para favorecer a la minería a gran escala.

Esta agenda jurídica ha sido ejercida tanto por organizaciones sociales de base como por ONGs, las mismas que han buscado, a través de la justicia constitucional, la protección de Derechos Humanos o mantener la coherencia del ordenamiento jurídico, apelar a la jerarquía constitucional,

revertir normas y actos administrativos que han facilitado el avance de la política minera, la expansión de la frontera extractiva. Esta agenda jurídica no se restringe exclusivamente al ámbito de la lucha social antiminera, sino también a otras reivindicaciones sociales.

La primera acción jurídica fue la demanda de inconstitucionalidad de la Ley de Minería, presentada por la CONAIE, el 17 de marzo de 2009, en contra de la Asamblea Nacional y el Presidente de la República ante la Corte Constitucional del período de transición[27]. En dicha demanda se impugnó por la forma todo el cuerpo normativo en tanto no había garantizado el ejercicio del derecho a la consulta previa, libre e informada (INREDH s/f).

Mientras que por el fondo se impugnó varios artículos de la mencionada ley: por violar los derechos humanos a la igualdad y no discriminación, los derechos colectivos de pueblos indígenas a la propiedad imprescriptible e inalienable de sus territorios, la consulta previa, libre e informada para proyectos de explotación de recursos naturales, la conservación de sus prácticas de manejo de la biodiversidad, no ser desplazados de sus tierras ancestrales y ser consultados antes de una medida legislativa que pueda afectarles. Todo esto, en articulación con el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de Pueblos Indígenas y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Esta demanda de inconstitucionalidad fue apoyada por el Amicus Curiae (criterio de buena fe) presentado el 9 de junio de 2009 por Alberto Acosta quien ya no formaba parte del Gobierno Nacional después de su renuncia a la Presidencia de la Asamblea Nacional Constituyente (INREDH s/f).

Un año después, el 18 de marzo de 2010, en el contexto de las movilizaciones en contra de la aprobación de una ley que pretendía regular los recursos hídricos, la Corte Constitucional para el período de transición declaró la constitucionalidad condicionada de la Ley de Minería sin modificar o derogar ningún artículo de ese cuerpo normativo.

27 El período de transición supone el tiempo entre la entrada en vigencia de la Constitución del Ecuador y el inicio de un nuevo Gobierno Nacional en cumplimiento de esa nueva norma suprema así como la reconfiguración de todas las instancias estatales, en este caso la elección de nuevos jueces para la Corte Nacional Constitucional del Ecuador. Mientras tanto los jueces que conformaban el Tribunal Constitucional se auto-nombraron Corte en transición.

Pese a que reconoció que no había existido un proceso legislativo de consulta previa, libre e informada el cual, según la propia Corte es un derecho de carácter sustancial y no formal, validó como tal el "proceso de información y participación implementado" por el denominado "Congresillo". Básicamente vació de contenido al derecho a la consulta previa para actos normativos (INREDH s/f).

Por otra parte, declaró que los artículos referentes a la declaratoria de utilidad pública de la actividad minera, servidumbres, libertad de prospección, otorgamiento de concesiones mineras, construcciones e instalaciones complementarias generadas a partir de un título de concesión minera y consulta ambiental, sí son constitucionales pero condicionadamente. Es decir, que cuando se trate de territorios de comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afro ecuatorianas y montubias, deberá aplicarse el proceso de consulta previa, libre e informada previsto en el Artículo 57 numeral 7 de la Constitución. De ese modo, la Corte declaró constitucional toda la ley, dejando nuevamente en manos de la Asamblea Nacional la obligación de regular el derecho a la consulta previa libre e informada, vía ley orgánica. Hecho que, como se mencionó anteriormente, no ha sucedido hasta la actualidad (INREDH s/f).

Esta agenda jurídica encontró otra posibilidad de impugnación a través de la Acción por Incumplimiento. Esta es una garantía jurisdiccional para la protección de derechos humanos, prevista en el artículo 93 de la Constitución, y que tiene por objeto "garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico así como el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos, cuando la norma o decisión cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible" en este caso, el Mandato Minero. Esta acción se presenta directamente ante la Corte Constitucional, después de un trámite administrativo previo de petición de incumplimiento al obligado por la norma que se demanda a hacerlo, en este caso el Ministerio de Minas y Petróleos.

Esta posibilidad jurídica se concretó en dos acciones por incumplimiento. La primera fue presentada por la FOA y la Coordinadora de los Sistemas Comunitarios de Agua del Azuay (UNAGUA) el 22 de junio de 2010, un año y tres meses después de la sentencia de constitucionalidad condicionada de la Ley de Minería, argumentando el incumplimiento de los artículos 3 y 12 del Mandato Minero. Esto es la extinción sin compensación económica de concesiones que intersecten con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, bosques protectores, sus zonas de amortiguamiento o que afecten

a fuentes y nacimientos de agua. Norma de cumplimiento obligatorio según el artículo 12 del mismo Mandato. Su pedido administrativo previo fue presentado el 19 de enero de 2010 ante el al Ministerio de Minas y Petróleos, sin obtener respuesta satisfactoria.

La segunda Acción por incumplimiento fue presentada el 6 de julio de 2012 por la Comisión Ecuménica de Derechos Humanos (CEDHU) y Acción Ecológica. Estas organizaciones alegaron el incumplimiento de los artículos 1, 3 y 4 del Mandato Minero referentes a la extinción sin compensación económica alguna relativas a la ausencia de estudios de impacto ambiental y de procesos de consulta previa, libre e informada y de consulta ambiental; por afectar al SNAP, bosques protectores, fuentes y nacimientos de agua; y para los casos en que una misma persona natural o jurídica y sus vinculadas tuvieran más de tres concesiones, disposiciones que, por efecto del artículo 12 del mismo Mandato eran de obligatorio cumplimiento. Oportuno es recordar que la Resolución Defensorial ya había recomendado al Ministerio de Minas y Petróleos su cumplimiento en 2009. El reclamo administrativo previo, como requisito de esta demanda, había sido presentado el 26 de octubre de 2011, sin obtener respuesta satisfactoria.

En julio de 2012, Julio César Trujillo y en enero de 2014, el Centro Legal de Defensores del Medio Ambiente y Mining Watch de Canadá presentaron dos Amicus Curiae en apoyo a la acción por incumplimiento de CEDHU y Acción Ecológica, exigiendo el cabal cumplimiento del Mandato Minero. Julio César Trujillo fue expreso en mencionar que "no es de [...] competencia [del Ministerio competente], decidir si revoca o no la concesión, ésta se encuentra revocada por el Mandato 6 y cualquier discusión al respecto es extemporánea, debió promoverse en el seno de la Asamblea Constituyente de Montecristi antes de que aprobara el Mandato"[28]. Y clarificó que La Ley de Minería, posterior al mandato, no podía revivir lo que el Mandato Minero extinguió por derecho y por plenos poderes, el 18 de abril de 2008.

Por su parte el Centro Legal de Defensores del Medio Ambiente y Mining Watch Canadá alegaron que la Defensoría del Pueblo en diciembre de 2009 ya había reconocido el incumplimiento de los artículos 3 y 4 del Mandato Minero y estableció una serie de elementos probatorios que dan cuenta del incumplimiento del Mandato Minero en los proyectos Río Blanco,

28 Amicus Curiae presentado por el Julio César Trujillo en la acción de incumplimiento del Mandato Minero. Julio de 2012.

Mirador, Loma Larga (entonces Quimsacocha) y Panantza-San Carlos. Agregó finalmente que el incumplimiento del Mandato Minero ofendía el principio de legalidad, el derecho a la seguridad jurídica y ponía en riesgo el Estado de Derechos y de Justicia reconocido en la Constitución de 2008[29].

Hasta el 14 de mayo de 2015 estas dos acciones fueron sustanciadas de manera separada en la Corte, y sólo en esa fecha fueron acumulados ambos procesos. Así, la acción presentada por FOA y UNAGUA tuvo audiencia el 11 de julio de 2012 y la acción presentada por CEDHU y Acción Ecológica tuvo audiencia el 2 de mayo de 2014. Por su parte el entonces Ministerio de Recursos Naturales no Renovables (antes Ministerio de Minas y Petróleos) contestó ambas demandas argumentando que sí se había cumplido con el Mandato Minero y que, adicionalmente, tanto la Constitución como la Ley de Minería prevalecen sobre las normas de los Mandatos Constituyentes y por lo tanto sobre el Mandato Minero.

Ahora bien, la Corte Constitucional, antes de analizar si existía incumplimiento o no del Mandato Minero, determinó que esta norma era pre-constitucional y que, dentro de la jerarquía normativa, tenía el carácter de ley orgánica, en concordancia con la interpretación que había hecho en otros casos constitucionales en que se había analizado otros Mandatos Constituyentes. En esa medida, la Corte Constitucional interpretó de manera restrictiva el ejercicio legítimo del Poder Constituyente disminuyendo el carácter constitucional del Mandato Minero y equiparándolo con las leyes emitidas por el Poder Constituido. Dejando de lado lo advertido por Julio César Trujillo, sobre imposibilidad jurídica que tiene la Ley de Minería de modificar lo ya afectado por el Mandato Minero.

Sobre esa base, la Corte decidió analizar el incumplimiento demandado en contraste con las normas de la Ley de Minería aprobadas en enero de 2009, alegando para ambas su carácter infra-constitucional con el fin de, menciona la Corte, mantener la coherencia del ordenamiento jurídico vigente a la luz de la Constitución. En esa medida, consideró que las normas del Mandato Minero y las de la nueva Ley de Minería se encontraban en conflicto por lo que consideró que dicho conflicto no puede ser resuelto por la garantía jurisdiccional de Acción por Incumplimiento a riesgo de que se desnaturalice su esencia, dejando

29 Amicus Curiae presentado por el Centro Legal de Defensores del Medio Ambiente y Mining Watch en la acción por incumplimiento del Mandato Minero, enero de 2014.

en entredicho la finalidad de este tipo de acción y remitiendo la tensión jurídica a un juzgado ordinario.

Por otra parte, pese a que reconoció que los artículos 1, 3 y 4, sí contenían una obligación clara y expresa de hacer, en este caso, extinguir sin compensación económica alguna las concesiones inmersas en las causales previstas por esos artículos, determinó que ya no eran exigibles al momento de la presentación de las acciones por incumplimiento en virtud de su carácter transicional y de la entrada en vigencia de la Ley de Minería y, en tanto, el Ministerio de Recursos Renovables había informado sobre su ejecución a través de memorandos incorporados como prueba en el expediente. Concluyó que no existía vulneración de derechos humanos en ninguno de los casos, sin solicitar información alguna sobre el estado actual de las concesiones.

En consecuencia, la Corte resolvió que el conflicto entre normas supuestamente del mismo rango jerárquico, el Mandato Minero y la Ley de Minería, no podía resolverse a través de la acción de incumplimiento y que, en la medida en que las normas del Mandato Minero ya no eran exigibles, no existía vulneración de derechos humanos por lo que negó las acciones presentadas. Así, la Corte Constitucional omitió, de ese modo, analizar la diferencia sustancial entre el Poder Constituyente y el Poder Constituido, deslegitimó la voluntad política que originó el ejercicio del Poder Constituyente y, de manera sistemática ha degradado a los Mandatos Constituyentes, incluido al Mandato Minero, a normas legales cuando su rango jerárquico es constituyente incluso por sobre cualquier norma del poder constituido.

Por otra parte, la Corte omitió exigir elementos probatorios sobre el alegado cumplimiento expresado por las autoridades estatales, que afirmaron que durante el tiempo entre la expedición del Mandato Minero (18 de abril de 2008) y la entrada en vigencia de la Ley de Minería (29 de enero de 2009), el entonces Ministerio de Minas y Petróleos había ejecutado total o parcialmente las disposiciones del Mandato Minero, para todas las concesiones inscritas, otorgadas y en trámite al 18 de abril de 2008. Más aún, cuando la Defensoría del Pueblo del Ecuador había constatado hacia diciembre del año 2009, el cumplimiento parcial del Mandato Minero.

Adicionalmente, la Corte Constitucional emitió la sentencia que denegó las dos acciones por incumplimiento recién el 6 de abril de 2016, es decir seis años después de haber sido presentada la primera demanda y cuatro años después de la presentación de la segunda, excediendo los tiempos previstos por la Ley Orgánica de Garantías y Control Constitucional,

afectando el derecho a la seguridad jurídica y permitiendo que una serie de actos administrativos se hayan llevado a cabo sobre concesiones que en su momento fueron revertidas, suspendidas o archivadas, y que actualmente permiten que, al menos tres proyectos estratégicos estén a punto de iniciar la fase de explotación y otros dos, estén en etapa de exploración avanzada.

Por otra parte, esta sentencia desfavorable para la lucha antiminera da cuenta de varias particularidades.

En primer lugar, junto con la sentencia de constitucionalidad condicionada de 2010, validó la posición del Gobierno Nacional que insiste en que la política pública de explotación de minerales en el Ecuador no vulnera derechos humanos. En segundo lugar, constituye el agotamiento de recursos judiciales internos en tanto las sentencias de la Corte implican la máxima interpretación constitucional con efectos generales para la población, lo que habilitaría el inicio de recursos internacionales para la protección de los derechos humanos vulnerados en el contexto de incumplimiento del Mandato Minero. En tercer lugar, vulnera el derecho de acceso a la justicia por parte de la sociedad civil, hecho que convierte al Estado en responsable por las violaciones de derechos humanos, individuales y colectivos, y de los derechos de la naturaleza que el incumplimiento del Mandato Minero está provocando en la actualidad.

La inexistencia del ejercicio del derecho a la consulta previa, libre e informada; los desalojos forzados en Tundayme y Nankints; la afectación a áreas protegidas, bosques protectores y fuentes de agua; la militarización de los territorios afectados por minería como en el caso de Íntag y la Cordillera del Cóndor; la criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos; el acaparamiento de tierras y la entrega de nuevas concesiones mineras; y la violencia que ejerce el Estado en contra de las comunidades, dan cuenta de una política de extracción de minerales que amenaza y vulnera el ejercicio de los derechos humanos, al contrario de lo que afirma la Corte Constitucional y el Gobierno Nacional.

De ese modo, ocho años después de la expedición del Mandato Minero y de la aprobación de la Constitución de 2008, el Gobierno Nacional actual no sólo que se alejó y neutralizó las reivindicaciones de la resistencia antiminera, sino que también lo fragmentó y ha consolidado un marco jurídico e institucional para promover y facilitar el desarrollo de proyectos de minería industrial de mediana y gran escala en Ecuador bajo el discurso de una supuesta minería responsable, que en teoría, le permitirá al Estado contar con recursos económicos para superar la pobreza.

Capítulo 3

Entre el desencanto y los desafíos

3

Una vez analizado el modo político y jurídico en que el Mandato Minero fue ejecutado parcialmente por el Gobierno Nacional, a continuación revisamos las reflexiones que al día de hoy hacen diversos actores sobre la expedición de este instrumento jurídico y lo que ha significado en términos de la movilización social. Una transición desde el desencanto que provocó el incumplimiento del Mandato Minero hacia un análisis sobre las posibilidades, aún latentes en las comunidades, de rearticular sus luchas antimineras.

Desencanto ante el Mandato Minero

En el Capítulo I de esta investigación se ha indicado que el Mandato fue emitido a tres días del anuncio de un paro preventivo programado por la Coalición Nacional en Defensa de los Recursos Naturales, para demandar a la Asamblea Nacional Constituyente la expedición de un Mandato Minero. Revelándose que una de sus motivaciones fue también el detener la movilización anunciada[1]. En consecuencia se podría pensar que el Mandato Minero es resultado directo del proceso de organización social y de articulaciones entre organizaciones anti mineras que habían expresado su preocupación por el tema minero desde años precedentes. Sin embargo, hay distintas interpretaciones en torno al Mandato, sobre todo ahora, cuando varios proyectos de minería podrían empezar la explotación de minerales y las acciones efectuadas en los últimos años no han sido efectivas.

Integrantes de la FOA, del Frente Nacional por la Salud de los Pueblos del Ecuador y de la Coordinadora Campesina Popular consideran que en el Mandato se retomaron varias propuestas de las organizaciones en torno a la regulación de la minería: se extinguían concesiones sin estudios de impacto ambiental ni procesos de consulta previa, aquellas que se localizaban en áreas protegidas y bosques protectores, las que afectaban a fuentes de agua y las que propendían al acaparamiento de tierras. Además, para la FOA el Mandato fue un instrumento favorable en ese momento: los proyectos a gran escala no estaban tan adelantados ni

1 Entrevista a Integrante de Acción Ecológica, junio 2016.

había contratos de explotación firmados por lo que se consideraba que se estaba a tiempo de detenerlos.

Recién emitido el Mandato, las diferentes reacciones desde las organizaciones sociales se materializaron en propuestas con distintos sentidos: mientras una fracción proponía mantener el paro planificado para el 21 de abril de 2008, otra propuso la movilización hacia las gobernaciones, para exigir el cumplimiento del Mandato[2]. Volvieron las divergencias de modo tal que finalmente no se efectuaron las acciones propuestas y los esfuerzos se dispersaron. De todas maneras, las organizaciones se mantuvieron a la espera de la nueva Ley de Minería, aspiraban el establecimiento de límites expresos y claros para la minería a gran escala. *"El Mandato se consideró un freno mientras salía la ley que definitivamente detendría el avance minero"*[3].

Sin embargo, el primer desencanto para algunos sectores antimineros se dio al conocer el contenido del Mandato mismo. Este fue percibido como insuficiente para los plenos poderes que ejercía la Asamblea Constituyente. Para varias organizaciones el hecho de que no se prohibiera tajantemente la minería a gran escala fue interpretado como una evidencia de las presiones que ejercieron las empresas mineras y sus voceros dentro de la propia Asamblea, durante las discusiones previas a su emisión (Cisneros 2011).

Un elemento significativo del Mandato y que contradecía el discurso de 'poner freno a la minería', fue la creación de la Empresa Nacional Minera. Para algunas personas esto fue positivo porque era un paso hacia la nacionalización de la extracción, coincidiendo con posiciones nacionalistas que se oponían al 'saqueo de las transnacionales'. Sin embargo, para quienes apostaban por el fin de la mega-minería y de la minería en general, esta empresa nacional minera, fue un paso en falso. Así, Acción Ecológica (2008), al conocer un borrador del Mandato, publicó el día 4 de abril, un comunicado alertando que esto significaba el impulso a la minería en el país. Pese a la advertencia, este hecho no cambió y cuando se expidió oficialmente el Mandato, otros sectores antimineros vieron con desconfianza este punto, para muchos de ellos la minería era contaminante y el problema no radicaba tanto en quién la

2 Entrevista a integrante de la Asamblea de Pueblos del Sur, octubre de 2016.

3 Entrevista a integrante de Acción Ecológica, junio 2016.

hacía sino en que se la permita conociendo sus perjudiciales impactos[4]. Otro aspecto negativo de gran significancia fue mencionado por un dirigente de la FOA:

> [...] no debía encargarse al mismo Ministerio para que regle, debía decirse ipso facto, de hecho están excluidas todas las concesiones, ya no decirse 'encárguese al Ministerio...' es casi como decir 'encárguese a Drácula para que devuelva la sangre que chupó'. El mandato en general estuvo bueno, sólo faltó esa cosita[5].

Esta observación es importante en el sentido de que el mismo Ministerio de Minas y Petróleos, responsable de ejecutar el Mandato, también era el ente que históricamente entregó concesiones, el ente encargado de la expedición de la ley minera. Una misma entidad responsable de ejecutar dos políticas que estaban en disputa durante el ejercicio del Poder Constituyente: la de la Asamblea Nacional Constituyente y la del Ejecutivo, más aún cuando su única función debió ser la identificación de concesionarios inmersos en causales del Mandato y formalizar la extinción, suspensión o archivo, decretados.

A días de la expedición del Mandato Minero, el Ministro de Minas y Petróleo, Galo Chiriboga, expresó: "se busca fundamentalmente organizar el desorden jurídico y administrativo que existe en la actualidad sobre las concesiones mineras" (El Universo 2008). Este argumento fue confirmado por el ex Presidente de la Asamblea Nacional Constituyente, al expresar que el Mandato nació con el objetivo de *"poner en orden la casa"*[6], es decir, hacer una pausa para revisar las concesiones mineras y sus condiciones para un nuevo momento.

4 Entrevistas a integrante de la FOA y a integrante del Frente Nacional por la Salud de los Pueblos del Ecuador, junio, 2016.

5 Entrevista a integrante de la FOA, junio 2016.

6 Entrevista a Alberto Acosta, junio de 2016.

Luego de la emisión del Mandato, la Coordinadora Campesina Popular y la CNDVS advertían que este instrumento no se alejaba de la política pro minera del Gobierno en tanto no prohibía de manera explícita la mega minería. Para la representante de esta organización el Mandato expresaba *"[que] es necesario reducir (no dice precautelar, evitar, terminar, impedir, solamente dice reducir) potenciales impactos negativos al ambiente provocados por las actividades mineras"*. Se habría dejado abierta la posibilidad de una continuidad en el modelo extractivista pro-minero (Solano 2008). El Mandato sólo regulaba la actividad y anticipaba que la Ley de Minería también iría en la misma línea. Al presente año 2016 esta percepción ha sido confirmada (Solano 2008).

Si el Mandato ya había generado reacciones encontradas, el proceso de elaboración de la Ley de Minería y su contenido, completó el panorama de insatisfacción ante lo que se proyectaba como política extractiva, es decir, la continuidad de las condiciones de apertura a los proyectos de minería a gran escala. Un representante del Frente Nacional por la Salud de los Pueblos del Ecuador afirma: *"[el Mandato] nos dejó un sin sabor porque no era lo que aspirábamos y no logró frenar grandes proyectos pero sí nos dio un margen de tiempo para actuar y un instrumento para exigir, bueno, al menos hasta que salió la ley de minería que sí fue un revés grave para lo avanzado"*[7].

Con la nueva Ley de Minería ya vigente, el argumento reiterado por el Gobierno fue que el Mandato ya había perdido vigencia. Este argumento fue parte de las respuestas institucionales frente a las acciones de incumplimiento interpuestas por actores sociales. Sin embargo, a criterio de Julio César Trujillo, experto constitucionalista, este argumento no es válido porque las concesiones que violaban lo estipulado, cuando fue expedido el Mandato debían revertirse inmediatamente, y las que no se habían revertido en ese momento, debieron extinguirse una vez demandado el incumplimiento del Mandato Minero[8].

Haciendo una evaluación de lo que hizo el Mandato, el prefecto de Zamora Chinchipe comenta que se extinguieron concesiones de pequeña y mediana minería, pero no se afectaron a las grandes empresas mineras[9].

7 Entrevista a integrante del Frente Nacional por la Salud de los Pueblos del Ecuador, junio 2016.

8 Amicus Curae elaborado por Julio César Trujillo, en la acción de incumplimiento presentada por organizaciones sociales del Azuay. Julio 2012.

9 Entrevista a Prefecto de Zamora, junio 2016.

Lo mismo afirma una integrante de la CNDVS. Esta indica que las concesiones de las grandes empresas no fueron afectadas por el Mandato, no hubo cambios administrativos en las concesiones durante un período, pero sí siguieron trabajando en las comunidades buscando aceptación para sus proyectos[10].

El Ministro de Minas y Petróleos de ese momento, Galo Chiriboga en una entrevista en El Comercio ya indicaba que *"las concesiones donde ya se encontraron reservas se mantienen" y que "no se quitaron las concesiones a los grandes proyectos"* (citado en Corral 2014). Esto significó una excusa más para no suspender las concesiones de varias empresas mineras con proyectos a gran escala y el mensaje de respaldo a grandes proyectos mineros. Igualmente, en julio de 2008, la canadiense Aurelian Resources, que tenía a su nombre las concesiones del proyecto Fruta del Norte, se fusiona con Kinross Gold, pese a la emisión reciente del Mandato Minero. En ese momento esa empresa expresó que tenía buenas relaciones con el gobierno ecuatoriano, interesado en atraer compañías para desarrollar minería responsable y nuevas oportunidades económicas en el país (Kinross 2008). Así se hace explícito que estas empresas no tenían temor de perder sus concesiones con el Mandato Constituyente.

A pesar que para las comunidades fue insuficiente y que algunas empresas continuaban sus actividades, el investigador William Sacher afirma que el Mandato tuvo un impacto en los mercados financieros, reflejó una imagen de Ecuador como un país inseguro para invertir [11]. Así mismo indica Rodrigo Izurieta, presidente de la Cámara de Minería del Ecuador en una entrevista para El Telégrafo: *"con el mandato minero de 2008 se creó una restricción muy fuerte a la minería. La industria sufrió sobrerregulación y una carga tributaria demasiado elevada. Esto ocasionó que muchas empresas internacionales que operaban, o querían operar, en Ecuador decidan retirarse o dirigirse hacia otros destinos de inversión"* (El Telégrafo 2016). De esta manera, pese a la parcial ejecución del Mandato sí causó un impacto en los mercados financieros mineros

10 Entrevista a integrante Coordinadora Campesina Popular, junio 2016.

11 Entrevista al investigador William Sacher, agosto de 2016.

que afectaron a las grandes empresas mineras y desestimuló la inversión minera en el Ecuador.

En esa medida, pese a las afirmaciones de que "ese mandato minero era para callarnos"[12], o que no sirvió de nada, se advierte, como afirma Cisneros (2011), que fue una respuesta político-jurídica a una demanda colectiva. Además, su contenido y el mismo hecho de ser emitido fueron el resultado de una fuerte movilización de casi tres años, que presionó a la institucionalidad a dar una respuesta a la preocupación y exigencia colectiva de frenar a la mega minería en el país, aunque de manera insuficiente.

Resta decir que la expedición de este Mandato, como de cualquier otra norma de la Asamblea Nacional Constituyente, no es un proceso llano en el que el conjunto de los actores involucrados responde nítidamente a las reivindicaciones del movimiento social y político ecologista y a las resistencias antimineras; al contrario da cuenta de las disputas internas en el movimiento PAÍS, de las presiones de las empresas mineras y de sus voceros así como de las disputas internas de la organización social antiminera. Se trató de un conjunto de actores determinantes en la redacción de una norma revestida de plenos poderes, que si bien gozó de legitimidad del movimiento social, finalmente no fue ejecutada y no cumplió satisfactoriamente las demandas populares.

12 Entrevista a integrante FICSH, junio 2016.

Desafíos de la resistencia antiminera

La experiencia de los años anteriores para las distintas organizaciones y sectores antimineros muestra una pluralidad de formas de manifestarse y de ver la política. Algunos de ellos, buscaron plasmar sus búsquedas en la Constitución, pero ésta no resultó lo que se pensaba. En la práctica, la política institucional actual dista de sus postulados iniciales y además ha sido reformada por el propio gobierno que la concibió, retrocediendo en aspectos ganados. Se han consignado artículos permisivos a favor del extractivismo como por ejemplo, permitir actividades extractivas en áreas protegidas o intangibles en ciertos casos:

> Art. 407.- Se prohíbe la actividad extractiva de recursos no renovables en las áreas protegidas y en zonas declaradas como intangibles, incluida la explotación forestal. Excepcionalmente dichos recursos se podrán explotar a petición fundamentada de la Presidencia de la República y previa declaratoria de interés nacional por parte de la Asamblea Nacional, que, de estimarlo conveniente, podrá convocar a consulta popular[13].

13 Constitución Política del Ecuador.

Desde la política institucional ha habido apertura para la minería a gran escala y mediana, con controles ambientales flexibles, subasta y remate de concesiones, reducción de impuestos, participación en distintas ferias internacionales de minería buscando inversión extranjera para proyectos en el país.

En estos aproximadamente diez años del Movimiento PAÍS en el poder, los movimientos sociales se han fragmentado y enfrentan contradicciones internas graves. Sin embargo, aún hay algunos esfuerzos de articulación entre las organizaciones y manifestaciones antimineras. No conforman una unidad orgánica ni un frente único, pero sí hay intercambios y encuentros que permiten niveles básicos de coordinación. Un líder indígena del Azuay lo ve como algo positivo "cada uno habla de su proyecto, con sus particularidades, y no tiene que estar uno hablando a nombre de todos, eso es lo lindo"[14]. Otras personas más bien consideran que se debe volver a estrechar lazos para tener más fuerza. Advirtiéndose que las acciones de resistencia pueden darse desde una nueva articulación, pero que es necesario ir más allá del momento inmediato, con una visión a largo plazo que, según la entrevistada, fue lo que faltó cuando se expidió el Mandato[15].

Ante el contexto actual, una representante de Acción Ecológica afirma que hay que confiar en las experiencias acumuladas existentes[16], que falta reiniciar un proceso pedagógico como el que se tenía antes: ir a las comunidades, exponer qué concesiones existen, cuáles son sus impactos y qué se puede hacer. De la experiencia de articulaciones se rescatan aprendizajes importantes: uno de ellos, reconocer la necesidad de estrategias que combinen la presión social, cabildeos con autoridades y herramientas jurídicas como las ordenanzas[17].

Así mismo, la intención de buscar articulaciones bajo una estructura única tendría que revaluarse teniendo en cuenta las experiencias previas. La heterogeneidad entre los procesos de resistencia a la mega minería debe valorarse por su diversidad y no buscar homogenizar sus formas de respuesta: cada una responde a un contexto particular y a una historia

14 Entrevista a integrante de la FOA, junio 2016.

15 Entrevista a integrante de la Coordinadora Campesina Popular, junio 2016.

16 Entrevista a Integrante de Acción Ecológica, junio 2016.

17 Entrevista a Integrante Frente Nacional por la Salud de los Pueblos del Ecuador, junio 2016.

específica. Pese a ello, las articulaciones concretas son necesarias para actuar con más fuerza frente a una problemática común. Por ello es clave que los procesos en resistencia se conozcan, se comparta experiencias y se cree relaciones de apoyo.

Sin embargo, el contexto hoy es particular. Anteriormente existieron resistencias exitosas y se rechazó tajantemente la minería, ahora hay impunidad de las empresas y miedo en las comunidades y organizaciones[18]. En las comunidades aún se recuerda las declaraciones del entonces candidato presidencial Rafael Correa Delgado prometiendo detener a las empresas mineras en los territorios (Pérez Guartambel 2012). Sin embargo, después de ser electo, los proyectos mineros siguieron avanzando, llegando a consolidarse en medio de un contexto violento de criminalización, persecución y sobornos a quienes se oponen[19]. Esto se debe al afinamiento de las estrategias del Estado para gobernar territorialmente el conflicto.

Durante el gobierno de Alianza País, se ha definido una estrategia de contención del conflicto, basada en la combinación de varias tácticas: a) la criminalización de la protesta con la judicialización de líderes y lideresas de procesos políticos y sociales; b) la cooptación de dirigentes; c) las políticas coercitivas con el uso de policía y militares como instrumento de persuasión y presión; d) la deslegitimación de voces críticas al gobierno y sus proyectos, y d) y la inversión social por parte del Estado a nombre de la minería en zonas de influencia de proyectos estratégicos para persuadir, condicionar y desmovilizar a la población. De esta forma, esta estrategia de 'contención del conflicto' como la llaman Latorre y Herrera (2013) ha reducido la capacidad de cambio institucional de la movilización social con respecto a años anteriores.

Con este nuevo panorama, las personas que hacen parte de las resistencias antimineras expresan que hace falta redes de solidaridad y apoyo Sierra-Amazonía y Amazonía-Amazonía[20]. Así mismo, se reconoce que falta acercar la problemática minera a las grandes ciudades, a pesar de que en algunos casos sí se ha posibilitado este acercamiento, especialmente en Cuenca respecto del proceso de resistencia a los proyectos Loma Larga y Río Blanco[21].

18 Entrevista a Integrante de Acción Ecológica, junio 2016.

19 Entrevista a integrante FICSH, junio 2016.

20 Entrevista a Integrante FICSH, junio 2016.

21 Entrevista a Integrante de la FOA, junio 2016.

Mirando hacia adelante, hay varias perspectivas. Por un lado, se estima necesaria una moratoria minera para evaluar los proyectos mineros y la necesidad de la minería en un país como Ecuador[22]. Por otra parte, urge intentar acciones sociales que den sustento a acciones jurídicas como la exigencia de hacer que la consulta previa sea vinculante[23]. Varias voces coinciden en que para detener los proyectos se necesitaría una movilización fuerte en calidad y cantidad. Esto debido a que "[...] lo único que valió para que no entre la minería hasta aquí (en Kimsacocha) ha sido la resistencia"[24] y porque "todos los pueblos se salvan peleando"[25]. Así se ve la necesidad de continuar las luchas en cada localidad para impedir el avance o inicio de los proyectos.

William Sacher hace un balance de la movilización previa de organizaciones antimineras en el país, en los casos de Zamora Chinchipe, Morona Santiago, Azuay, Íntag y Pacto, y afirma que las acciones jurídicas deben estar necesariamente articuladas a estrategias elaboradas directamente por las organizaciones sociales con autonomía de agentes externos, porque de lo contrario terminarían siendo acciones legales aisladas de las propias luchas del movimiento[26].

Para concluir, el parcial cumplimiento del Mandato Minero, que favoreció a proyectos mineros a gran escala, da cuenta de un problema que no es estrictamente jurídico, sino político y que expresa una disputa en la concepción sobre el territorio y en cómo se toman las decisiones. Por una parte, un gobierno que articula una visión universalizadora y hegemónica que decide la extracción de recursos naturales bajo un discurso de la superación de la pobreza y de la minería responsable, frente a una posición contra-hegemónica que a base de organización local y articulación nacional, exige el respeto a sus decisiones y sus territorios como vía para detener la producción de desigualdades que genera el extractivismo. Esta ha sido la postura manifestada en las distintas resistencias antimineras, las que entre 2005 y 2007, lograron la salida de empresas de sus territorios o su suspensión temporal, o incidieron políticamente en búsqueda de respuestas jurídicas por parte del Estado.

22 Ibíd.

23 Entrevista a integrante FICSH, junio 2016.

24 Entrevista al investigador William Sacher, agosto de 2016

Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones y recomendaciones

El Mandato Minero, expedido el 18 de abril de 2008, constituyó una respuesta político-jurídica del Poder Constituyente en ejercicio de plenos poderes, ante las reivindicaciones de un incipiente pero significativo movimiento nacional popular y ecologista anti-minero que, con éxito logró, en el año 2006, la salida de tres empresas mineras y la suspensión de actividades de otras.

El Mandato Constituyente, en tanto expresión jurídica, constituye además, una norma jerárquicamente superior a cualquier norma que la Función Ejecutiva, durante el ejercicio del Poder Constituyente o posteriormente durante el Poder Constituido, pudieron haber emitido. Pues hace parte de un ordenamiento jurídico constitucional extraordinario de plenos poderes legitimado socialmente por la votación que legitimó la actuación de la Asamblea Nacional Constituyente. Se reconoce, sí, como límites al Poder Constituyente los principios ético-jurídicos que impone el enfoque de Derechos Humanos. Desde esta perspectiva el Mandato Minero se constituyó en una norma jerárquica superior de inmediato cumplimiento. Por su naturaleza, el Mandato Minero es plenamente concordante con el enfoque de derechos humanos. Su promulgación pretendía prevenir la violación de derechos humanos por parte de la política extractiva implementada durante los años de ajustes estructurales neoliberales.

Así, el incumplimiento del Mandato Minero no puede restringirse exclusivamente al análisis de la ejecución o no de disposiciones jurídicas. De hecho, el incumplimiento del Mandato Minero da cuenta de disputas al interior de Alianza País, en especial entre la política liderada por el Presidente de la Asamblea Nacional Constituyente en relación a los impactos que venía provocando la minería a gran escala, en oposición

a la política liderada por el Presidente de la República para favorecer la minería en el territorio, en especial la minería industrial de mediana y gran escala.

De ahí, que sea posible afirmar que existe una relación socio-política entre los intentos de articulación de un movimiento nacional ecologista y popular antiminero y la expedición del Mandato, que significó la posibilidad de poner frenos a la profundización del extractivismo en Ecuador, a partir de una regulación estricta al desarrollo de la actividad minera industrial de mediana y gran escala. Sin embargo, se concluye que la Función Ejecutiva, durante el ejercicio del Poder Constituyente, y arbitrariamente en contra de lo dispuesto por la Asamblea Nacional Constituyente, decidió políticamente no ejecutar el Mandato Minero, tal como lo expresara el Presidente de la República en su discurso del 6 de mayo de 2008. De esta manera, el análisis sobre el incumplimiento del Mandato Minero en cinco de los proyectos de minería a gran escala denominados estratégicos, es una consecuencia de la decisión política expresada en esa época por la Función Ejecutiva y reafirmada y ejecutada durante el ejercicio del Poder Constituido mediante la aprobación y ejecución de la nueva Ley de Minería de 2009.

En efecto, a las empresas a cargo de los proyectos Mirador, Fruta del Norte, Río Blanco, Loma Larga y Panantza-San Carlos se les debieron revertir las concesiones sin compensación económica alguna por estar inmersas en varias causales de extinción de dichos derechos, previstas en el Mandato Minero, tal como lo advirtiera la propia Defensoría del Pueblo, en diciembre de 2009, y lo confirmara la Controlaría General del Estado en 2013, respecto de los proyectos Mirador y Panantza- San Carlos; en especial por no haber garantizado el ejercicio del derecho colectivo a la consulta previa, libre e informada; por intersectar con áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, bosques protectores y con fuentes y nacimientos de agua; y, por poseer más de tres concesiones, acaparar y especular con la tierra. Este es un hecho fehaciente del incumplimiento del Mandato Minero en favor de los intereses de empresas transnacionales mineras y de actores capitalistas nacionales vinculados al extractivismo.

Hacia la época actual (año 2016) este incumplimiento implica también la violación directa a los derechos humanos de acceso a la justicia y de seguridad jurídica, en la medida en que la Corte Constitucional, máximo intérprete constitucional en el Ecuador, negó la existencia de tal incumplimiento, en respuesta a dos acciones por incumplimiento presentadas en contra del Mandato Minero. Esta sentencia, no sólo

que no considera el contexto social y político en el que se expidió el Mandato, sino que además, para hacer su análisis, no diferencia el Poder Constituyente del Poder Constituido, y asume, de manera simplificada, un análisis estrictamente jurídico sobre jerarquía de normas para determinar que el Mandato Minero y la Ley de Minería, falazmente son normas de igual jerarquía y cuyas contradicciones legales debieron ser examinadas por un tribunal o juzgado ordinario como es el Tribunal Contencioso Administrativo. Por otra parte, afirma que, si bien hay normas claras para ejecutar el Mandato, no es oportuno hacerlo por cuanto el tiempo de vigencia de esa norma terminó con la entrada en vigencia de la Constitución. Con este argumento, la Corte Constitucional ha evitado pronunciarse sobre lo sustancial, es decir, ha evitado probar si se ejecutó o no la norma demandada, dejando en la impunidad la arbitraria actuación de la Función Ejecutiva, concretamente del actual Ministerio de Minería y la provocación de una serie de violaciones a derechos humanos, que el Mandato buscó prevenir.

Esta actuación de la Corte Constitucional se suma, además, a la irregular sentencia que esta Corte emitiera en el año 2010, respecto de la demanda de inconstitucionalidad presentada en contra de la Ley de Minería. Reafirmando, así, un alineamiento político con la posición del Gobierno actual. Además, la sentencia de la Corte Constitucional fue emitida en este año 2016, ocho años después de expedido el Mandato Minero, demostrando la falta de oportunidad de los recursos constitucionales previstos en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, dando lugar a una serie de actos administrativos viciados de nulidad. Los mismos que han posibilitado la explotación inicial de tres de los proyectos analizados y otros dos estén en etapa de exploración avanzada. Tomando en cuenta la reversión de concesiones, ordenada por el Mandato Minero, los actos administrativos que han dado lugar a estas situaciones, no debieron darse.

Resta decir, que el incumplimiento del Mandato Minero también da cuenta de una serie de factores internos y externos, que influyeron en la consolidación de un movimiento nacional ecologista y popular anti-minero. De hecho, pese a los intentos de articulación, la expedición del Mandato Minero, su no ejecución y la posterior aprobación de la Ley de Minería, en un contexto de legitimidad social del Gobierno Nacional, se da en el marco de un proceso de fragmentación de las organizaciones sociales antimineras, de profundización de la atomización de sus luchas y la falta de capacidad para movilizarse alrededor de las acciones jurídicas de incumplimiento, interpuestas por algunos actores de la sociedad civil.

Así, el Mandato Minero aparece, como un documento relevante que expresa los resultados de la resistencia antiminera en Ecuador, para que en el momento de la Asamblea Nacional Constituyente operó como un elemento inmovilizador de las organizaciones antimineras, revelando a su vez, sus contradicciones internas. El incipiente movimiento nacional anti-minero ha tenido que enfrentar varios fracasos políticos como la firma del contrato de explotación para el proyecto Mirador, la inauguración de la apertura de la mina en Río Blanco, el resquebrajamiento de la resistencia en la zona de Intag, el desalojo de numerosas familias de zonas de influencia minera, en las provincias de Zamora Chinchipe y Morona Santiago

De ahí que varios actores coincidan en la necesidad de rescatar la importancia que tiene la pluralidad de expresiones dentro de las comunidades y organizaciones sociales actuales. De la particularidad y potencialidad de cada resistencia, dependerá la posibilidad de constituir un movimiento nacional con capacidad de acción e incidencia frente al avance de la política pro-minera, más aún cuando se ha abierto nuevamente el catastro minero y se ha iniciado una nueva fase de concesionamiento de los recursos minerales del país, poniendo en riesgo nuevos territorios rurales, campesinos e indígenas. Esta articulación deberá nutrirse de las experiencias acumuladas al interior de las comunidades y de la retro-alimentación de los procesos de acompañamiento de actores de la sociedad civil y de la academia.

A partir de los hallazgos del estudio, se realizan las siguientes recomendaciones:

- Urge que las comunidades y organizaciones sociales afectadas por proyectos mineros, propicien el análisis del momento político, social, jurídico, económico y cultural actual, en relación con el avance de la política minera extractiva. Actores de la sociedad civil y de la academia deberían orientar y proveer información a este proceso.

- Se hace necesaria la configuración de una política de resistencia antiminera, desde las comunidades y organizaciones sociales afectadas. Esta debe posibilitar el procesamiento de las contradicciones internas y el enriquecimiento de las diversas posiciones y experiencias organizacionales y comunitarias. Debe incluir la necesaria identificación del rol de los actores directamente afectados y del resto de actores que respaldan la lucha antiminera; una agenda jurídica así como una agenda política que contemple estrategias políticas de visibilización

e incidencia, mecanismos de protección, jurídicos y comunitarios y mecanismos de articulación y conformación de redes.

- Si bien es cierto que actualmente se podría recurrir a Cortes Internacionales para demandar por violaciones a derechos humanos ocasionadas por el incumplimiento del Mandato Minero en virtud de que se han agotado los recursos internos, en concordancia con la sugerencia anterior, se recomienda que las organizaciones de derechos humanos aporten a las organizaciones de base articuladas, la redefinición y elaboración de una estrategia jurídica vinculada a una estrategia política que tome en cuenta la corelación de fuerzas, los distintos actores en resistencia antiminera, las posibles alianzas y el análisis de contextos para las acciones jurídicas. Es preciso identificar las condiciones en las que se desenvuelve el poder judicial, ordinario y constitucional, actuales.

- En esa medida, es necesario que tanto las organizaciones sociales como las organizaciones no gubernamentales y la academia continúen con la investigación sistemática de la problemática minera en Ecuador, sobre todo, en los momentos actuales en que se ve exacerbarse la intervención minera en territorios indígenas y campesinos como consecuencia de las promociones sobre inversión que realiza el Gobierno Ecuatoriano. Estas investigaciones deberían propender a ser proyectivas, en términos de analizar la problemática en el mediano y largo plazo y construir escenarios previsibles de acción.

- Respecto a las actuaciones del Gobierno Nacional, se advierte que, a nombre de un supuesto interés común, se ha dejado de lado la garantía constitucional de política pública en Ecuador, la misma que exige la reversión de determinada política cuando ésta amenace o vulnere derechos humanos de grupos considerados minoritarios. Dicha política deberá ser revisada y modificada independientemente del interés general. En esa medida, se recomienda al Estado cumplir con sus obligaciones asumidas en el ámbito de derechos humanos y hacer prevalecer, por sobre los intereses extractivos mineros, el ejercicio de derechos humanos individuales y colectivos, de personas y comunidades rurales, indígenas y campesinas, afectadas por proyectos de minería a gran escala en todo el país.

BIBLIOGRAFÍA

- Abya-Yala. (2006a). KIPU 46. El mundo indígena en la prensa ecuatoriana. Quito: Abya-Yala.
- Abya-Yala. (2006b). KIPU 47. El mundo indígena en la prensa ecuatoriana. Quito: Abya-Yala.
- Acción Ecológica. (s/f.). "Acción Ecológica". Consultado en <http://www.accionecologica.org/iquienes-somos>
- Acción Ecológica. (abril de 2008). Conflictos mineros, Boletín de Prensa. Obtenido de Observatorio de Conflictos Mineros en América Latina (OCMAL): <http://www.conflictosmineros.net/contenidos/12-ecuador/4186-4186>
- Acosta, Alberto y Francisco Hurtado Caicedo. (2016). "De la violación del mandato minero al festín minero del siglo XXI" En Rebelion.org <https://goo.gl/B0diub>
- Acosta, Alberto, Susana López y David Villamar. (2004). "Ecuador: oportunidades y amenazas económicas de la migración". En Migraciones. Un juego con cartas marcadas, editado por Francisco Hidalgo, 259-302. Quito: Ediciones Abya-Yala, IDIS, PMCD
- Aguiló Bonet, Antoni Jesús. (2009). "Los derechos humanos como campo de luchas por la diversidad humana: Un análisis desde la sociología crítica de Boaventura de Sousa Santos". En Universitas Humanística No. 68, julio-diciembre: 179-205.
- Amnistía Internacional. (2012). "Para que nadie reclame nada" ¿Criminalización del derecho a la protesta en Ecuador? Londres: Amnistía Internacional. En <https:// goo.gl/LKU9Ok>
- Camacho, Gloria. (2009). Mujeres Migrantes: trayectoria laboral y perspectiva de desarrollo humano. Quito: CLACSO, Instituto de Estudios Ecuatorianos y Abya-Yala.
- Cárdenas, Alejandra, Leonardo Jaramillo y Rocío Nasimba. (2010). Los escenarios de la criminalización a defensores de derechos humanos y de la naturaleza en Ecuador: desafíos para un estado constitucional de derechos. Quito: Defensoría del Pueblo del Ecuador. En: <http://repositorio.dpe.gob.ec/handle/39000/122>

- CEDHU. (2010). Intervención minera a gran escala en Ecuador y vulneración de derechos humanos. Caso Corriente Resources Inc. Quito: CEDHU, FIDH y D&D Derechos y Democracia.
- Chávez, David. (2010). "Consulta previa en el Ecuador". Quito: CDES. En <https:// goo.gl/Y38al1>
- Chicaiza, Gloria (2010). El enclave minero de la Cordillera del Cóndor. En Acción Ecológica.<http://www.accionecologica.org/images/2005/mineria/documentos/cordillera.pdf >
- Cisneros, Paúl. (2008). El diálogo minero en el Ecuador: ¿señales de una nueva relación entre comunidades, empresas extractivas y Estado? Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Quito: OBSERVATORIO SOCIO-AMBIENTAL.
- Cisneros, Paúl. (2011). ¿Cómo se construye la sustentabilidad ambiental?: experiencias conflictivas de la industria minera en el Ecuador. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Colectivo de Investigación y Acción Psicosocial. (2016). "La herida abierta del Cóndor. Informe psicosocial sobre impactos provocados por la empresa minera china Ecuacorriente y el Estado Ecuatoriano en el proyecto Mirador". Manuscrito inédito, última modificación: 25 de octubre de 2016.
- Comité de Prensa por Morona Santiago y Comunicaciones OLCA. (2 de diciembre de 2006). "Fuerzas sociales de Morona Santiago y Zamora Chinchipe marchan hacia campamento de minera canadiense Corriente Resources". En <http://www.olca.cl/oca/ecuador/mineras11.htm>
- Comité de Prensa por Morona Santiago y Comunicaciones OLCA. (5 de diciembre de 2006a). "Represión a pobladores, dirigentes y autoridades civiles de Morona Santiago y Zamora Chinchipe, Ecuador". En <http://www.olca.cl/oca/ecuador/mineras12.htm>
- Comité de Prensa por Morona Santiago-Comunicaciones OLCA. (5 de noviembre de 2006b). "Pueblo originario del Ecuador deporta a minera estadounidense de su territorio". En <http://www.olca.cl/oca/ecuador/mineras10.htm>
- Contraloría General del Estado. (2012). Informe general No. DIAPA-0027-2012. 28 de abril de 2011. Quito: Contraloría General del Estado.

- Coordinadora Campesina Popular. (2010). "La Minga. Coordinadora Campesina Popular". En <http://mingaccp.blogspot.com/>
- Coordinadora Nacional en Defensa de la Vida y la Soberanía. (2006). "Contra las operaciones a gran escala de las compañías mineras: Informe ante la opinión pública". Quito. En <http://www.llacta.org/organiz/coms/2007/com0066.htm>
- Coordinadora Nacional por la Defensa de la Vida y la Soberanía. (31 de mayo de 2008). "¡Viva la marcha por la vida del 5 de junio de 2008!" En <http://nomineria.blogspot.com/2008_05_01_archive.html>
- Corral, Luis. (2014). Guerra de baja intensidad tras el control de los minerales en la Cordillera del Cóndor. En Juan Cuvi (Ed). La Restauración conservadora del correísmo, pág: 142-152. Quito: Montecristi Vive.
- Dávalos, Pablo (2013). "Las falacias del discurso extractivista". En <http://www.alainet.org/es/active/64266>
- Defensoría del Pueblo. (2011). La consulta previa, un derecho de participación. Quito: Defensoría del Pueblo. En <http://repositorio.dpe.gob.ec/handle/39000/120>
- Equipo ComunicandoNOS. (26 de abril de 2007). "People's Health Movement". En <http://www.phmovement.org/es/node/330>
- Equipo Pastoral Yaup´- Mankusas. (03 de octubre de 2009). OLCA. En <http://www.olca.cl/oca/ecuador/mineras54.htm>
- Garbay, Susy. (2011). Desarrollo y Minería en el Ecuador: Un análisis del derecho de participación en el proyecto Mirador. Tesis. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Guaranda, Milton. (s/f). "La aministía para los defensores/as de derechos humanos: una decisión con sabor a justicia". En <https://goo.gl/h1lWZT>
- Harris, Ian. (30 de junio de 2008). "Ecuador Needs Mining". En <http://latintrade.com/ecuador-needs-mining/>
- Hurtado Caicedo, Francisco. (27 de mayo de 2012). "Análisis sobre la criminalización actual en el Ecuador". En Observatorio de Derechos de Pueblos Indígenas, CDES <http://observatorio.cdes.org.ec/documentos/doc_download/978-analisis-sobre-la-criminalizacion-actual-en-el-ecuador>

- Hurtado Caicedo, Francisco. (2012). La actividad minera a gran escala como causa de desplazamiento en Ecuador: el caso del barrio San Marcos. Tesina. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Hurtado Caicedo, Francisco. (2016). Entre el encanto y el desarrollo geográfico desigual de las carreteras. La ruta de los minerales en el sur del Ecuador. Tesis. Manuscrito inédito, última modificación: 27 de octubre de 2016. (FLACSO Ecuador).
- INREDH. (s/f). Demanda de inconstitucionalidad Ley de Minería. En <https:// goo.gl/iGn2Qm>
- Kinross. (24 de julio de 2008). "Kinross announces friendly combination with Aurelian". En <http://www.kinross.com/news-and-investors/news-releases/press-release-details/2008/Kinross-announces-friendly-combination-with-Aurelian/default.aspx>
- Larrea, Carlos y Jeannette Sánchez. (2002). Pobreza, empleo y equidad en el Ecuador: Perspectivas para el desarrollo humano sostenible. Quito: PNUD
- Latorre, Sara. (2009). El ecologismo popular en el Ecuador: pasado y presente. Quito: Instituto de Estudios Ecuatorianos, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Latorre, Sara y Stalin Herrera. (2013). "Gobernar para extraer, dinámica del conflicto en el gobierno de Rafael Correa". En P. Sánchez et. al. ¿A quién le importa los Guayacanes? Acumulación, Gobierno y conflictos en el campo, pág 109-180. Quito: IEE y CDES.
- López Fabra, Lina Marcela. (2014). "Los albores de la minería a gran escala en Ecuador: los primeros impactos sociales en el territorio de comunidades campesinas y Shuar en Tundayme, Zamora Chinchipe". Tesis. Quito: FLACSO Sede Ecuador.
- Moore, Jennifer y Teresa Velásquez. (2012). Sovereignty negotiated: anti-mining movements, the state and multinational mining companies under Correa's '21st Century Socialism. En A. Bebbington (Ed.), Social Conflict, Economic Development and Extractive Industry: Evidence from South America, págs.: 112-133. Londres y Nueva York: Routledge.
- Movimiento para la Salud de los Pueblos. (s.f.). "Acerca del Movimiento para la Salud de los Pueblos". En <http://www.phmovement.org/es/acerca>

- Movimiento por la Salud de los Pueblos. (2005). "Declaración de Cuenca, Segunda Asamblea Mundial de la Salud de los Pueblos". Cuenca, 22 de julio de 2005. En <http://www.fcm.unr.edu.ar/ingreso/documentos/2005-DeclaracionDeCuenca-LaSaludDeLosPueblos.doc>
- Movimiento para la Salud de los Pueblos - Latinoamérica. (7 de enero de 2007). "Ecuador: Encuentro de los Pueblos por la Vida". En <http://argentina.indymedia.org/news/2007/01/480288.php>
- Negri, Toni. (2010a). "El movimiento de los movimientos". En Toni Negri et. al., Imperio, multitud y sociedad abigarrada. Buenos Aires: Waldhuter y CLACSO.
- Negri, Toni. (2010b). "El poder constituyente". En Toni Negri et. al., Imperio, multitud y sociedad abigarrada. Buenos Aires: Waldhuter y CLACSO.
- Pérez Guartambel, Carlos. (2012). Agua u oro. Kimsakocha, la resistencia por el agua. Tesis. Cuenca: Universidad Estatal de Cuenca.
- Pérez Luño, Antonio. (1998). Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución. Madrid: Editorial Tecnos.
- 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.
- Sacher, William et. al. (2015). Entretelones de la megaminería en Ecuador. Informe de visita de campo en la zona del megaproyecto minero Mirador, parroquia Tundayme, cantón El Pangui, provincia de Zamora-Chinchipe, Ecuador. Quito: Acción Ecológica e ISIP.
- Secretaría de Prensa de la Coordinadora Campesina Popular de Morona Santiago. (29 de enero de 2007). "Encuentro de los pueblos por la vida fue un éxito". En <http://www.conflictosmineros.net/contenidos/12-ecuador/3659-3659>
- Solano, Lina. (26 de abril de 2008). "Algunas reflexiones en torno al Mandato Minero y el quehacer de la Coordinadora Nacional". Consultado en <http://nomineria.blogspot.com/2008_04_01_archive.html>
- Trujillo, Julio César. (2013). Constitucionalismo contemporáneo. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Vivas Albán, Vivian Iveth. (2011). Los dilemas del desarrollo: minería a gran escala en la Cordillera del Cóndor. Tesis. Quito: Universidad Andina Simón Bolivar, Sede Ecuador.

NORMAS Y DOCUMENTOS JURÍDICOS

- Amicus Curiae presentado por Julio César Trujillo, en la acción por incumplimiento del Mandato Minero, en julio de 2012.
- Amicus Curiae presentado por el Centro Legal de Defensores del Medio Ambiente y Mining Watch en la acción por incumplimiento del Mandato Minero en enero de 2014.
- Constitución Política del Ecuador, 2008.
- Constitución Política de la República, 1998.
- Mandato Constituyente No. 1, R.O. suplemento No. 223, de 30 de noviembre de 2007.
- Mandato Constituyente No. 6, de 18 de abril de 2008.
- Reglamento de funcionamiento de la Asamblea Constituyente, R.O. suplemento 236, de 20 de diciembre de 2007.
- Resolución defensorial No. 79-CNDHIG-Exp-No.40821-2009, de 30 de diciembre de 2009.
- Sentencia No. 002-16-SAN-CC, de 6 de abril de 2016 que resolvió los casos No. 039-10-AN y 033-12-AN acumulados (acciones por incumplimiento del Mandato Minero).

PRENSA CONSULTADA

- "Aurelian canceló a 380 trabajadores". En La Hora, 1 de mayo de 2008. Consultado en <https://goo.gl/W7YTYc>
- "Azuay queda aislada por paro en contra de mineras". En El HOY, 28 de junio de 2007.
- "Comuneros amenazan con bloquear Azuay". En El HOY, 26 de junio de 2007.
- "Con múltiples reuniones se aclararán alcances del mandato minero". En El Universo, 22 de abril de 2008. Consultado en <https://goo.gl/iJDXoT>
- "Ecuador: 'Minería sí, pero con adecuados controles', digo Corrrea". En Minning press, 31 de octubre de 2007. Consultado en <https://goo.gl/liSLTQ>
- "Ecuador: suspendidas siete concesiones mineras en Azuay". En Ecuador Inmediato, 24 de mayo de 2008. Consultado en <https://goo.gl/2VF6oV>
- "La reversión de títulos mineros durará un mes". En El Universo, 22 de abril de 2008. Consultado en <https://goo.gl/dYa6EF>
- "Organizaciones informan sobre desalojo en la zona minera de Nankints, en Morona Santiago". En El Universo, 11 de agosto de 2016. Consultado en <https:// goo.gl/L1BMGv>
- "Rafael Correa: 'No podemos ser mendigos sentados en un saco de oro'". En Andes, 1 de diciembre de 2012. Consultado en <https:// goo.gl/8IHw24>
- "Rafael Correa: 'Tenemos más reservas de cobre que Chile'". En Emol, 15 de marzo de 2008. Consultado en <https://goo.gl/02xpFM>
- "Sector minero, en paro indefinido". En El Universo, 6 de junio de 2007. Consultado en <https://goo.gl/8AiEjJ>

- Vicente Vivanco. “Alerta: luz verde a las transnacionales mineras en Ecuador”. En Ecoportal.net, 4 de diciembre de 2007. Consultado en <https://goo.gl/A8Qbe0>

- “Vivimos un momento interesante en la minería ecuatoriana” Entrevista a Rodrigo Izurieta, presidente de la Cámara de Minería del Ecuador. En El Telégrafo. 1 de septiembre de 2016. Consultado en <https://goo.gl/Pr3wG5>

ENTREVISTAS

- Alberto Acosta, ex presidente Asamblea Nacional Constituyente de 2008, 9 de junio de 2016.
- Jaime Vintimilla, docente de la Universidad San Francisco de Quito, 7 de junio de 2016.
- Julio César Trujillo, 9 de junio de 2016.
- Ramiro Ávila Santamaría, docente de la Universidad Andina Simón Bolívar, 6 de junio de 2016.
- Salvador Quishpe, Prefecto Provincial de Zamora Chinchipe, 22 de junio de 2016.
- William Sacher, académico y doctorante en FLACSO sede Ecuador, 19 de agosto de 2016.
- Dirigente de la Asamblea de Pueblos del Sur, octubre de 2016.
- Dirigente de la Coordinadora Campesina Popular, 21 de junio de 2016.
- Dirigente de la FOA, 21 de junio de 2016.
- Dirigente Shuar de Bomboiza, 24 de junio de 2016.
- Integrante del Movimiento por la Salud de los Pueblos y la CNDVS, 21 de junio de 2016.
- Integrante de CASCOMI, 22 de junio de 2016.
- Representante para temas mineros de Acción Ecológica, 06 de junio de 2016.
- Integrante del Frente Nacional por la Salud de los Pueblos del Ecuador, junio 2016.

CEDHU
COMISION ECUMENICA DE DERECHOS HUMANOS

Con el apoyo de:
Unión Europea

El Mandato Minero fue expedido por la Asamblea Nacional Constituyente a partir de la lucha de comunidades indígenas y campesinas afectadas por varios conflictos sociales relacionados con el irrespeto a los derechos colectivos, la falta de prevención de impactos negativos a la naturaleza y la especulación y acaparamiento de concesiones mineras. Sin embargo, como se analiza en el presente estudio, este Mandato Constitucional no fue cumplido en cinco proyectos a gran escala de la zona sur del país, prevaleciendo sobre éste los intereses de empresas transnacionales mineras y de actores capitalistas nacionales vinculados al extractivimo.