Informe No. 21870

GRUPO DE INSPECCIÓN DEL BANCO MUNDIAL

INFORME DE INVESTIGACIÓN

SOBRE EL

PROYECTO DE ASISTENCIA TÉCNICA PARA DESARROLLO MINERO Y CONTROL AMBIENTAL EN EL ECUADOR

(PRÉSTAMO NO. 3655-EC)

23 de febrero de 2001

INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT
INTERNATIONAL DEVELOPMENT ASSOCIATION

THE INSPECTION PANEL

1818 H Street, N.W. Telephone: (202) 458-5200
Washington, D.C. 20433 Fax : (202) 522-0916
Internet: http://www.worldbank.org/inspectionpanel

Jim MacNeill, Chairman
Edward S. Ayensu
Maartje van Putten

SOLICITUD IPN RQ99/7

23 de febrero de 2001

MEMORANDO AL PRESIDENTE DEL BIRF

TEMA: **Informe de investigación del Grupo de Inspección**
Ecuador: Proyecto de asistencia técnica para desarrollo minero y control ambiental
(Préstamo No. 3655-EC)

De conformidad con lo dispuesto en el párrafo 22 de la Resolución No. 93-10 del BIRF (en adelante, la "Resolución"), mediante la cual se crea el Grupo de Inspección, y el párrafo 53 de los *procedimientos operacionales* del Grupo, se ha preparado el Informe de la referencia, que se adjunta al presente.

En el Informe se llega a la conclusión de que la administración ha cumplido fundamentalmente las disposiciones de la Directriz Operacional (OD) 4.01 sobre evaluación ambiental (anteriormente Directriz Operacional 4.00, Anexo A), salvo por lo indicado más abajo; la Nota de Política Operacional 11.02 sobre zonas silvestres (actualmente Política Operacional / norma de Procedimiento del Banco 4.04 sobre hábitats naturales), y la Directriz Operacional 13.05 sobre supervisión de proyectos. El Grupo considera, sin embargo, que la administración infringió aparentemente algunas disposiciones de las políticas y los procedimientos sobre evaluación ambiental (Directriz Operacional 4.00, Anexo A, y Directriz Operacional 4.01) respecto de la tramitación, el alcance geográfico y los datos de referencia y respecto de las consultas durante el proceso de preparación.

Rogamos tomar nota de que, con arreglo al párrafo 23 de la Resolución, "dentro de las seis semanas siguientes al recibo de las conclusiones del Grupo, la administración someterá a los Directores Ejecutivos, para su consideración, un informe en que consten sus recomendaciones en respuesta a las conclusiones del Grupo".

Esperamos sinceramente que nuestro Informe y las conclusiones en él señaladas sean de utilidad para los solicitantes, el Banco y otras partes interesadas en el proyecto.

Anexo

Grupo de Inspección del Banco Mundial

En septiembre de 1993, los Directores Ejecutivos del Banco Mundial[1] crearon el Grupo de Inspección, que actuaría como mecanismo independiente para velar por el cumplimiento de las políticas y los procedimientos del Banco en las operaciones de la institución. El Grupo de Inspección es un instrumento mediante el cual grupos de dos o más ciudadanos que consideran que ellos o sus intereses se han visto o podrían haberse visto perjudicados por actividades financiadas por el Banco pueden presentar sus inquietudes, a través de una solicitud de inspección. En suma, el Grupo constituye un vínculo entre el Banco y la población que puede resultar afectada por los proyectos que éste financia.

Los miembros del Grupo se seleccionan "en función de su capacidad para abordar en forma integral y justa la tramitación de las solicitudes que se les presenten, de su integridad e independencia de la administración del Banco, y de su conocimiento de todos los aspectos del proceso de desarrollo y las condiciones de vida en los países en desarrollo"[2]. El Grupo, integrado por tres miembros, está facultado, con anuencia del Directorio, para investigar problemas que, según se alega, se han derivado del incumplimiento, por parte del Banco, de sus propias políticas y procedimientos operacionales.

Tramitación de solicitudes

Las solicitudes de inspección recibidas por el Grupo se tramitan de la siguiente manera:

- El Grupo decide, *prima facie*, si está facultado para examinar la solicitud.
- El Grupo registra la solicitud; se trata de un procedimiento meramente administrativo.
- El Grupo envía la solicitud a la administración del Banco, que dispone de 21 días hábiles para responder a los argumentos de los solicitantes.
- El Grupo lleva entonces a cabo una breve evaluación, de no más de 21 días hábiles, para determinar si los solicitantes y la solicitud reúnen los requisitos necesarios para que se dé curso al pedido.
- Si el Grupo no recomienda una investigación y el Directorio Ejecutivo acepta dicha recomendación, el caso se considera cerrado. Sin embargo, el Directorio puede aprobar una investigación, si lo estima procedente, aun cuando el Grupo no la hubiera recomendado.
- Tres días después de que el Directorio decida si debe llevarse a cabo una investigación, el Informe del Grupo se pone a disposición del público (junto con la solicitud de inspección y la respuesta de la administración) en el InfoShop y en la oficina del Banco en el país pertinente.
- El Grupo inicia una investigación completa, para la cual no se fijan plazos.
- Cuando el Grupo finaliza la investigación, envía sus observaciones y conclusiones al Directorio y a la administración del Banco.

[1] Véase la Resolución No. 93-10 del BIRF, Resolución No. 93-6 de la AIF, que dispone la creación del Grupo de Inspección del Banco Mundial. En los procedimientos operacionales del Grupo, establecidos en 1994, se amplían detalles de la Resolución. A los fines del Grupo de Inspección, la denominación "Banco Mundial" comprende el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y la Asociación Internacional de Fomento (AIF).
[2] Véase el párrafo 4 de la Resolución mencionada en la Nota 1.

- La administración del Banco dispone entonces de seis semanas para presentar al Directorio sus recomendaciones, en las cuales señalará qué medidas debería tomar el Banco en relación con las observaciones y conclusiones del Grupo.
- El Directorio adopta luego la decisión definitiva sobre las medidas que se deberían tomar, basándose en las conclusiones del Grupo y las recomendaciones de la administración del Banco.
- Poco tiempo después de la decisión del Directorio, el Informe del Grupo y la Recomendación de la administración se ponen a disposición del público en el InfoShop y en la oficina del Banco en el país pertinente.

Agradecimientos

El Grupo no habría podido llevar a cabo esta investigación sin la valiosa asistencia de un gran número de funcionarios públicos, representantes de la sociedad civil y funcionarios del Banco en la ciudad de Washington, Ecuador y otros lugares, y desea reconocer y agradecer su cooperación y apoyo.

El Grupo quisiera agradecer especialmente a los solicitantes, otras ONG y los particulares que le prestaron ayuda, así como a la gran cantidad de personas con las que se reunió en Quito, Cotacachi y el Valle de Intag, en el Ecuador.

De acuerdo con la Resolución que dispone su creación, el Grupo sólo está facultado para investigar al Banco. El personal del Banco responsable del proyecto hizo todo cuanto estuvo a su alcance por responder las preguntas del Grupo y satisfacer sus numerosos pedidos de documentos y otra información. Tanto los funcionarios de la sede del Banco como los de la Misión Residente en el Ecuador prestaron una colaboración sumamente valiosa a lo largo de toda la investigación; el Grupo les da las gracias por ello.

El Grupo también quiere agradecer a los Directores Ejecutivos que representan al Ecuador y a su personal por su asesoramiento y asistencia, especialmente en relación con las visitas al terreno, y a los funcionarios del Gobierno del Ecuador en Quito, quienes compartieron con el Grupo sus conocimientos y su compromiso con el proyecto.

Por último, el Grupo desea manifestar su reconocimiento a los consultores superiores Vernon Heywood y Mary M. Poulton y a la consultora Natalie Bridgeman por sus contribuciones profesionales a la investigación, así como a la Secretaría por la inestimable asistencia profesional prestada durante la preparación de este Informe.

El mérito que pueda atribuirse a esta empresa es compartido con todos aquellos que contribuyeron a su realización, pero, naturalmente, las observaciones y conclusiones aquí vertidas son de exclusiva responsabilidad del Grupo.

ÍNDICE

I Acerca del grupo ii
II Agradecimientos iv
III Abreviaturas y siglas vi
IV Resumen 1

PARTE UNO: INTRODUCCIÓN

1. PROYECTO DE ASISTENCIA TÉCNICA PARA DESARROLLO MINERO Y CONTROL AMBIENTAL EN EL ECUADOR
- **1.1 OBSERVACIONES SOBRE EL PROYECTO**

2. SOLICITUD DE INSPECCIÓN
- **2.1 SOLICITUD**
- **2.2 REGISTRO DE LA SOLICITUD**
- **2.3 RESPUESTA DE LA ADMINISTRACIÓN**
- **2.4 ADMISIBILIDAD DE LA SOLICITUD**
- **2.5 DECISIÓN DEL DIRECTORIO**
- **2.6 PROCESO DE INVESTIGACIÓN**

PARTE DOS: CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS AMBIENTALES Y SUPERVISIÓN DEL PROYECTO

3. EVALUACIÓN AMBIENTAL
- **3.1 POLÍTICAS DE EVALUACIÓN AMBIENTAL APLICABLES**
- **3.2 CATEGORIZACIÓN DEL PROYECTO**
- **3.3 CONTENIDO DEL INFORME DE EVALUACIÓN AMBIENTAL**
  - **4.3.5 ÁMBITO GEOGRÁFICO DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL**
  - **4.3.5 DATOS BÁSICOS**
  - **4.3.5 MARCO INSTITUCIONAL Y JURÍDICO**
  - **4.3.5 REVISIONES Y APROBACIÓN DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL**
  - **4.3.5 CONSULTAS**

4. MAPAS TEMÁTICOS Y HÁBITATS NATURALES
- **4.1 RECLAMOS Y RESPUESTA**
- **5.2 RELACIÓN ENTRE LEVANTAMIENTO TEMÁTICO Y MINERÍA**

5. SUPERVISIÓN DEL PROYECTO

Abreviaturas y siglas

AIF	Asociación Internacional de Fomento
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BP	Normas de procedimiento del Banco
CEDENMA	Comité Ecuatoriano para la Defensa de la Naturaleza y el Medio Ambiente
CODIGEM	Corporación de Desarrollo e Investigación Geológico-Minero-Metalúrgico
DECOIN	Defensa y Conservación Ecológica de Intag
DINAGE	Dirección Nacional de Geología
DINAMA	Dirección Nacional del Medio Ambiente
DINAMI	Dirección Nacional de Minería
EA	evaluación ambiental
EIA	evaluación del impacto ambiental
LATEN	División del Medio Ambiente, América Latina y el Caribe
OD	Directriz Operacional
ONG	Organización no gubernamental
OP	Política Operacional
PRODEMINCA	Proyecto de asistencia técnica para desarrollo minero y control ambiental

INFORME Y CONCLUSIONES DEL GRUPO DE INSPECCIÓN
SOBRE EL
PROYECTO DE ASISTENCIA TÉCNICA
PARA DESARROLLO MINERO Y CONTROL AMBIENTAL
EN EL ECUADOR

RESUMEN

Observaciones sobre el proyecto

1. El proyecto de asistencia técnica para desarrollo minero y control ambiental en el Ecuador, conocido en el Ecuador como PRODEMINCA (en adelante, el proyecto) se identificó en septiembre de 1989. Se preparó entre 1990 y 1992, y su evaluación inicial se realizó en diciembre de 1992. El 21 de octubre de 1993, el Directorio Ejecutivo del Banco aprobó un préstamo equivalente a US$14 millones para el proyecto. La administración de Desarrollo de Ultramar (ADU), del Reino Unido (actualmente Departamento de Desarrollo Internacional) y la Agencia Sueca para la Cooperación Técnica y Económica Internacional (BITS, actualmente integrada en el Organismo Sueco de Desarrollo Internacional (OSDI)) proporcionaron el equivalente a US$4 millones y US$4,7 millones, respectivamente, en concepto de cofinanciamiento.

2. El proyecto comprende tres componentes principales: gestión de la política sectorial, aplicación de políticas y coordinación del proyecto. El segundo de ellos, a su vez, consta de tres partes: explotación minera e higiene ambiental; gestión de derechos mineros y geoinformación. La solicitud se refiere a las consecuencias sociales y ambientales de tres subcomponentes de la parte de geoinformación, que se llevaron a cabo en una zona de la Cordillera Occidental del Ecuador, que se extiende desde el norte, cerca de la frontera con Colombia, hasta el sur, próximo al límite con el Perú (véanse los mapas adjuntos).

3. De acuerdo con el memorando del Presidente en septiembre de 1993, los dos principales objetivos del proyecto "*son: a) atraer nuevas inversiones privadas para el sector minero y apoyar el aumento sistemático, pero inocuo para el medio ambiente, de la producción minera, y b) detener el deterioro ambiental derivado de la explotación minera y paliar los daños provocados por el uso de tecnología primitiva e inadecuada por parte de mineros 'informales'*".

4. A juicio del Grupo, desde que el proyecto se presentó al Directorio en septiembre de 1993, se ha modificado el orden de prioridades, y los aspectos ambientales del proyecto han ido cobrando mayor importancia. Este proceso parece haberse acelerado considerablemente después de que se recibió la solicitud, según se desprende de varias conversaciones mantenidas en el curso de la investigación. Lo mismo surge de una serie de publicaciones encomendadas por PRODEMINCA y resulta evidente al comparar los objetivos del proyecto señalados por la administración en el memorando del Presidente de septiembre de 1993, citado en el párrafo anterior, con la respuesta a la solicitud, fechada en enero de 2000.

5. En su respuesta, la administración manifestó que los objetivos consistían en *"reformar el sector minero del Ecuador y crear condiciones propicias para i) ayudar al Ecuador a aplicar la legislación sobre minería a fin de atraer inversión privada para una producción minera inocua para el medio ambiente y contribuir al desarrollo sistemático de esta, y ii) detener y paliar el deterioro ambiental derivado del uso de tecnología primitiva e inadecuada en operaciones mineras artesanales y en pequeña escala"*.

Solicitud de inspección

6. La solicitud de inspección fue presentada por DECOIN (Defensa y Conservación Ecológica de Intag), una ONG ecuatoriana, en nombre y representación de pobladores de la zona de Intag, y cuatro representantes de la Asociación de Caficultores Orgánicos "Río Intag" (los solicitantes).

7. Los solicitantes alegan que las comunidades que representan pueden sufrir perjuicios sustanciales como resultado de la inobservancia de normas y las omisiones del Banco en el diseño y la ejecución del proyecto. En particular, afirman que la divulgación general de mapas con datos mineralógicos recogidos en el marco del componente de geoinformación del proyecto atraerá a compañías mineras y de los mineros "informales". A juicio de los solicitantes, ello tendrá un impacto destructivo en las zonas en las que habitan y sobre las áreas protegidas y sus zonas de amortiguación. También impedirá que las comunidades locales continúen realizando sus actividades ecoturísticas y agrícolas tradicionales y dará lugar a graves problemas sociales en el seno de esas comunidades. Los solicitantes aseveran que las actividades de minería en esas zonas no se podrán evitar si los mapas y datos de geoinformación revelan la existencia de un potencial minero en la región, y que producirán una degradación significativa de hábitats naturales críticos, incluidos el ecosistema de El Chocó y la Reserva Ecológica de Cotacachi-Cayapas. Esta última es considerada como uno de los hábitats naturales más ricos que quedan en el mundo y una de las zonas de singular biodiversidad amenazadas.

Registro de la solicitud

8. El 17 de diciembre de 1999 el Grupo de Inspección registró la solicitud de inspección y observó que lo alegado por los solicitantes podría implicar que se han infringido la Directriz Operacional 4.01 sobre evaluación ambiental; la Nota de Política Operacional 11.02 sobre zonas silvestres (actualmente Política Operacional/Norma de Procedimiento del Banco 4.04 sobre hábitats naturales), y la Directriz Operacional 13.05 sobre supervisión de proyectos.

Respuesta de la administración

9. En su respuesta, recibida el 18 de enero de 2000, la administración señala que ha cumplido todas las políticas y los procedimientos operacionales aplicables a las cuestiones planteadas en la solicitud. Al observar que la solicitud de inspección se refiere sólo al subcomponente del proyecto relativo a los mapas temáticos (geoinformación), la administración explica que el levantamiento del tipo de mapas utilizados en el proyecto, es decir, en una escala regional

amplia de 1:200.000, es internacionalmente reconocido como una actividad legítima y básica, sin consecuencias para el medio ambiente, que llevan a cabo casi todos los gobiernos del mundo. Los mapas temáticos incluyeron el análisis de 38 elementos, pero la administración sostiene que la mayoría de ellos no guarda relación directa con la exploración minera. Señala, sin embargo, que los mapas levantados pueden ser *"útiles para las compañías mineras, pues les ayudarían a orientar sus actividades de exploración"*, pero que, *"incluso en condiciones ideales, antes de que se pudiera llevar a cabo una verdadera actividad minera en zonas donde lo permite la ley"*, sería necesario realizar inversiones considerables en prospección y exploración y obtener una serie de aprobaciones administrativas.

10. La administración afirma que los mapas temáticos realizados para el proyecto no propiciarán la explotación minera en las zonas protegidas enumeradas, aun cuando se hallara algún depósito mineral. Señala que la legislación ecuatoriana prohíbe la explotación de minerales en zonas protegidas que son patrimonio nacional, y añade que la ley *"exige informes exhaustivos y completos del impacto ambiental y consultas a la comunidad local"*, antes de iniciar alguna actividad de explotación en aquellas zonas protegidas donde la minería está permitida. También sostiene que el proyecto está ayudando a las autoridades locales a fortalecer su capacidad normativa en relación con las actividades mineras.

11. La administración sostiene que los solicitantes no pueden demostrar la existencia de ningún perjuicio directo, real o potencial, para sus derechos o intereses como resultado de los mapas temáticos, porque en la parte del Valle de Intag donde residen no se levantaron como parte del proyecto. El levantamiento de mapas de zonas adyacentes, entre ellas la Reserva Ecológica de Cotacachi-Cayapas, no representaría amenaza alguna para los derechos fundamentales de nadie.

12. La administración aduce que las consultas fueron adecuadas, que el proceso de consultas relacionado con las actividades de levantamiento de mapas ha mejorado desde noviembre de 1999 y que se realizarán nuevas consultas antes de que la información reunida se dé a conocer al público en general.

Admisibilidad de la solicitud

13. El Grupo examinó los requisitos técnicos que debe reunir una solicitud de inspección para que se le dé curso y convino en que la presente solicitud cumplía con todos ellos. En consecuencia, recomendó que se investigaran las cuestiones alegadas en la solicitud presentada al Directorio. El 15 de mayo de 2000, el Directorio aprobó la recomendación y autorizó al Grupo a llevar adelante la investigación.

Proceso de investigación

14. El equipo que emprendió la investigación estuvo constituido por dos miembros del Grupo, Maartje van Putten (directora de la investigación) y Jim MacNeill (Presidente del Grupo). Contaron con la asistencia de la Secretaría del Grupo y un equipo de consultores.

15. El equipo entrevistó a funcionarios del Banco y consultores relacionados con el proyecto en la ciudad de Washington, tanto antes como después de su visita al terreno. En el Ecuador, entrevistaron al personal del Banco y se reunieron con funcionarios públicos, incluido personal de PRODEMINCA. También se reunieron con los solicitantes, funcionarios de ONG, representantes de diversos sectores de la sociedad civil de la provincia de Imbabura y personas directamente afectadas en las comunidades de los poblados. Visitó la zona donde viven los solicitantes, el remoto Valle de Intag y la zona de amortiguación de la Reserva Ecológica de Cotacachi-Cayapas.

16. Determinar si esta solicitud de inspección reunía los requisitos pertinentes y llevar a cabo la investigación demandó mucho más tiempo que lo acostumbrado, principalmente por dos factores. En primer lugar, los recursos del Grupo estaban, en gran medida, asignados a tareas relacionadas con solicitudes recibidas previamente. En segundo lugar, lo que es más importante, el Grupo hizo lo posible por adecuarse a las limitaciones internas y las prioridades del Prestatario. Se mantuvo permanentemente informados a los solicitantes y la administración acerca de los factores que demoraban el proceso y, cuando correspondía, se los consultó al respecto.

Cumplimiento de las normas ambientales

Políticas de evaluación ambiental aplicables

17. Los solicitantes sostienen que se infringieron diversas disposiciones de la Directriz Operacional 4.01 sobre evaluación ambiental. Cabe señalar, sin embargo, que la preparación del proyecto insumió casi tres años; en ese período, el 3 de octubre de 1991, el Banco aprobó la nueva Directriz Operacional 4.01 sobre evaluación ambiental, que reemplazó al Anexo A de la Directriz Operacional 4.00, de octubre de 1989. El proyecto comenzó oficialmente en el Banco con la publicación del documento inicial sobre el proyecto el 9 de abril de 1990. La evaluación inicial se realizó en diciembre de 1992, y el Directorio del Banco aprobó el proyecto el 21 de octubre de 1993. El 30 de junio de 1991 se preparó un primer borrador del informe de evaluación ambiental, cuya versión revisada se publicó el 24 de noviembre de 1992. El resumen se distribuyó al Directorio el 7 de enero de 1993, y el informe de evaluación ambiental se actualizó en febrero de 1993.

18. En la introducción de la Directriz Operacional 4.01 se señala que *"la Directriz se aplicará a todos los proyectos cuyos documentos iniciales se hubieran publicado después del 1 de octubre de 1991. Los proyectos cuyos documentos iniciales se hubieran publicado antes de esa fecha se ajustarán a lo dispuesto en el Anexo A de la Directriz Operacional 4.00, publicada el 31 de octubre de 1989; en el caso de estos proyectos,* ***las nuevas disposiciones se aplicarán cuando resulte procedente y viable"***. (La negrilla es nuestra). Parece lógico concluir entonces que, excepto en relación con el documento inicial, la Directriz Operacional 4.01 se aplicaba al proyecto.

19. Al parecer, la administración no disiente de este criterio. En su respuesta a la solicitud, afirma que *"es de la opinión de que el proyecto se preparó y evaluó inicialmente en total conformidad con la Directriz Operacional 4.00, vigente en ese momento,* ***así como con la***

4.01 *(que se menciona en la solicitud)"*. (La negrilla es nuestra). En las entrevistas, los funcionarios pertinentes afirmaron haber cumplido lo dispuesto en la Directriz Operacional 4.01 en las etapas finales y más cruciales de la preparación y la ejecución del proyecto. Además, del examen de los documentos que el Grupo tuvo a su disposición se desprende que la mayor parte de los memorandos del proyecto sobre el tema se refieren a dicha Directriz.

Categorización del proyecto

20. Una de las decisiones más importantes que la administración debe adoptar en relación con una evaluación ambiental se refiere a la categoría en que esta se va a encuadrar. Fundamentalmente, la decisión determina el alcance de la evaluación, su amplitud y profundidad, y el tiempo y los recursos que se le han de dedicar.

21. En el párrafo 19 del Anexo A de la Directriz Operacional 4.00 se estipula, entre otros requisitos, que *"en el documento inicial sobre el proyecto, el jefe de proyecto, en consulta con la división del medio ambiente regional pertinente, debe... indicar la categoría (A-D) y el tipo de análisis ambiental recomendado"*. En el párrafo 1 del Anexo E de la Directriz Operacional 4.01 se establece un requisito similar: "*En el momento de su identificación y antes de emitirse el documento inicial sobre el proyecto, es necesario examinar sistemáticamente los proyectos desde la perspectiva de sus aspectos ambientales y asignarlos a una de tres categorías: A, B o C"*.

22. En su respuesta a la solicitud, la administración confirma que el proyecto en su conjunto quedó comprendido en la Categoría A. Es interesante observar que la administración añade que *"no se consideró que la naturaleza de los otros seis subcomponentes, incluidos los mapas temáticos, mereciera la clasificación "A". Si bien el personal del Banco debe verificar que todo el proyecto se ajuste a las normas del Banco, los distintos componentes requerirán enfoques diferentes"*.

23. La categoría asignada al proyecto en función de su evaluación ambiental no se incluyó en el documento inicial sobre el mismo, publicado el 9 de abril de 1990, si bien en él se señala el riesgo que las actividades mineras en pequeña escala entrañan para el medio ambiente. En las actas de la reunión celebrada en relación con dicho documento y publicadas el 27 de abril de 1990 se dedica un párrafo completo a los *"aspectos ambientales"*, pero nada se dice tampoco acerca de la clasificación ambiental propuesta para el proyecto. Según los documentos que se pusieron a disposición del Grupo, no fue sino hasta la reunión de examen de la evaluación inicial celebrada el 16 de noviembre de 1992 que la clasificación se aprobó oficialmente; para ese entonces, la Directriz Operacional 4.01 ya había entrado en vigor.

24. El Grupo reconoce que la asignación de categorías diferentes a los distintos componentes de un proyecto no estaba prohibida por la Directriz Operacional 4.00, aunque sí lo está de conformidad con la Directriz Operacional 4.01. Asimismo, como se expone en el Capítulo 4 del presente informe, ha llegado a la conclusión de que la posibilidad de que el subcomponente relativo a los mapas temáticos acarree consecuencias perjudiciales para el medio ambiente resulta remota. No obstante, dado que uno de los objetivos principales del proyecto era promover la actividad minera en todo el país, el Grupo considera que debería

haberse emprendido una evaluación ambiental más amplia y exhaustiva. Ello habría permitido al Prestatario y a la administración del Banco comprender mejor los potenciales perjuicios que podrían derivarse del proyecto en su conjunto y prepararse mejor para enfrentarlos.

25. **El Grupo observa que, para cumplir los requisitos de procedimiento sobre la categorización de la evaluación ambiental establecidos en la Directriz Operacional, la categoría ambiental del proyecto debería haberse determinado e indicado en el documento inicial sobre el proyecto. Sin embargo, el Grupo llega a la conclusión de que la asignación de la Categoría "A" al proyecto a los efectos de la evaluación ambiental se ajustó a las normas del Banco sobre evaluación ambiental.**

Contenido del informe de evaluación ambiental

26. Los solicitantes sostienen que la evaluación ambiental no incluyó análisis ni planes para aliviar los efectos ambientales en las reservas naturales protegidas, las reservas privadas, las especies amenazadas o las comunidades que viven en las zonas afectadas por el proyecto. En su respuesta, la administración afirma que dichos análisis o planes no son necesarios, pues el proyecto no financia inversiones específicas en esos campos.

27. De acuerdo con las políticas del Banco establecidas en el Anexo A de la Directriz Operacional 4.00 y la Directriz Operacional 4.01, una *"evaluación ambiental (EA) comprende las repercusiones ambientales específicas de un proyecto y las de otro origen en el área de influencia de un proyecto"* a fin de *"asegurar que las opciones del proyecto en estudio sean satisfactorias y sostenibles desde el punto de vista del medio ambiente"*. Por lo tanto, las consecuencias ambientales del proyecto *"deberán detectarse en una etapa temprana del ciclo de los proyectos y tomarse en cuenta en las fases de selección, emplazamiento, planificación y diseño. La evaluación del impacto ambiental de este tipo de proyectos debe abarcar... las condiciones ambientales ... básicas... los posibles efectos ambientales... (directos e indirectos ... la comparación* [ambiental] *con otras alternativas... medidas de prevención, mitigación y compensación... gestión ambiental y... vigilancia"*. En las directrices operacionales se dispone que *"...en las EA regionales o sectoriales se habrán ya identificado los problemas pertinentes y recopilado gran parte de la información necesaria, reduciéndose así considerablemente la cantidad de trabajo que se precisa en relación con las EA subsiguientes de proyectos específicos"*. A continuación se analizan los principales elementos de una evaluación ambiental que guardan relación con lo alegado por los solicitantes.

Ámbito geográfico de la evaluación ambiental

28. Comprender claramente los parámetros espaciales de un proyecto es, sin lugar a dudas, fundamental para una correcta evaluación. Al determinar el alcance de una evaluación ambiental es preciso saber cuáles son las áreas que el proyecto involucra y pueden experimentar consecuencias económicas, sociales y ambientales.

29. Al examinar el informe de evaluación ambiental se observa que en él no se hace mención alguna del norte del Ecuador, más concretamente, de la Reserva Ecológica de Cotacachi-Cayapas, de rica diversidad biológica. La evaluación ambiental parece abarcar sólo el sur del país y centrarse en las repercusiones ambientales y sociales de las actividades existentes de extracción de oro en pequeña escala. Aparentemente, la respuesta de la administración confirma esta observación.

30. Por otra parte, al parecer, en el informe de evaluación ambiental no se aborda la cuestión más amplia del probable impacto del aumento de la actividad minera en el país en su conjunto, incluido el norte. Puesto que dos de los principales objetivos del proyecto consisten en atraer nuevas inversiones en minería y detener el deterioro ambiental provocado por la actividad minera, es razonable suponer que una de las consecuencias previstas en el proyecto era la explotación de nuevas minas en zonas con elevado riesgo de deterioro ambiental. Así se reconoce, al menos indirectamente, en la evaluación ambiental.

31. El tema del ámbito limitado de la evaluación ambiental en todas sus versiones surgió en numerosas ocasiones durante las entrevistas con los funcionarios. Estos reconocieron que, a pesar de las inquietudes de la División del Medio Ambiente, de la Oficina Regional de América Latina y el Caribe (LATEN) que se analizan más adelante, la evaluación ambiental se circunscribió al sur y que, durante el diseño del proyecto y los primeros años de su ejecución, el proyecto giró exclusivamente en torno al sur y a los problemas sociales y ambientales de las actividades mineras ilegales que se descubrieron allí.

32. **El Grupo llega a la conclusión de que, al limitar el ámbito espacial y geográfico de la evaluación ambiental, como se describió anteriormente, el Banco no cumplió las disposiciones pertinentes de la Directriz Operacional 4.01 (y el Anexo A de la Directriz Operacional 4.00).**

Datos básicos

33. Los datos básicos son fundamentales en toda evaluación ambiental, y las normas del Banco sobre el tema exigen la recopilación de determinados datos para los informes de evaluación ambiental específicos de un proyecto; así se reconoce en la Directriz Operacional.

34. El Grupo observa que la evaluación ambiental se refiere, casi en su totalidad, a un medio ambiente abiótico y se centra en los efectos de la contaminación causada por las actividades mineras artesanales. No se ocupa de las condiciones de vida, ni del medio ambiente biológico; prácticamente no menciona la biodiversidad, extraordinariamente rica, del Ecuador. Además, en la evaluación ambiental no se tratan con detalle las posibles consecuencias negativas del proyecto para el medio ambiente natural en el futuro, que podrían derivar de eventuales actividades mineras. Según parece, en la evaluación ambiental se ha pasado por alto la abundante bibliografía científica existente en ese momento sobre diversos aspectos del medio ambiente ecuatoriano. Durante la preparación del proyecto, los especialistas del Banco en medio ambiente señalaron esas deficiencias de la evaluación ambiental. (Véanse los párrafos 39 y 40).

35. **El Grupo llega a la conclusión de que el Banco no cumplió las exigencias de la Directriz Operacional 4.01 relativas al suministro de datos básicos suficientes en el informe de evaluación ambiental.**

Marco institucional y jurídico

36. De conformidad con la Directriz Operacional 4.01, en la evaluación ambiental se deben tomar en cuenta, entre otras cosas, el marco normativo general, la legislación nacional y la capacidad institucional del país en relación con los aspectos ambientales y sociales. De acuerdo con ello, en la evaluación ambiental se incluye un capítulo sobre el marco normativo, administrativo y jurídico existente, en el que presenta una reseña de las normas y leyes ambientales aplicables al sector minero y una breve descripción de su organización institucional y del nuevo marco legislativo y normativo del Ecuador en materia de minería.

37. **El Grupo llega a la conclusión de que el análisis del marco institucional, normativo y jurídico efectuado en el informe de evaluación ambiental, si bien no es exhaustivo, cumple las normas pertinentes del Banco estipuladas en la Directriz Operacional 4.01.**

Revisiones y aprobación de la evaluación ambiental

38. La preparación de la evaluación ambiental es responsabilidad del Prestatario. No obstante, "*el miembro del personal del Banco que es jefe de proyecto colabora en ese proceso y sigue la marcha del mismo, con el respaldo de la división del medio ambiente regional correspondiente*". En la Directriz Operacional 4.01 se señala que "*la realización de la EA debe formar parte del estudio general de factibilidad o la labor de preparación del proyecto*" y que "*la terminación del informe de EA es un requisito previo para el envío de la misión de evaluación inicial*". La preparación de la evaluación ambiental debe incluir, entre otras cosas, el estudio ambiental preliminar y consultas con ONG y grupos afectados. A continuación se examina el proceso de preparación de la evaluación ambiental.

39. En la Directriz Operacional 4.01 se dispone que las conclusiones del proceso de evaluación ambiental y los procedimientos empleados en su preparación deben sintetizarse en el texto del informe de evaluación inicial preparado por el personal y en el memorando y recomendaciones del Presidente. "*El resumen abarca, entre otras cosas, lo siguiente:* ***las condiciones ambientales básicas;*** *...* ***la capacidad de las unidades ambientales y las medidas para reforzar estas*** *...* ***las revisiones de la EA*** *que se requieran como resultado de la evaluación inicial, y* ***las consultas celebradas*** *por el Prestatario* ***con los grupos afectados y las ONG***". (La negrilla es nuestra). En la Directriz Operacional se señala que en estos factores se funda la aprobación ambiental oficial de la división del medio ambiente regional correspondiente (en este caso, LATEN), previa a la autorización de las negociaciones por parte del Vicepresidente Regional. Como en este proyecto no hubo un informe de evaluación inicial preparado por el personal, en un anexo del memorando del Presidente debería haberse incluido un resumen más completo de la evaluación ambiental de este proyecto de la categoría "A".

40. LATEN estudió el borrador del informe de evaluación ambiental. El 9 de octubre de 1992, antes de la reunión de examen de la evaluación inicial celebrada el 16 de noviembre, LATEN recomendó que en la evaluación ambiental se indicara: i) hasta qué punto la expansión de la actividad minera provocada por el proyecto podría ser perjudicial para zonas ecológicamente vulnerables; ii) si existía un marco jurídico y normativo claro para evitar o controlar estrictamente las concesiones mineras en zonas silvestres, y iii) qué condiciones y componentes ambientales específicos deberían incorporarse en el diseño del proyecto a fin de proteger *"las zonas silvestres que merecen consideración especial"*, según se definen en la política del Banco sobre zonas silvestres.

41. En el mismo memorando, LATEN sugirió además que, mediante el proyecto, se podría financiar el trazado de un mapa detallado de esas zonas silvestres (con inclusión de las áreas protegidas por ley, como los parques nacionales y los hábitats críticos de especies amenazadas conocidas) donde no se otorgarían nuevas concesiones mineras. En vista de la excepcionalmente rica biodiversidad del Ecuador y la dramática pérdida de bosques de los últimos 50 años, llevar a la práctica esa recomendación hubiera sido inteligente y acertado. LATEN también señaló que opinaban que era preciso mejorar considerablemente diversos aspectos clave del informe a fin de cumplir con la Directriz Operacional del Banco 4.01 sobre evaluación ambiental.

42. Sin embargo, el proceso de evaluación ambiental continuó a través de estudios independientes, que agregaron muy poco a la evaluación del medio ambiente biológico. Más aún, durante la evaluación inicial del proyecto, uno de los proveedores de cofinanciamiento encomendó a unos consultores que presentaran *"un panorama general del proyecto, tanto desde el punto de vista económico como ambiental"*. El informe consiguiente incluye una sección sobre el *"realismo de las medidas de protección del medio ambiente"*, en la que se afirma que, *"a partir de la calidad del análisis del impacto ambiental de las actividades mineras en curso, existía una preocupación generalizada al observar que el Banco Mundial, si bien tomaba muy en serio las medidas ambientales, no había sido adecuadamente asesorado"*.

43. Durante una reunión de examen de la evaluación inicial celebrada el 28 de enero de 1993, LATEN planteó diversas cuestiones ambientales cruciales. Sus comentarios abarcaron una gran variedad de temas importantes y muchos de ellos fueron similares a los formulados en ocasiones anteriores.

44. El 25 de febrero de 1993, LATEN reconoció que había demorado en presentar sus recomendaciones, pero exhortó a que todos los comentarios formulados en la reunión de examen de la evaluación inicial se incorporaran en los temas de negociación. Consideraba que otros comentarios debían incorporarse en la medida de lo posible. Según parece, como la elaboración del proyecto se encontraba avanzada, el equipo a cargo de su preparación hizo, en gran medida, caso omiso de las inquietudes de LATEN. El 25 de marzo de 1993 LATEN dio la aprobación para la negociación del proyecto. Más adelante, el 29 de marzo de 1993, en un memorando de transmisión en el que se solicitaba al Vicepresidente de la Oficina Regional de América Latina y el Caribe autorización para negociar, se señalaba que se habían incluido las *"recomendaciones y sugerencias presentadas por LATEN"*.

45. En el transcurso de las entrevistas con el Grupo, uno de los funcionarios del Banco especializado en medio ambiente que intervino en la preparación del proyecto y estaba encargado, específicamente, de atender las inquietudes planteadas por LATEN, reconoció que éstas no se habían abordado en la evaluación ambiental revisada. Dijo que *"había un vacío enorme en la EA revisada, que debía tratarse de un error"*. También consideraba que en ésta tendrían que haberse incluido mapas superpuestos de las zonas protegidas.

46. **El Grupo llega a la conclusión de que varias recomendaciones de importancia crítica formuladas por LATEN no se incorporaron en la evaluación ambiental ni tampoco quedaron recogidas posteriormente en el diseño y la ejecución del proyecto. A juicio del Grupo, las recomendaciones de LATEN eran coherentes con las políticas del Banco, y su autorización tendría que haberse emitido sólo después de recibir pruebas de la debida incorporación de dichas recomendaciones.**

47. **Puesto que no se efectuaron las revisiones del informe de evaluación ambiental recomendadas para que este se ajustara a las normas del Banco, el Grupo es del parecer, por lo tanto, que el Banco no cumplió con lo dispuesto en el párrafo 12 de la Directriz Operacional 4.01.**

Consultas

48. Los solicitantes alegaron que la evaluación ambiental *"fue elaborada sin la participación y sin considerar las opiniones de las comunidades y ONG afectadas"*, y que *"el proyecto PRODEMINCA no tomó en consideración algunos puntos"*; le atribuyeron, por ejemplo, *"no haber consultado con las comunidades, ONG locales, autoridades y organismos de coordinación de la región"*.

49. La administración niega que el proceso de consultas fuera inadecuado. Sostiene que se puso en contacto con las autoridades locales o los representantes de las comunidades antes de iniciar el subcomponente de cartografía y antes de ingresar en las zonas donde se levantarían mapas. Proporciona una lista de las *"reuniones informativas"* celebradas con las comunidades locales, incluso una lista de reuniones en la provincia de Imbabura.

50. La administración afirma que, antes de ingresar en un área de la que se trazarían mapas, la práctica habitual consistía en *"informar"* a la población de la zona *"en qué lugares se llevarían a cabo las investigaciones, incluidos los mapas temáticos"*. Gracias a esas reuniones, sostiene la administración, las opiniones expresadas pudieron tomarse en cuenta al planificar el trazado de mapas para el proyecto. Como ejemplo, señala que se realizó una reunión directamente con las comunidades del Valle de Intag en esa zona el 4 de abril de 1998; a raíz del encuentro, los administradores del proyecto decidieron que no incluirían al Valle en el estudio topográfico (véase el mapa). Sin embargo, cabe mencionar que otras fuentes informaron al Grupo que, como ya existían datos suficientes sobre los recursos minerales de esa zona, el levantamiento de mapas de la zona era innecesario.

51. Por último, la administración señala que en noviembre de 1999, una vez reunida y elaborada la información necesaria para los mapas temáticos (es decir, un mes antes de la recepción de la solicitud de inspección) *"se efectuaron varias mejoras en el proceso de consultas relacionado con los mapas temáticos"*.

52. En realidad, los hechos indican que, contrariamente a lo que dispone la Directriz Operacional, la parte septentrional del país no se tomó en cuenta durante el proceso de evaluación ambiental. En la Directriz Operacional se establece que las consultas deben realizarse poco tiempo después de asignársele una categoría a la evaluación ambiental y una vez preparado un borrador de evaluación ambiental. De acuerdo con la "*lista de las reuniones informativas celebradas con las comunidades locales*" suministrada, a modo de ejemplo, por la administración, las reuniones en la provincia de Imbabura no comenzaron hasta el 5 de marzo de 1998, cinco años después de concluida la evaluación ambiental. (En realidad, de la respuesta de la administración a la solicitud de inspección surge que las consultas no se iniciaron en el resto del país antes de mayo de 1996). Conviene señalar que la administración no se refiere a estos encuentros como reuniones *"de consulta"* sino *"de información"*.

53. Al parecer, durante el diseño, la preparación y la ejecución inicial del proyecto, la administración se concentró en las dificultades que planteaba la situación del sur, donde se observaban los principales problemas y oportunidades. En el transcurso de las entrevistas, los funcionarios del Banco señalaron reiteradamente que no se les había ocurrido que el subcomponente de geoinformación del proyecto y, más concretamente, la difusión de un CD-ROM con datos geoquímicos, pudieran constituir, o ser considerados, un grave riesgo para la Reserva Ecológica de Cotacachi-Cayapas y el bienestar de los residentes y las comunidades del Valle de Intag.

54. En numerosas ocasiones durante su investigación, el Grupo observó un gran temor de que las actividades de geoinformación del proyecto desembocaran en la explotación minera de la región que rodea a la Reserva Ecológica de Cotacachi-Cayapas. No sólo los representantes de los residentes de la zona de Intag expresaron ese temor; también manifestaron su preocupación el Alcalde, los concejales y habitantes de la ciudad de Cotacachi, así como los dirigentes de varias ONG de Quito con los que el Grupo se reunió. Aunque, obviamente, es difícil estimar el porcentaje de la población de la zona de Intag y la ciudad de Cotacachi que compartía estos miedos y preocupaciones, sin lugar a dudas era considerable.

55. Durante la reunión que mantuvo con el alcalde Auki Tituana Males, los concejales y residentes de Cotacachi, el Grupo de Inspección escuchó a representantes de diversos grupos de la sociedad civil manifestar su temor de que la publicación de mapas y el CD-ROM propiciaran la actividad minera en la región circundante a la Reserva Ecológica de Cotacachi-Cayapas o incluso dentro de esta, lo que acarrearía una serie de consecuencias negativas para sus comunidades. A propósito de esa inquietud, el Alcalde presentó al Grupo copias de dos documentos: una resolución municipal mediante la que se declara al cantón de Cotacachi zona ecológica y actas que contienen las resoluciones de la quinta asamblea de la unidad cantonal del 13 al 15 de septiembre de 2000. De especial importancia para este proyecto es la resolución 17 de las actas, en la cual *"la Asamblea exige al Ministerio de Medio Ambiente y*

al Ministerio de Energía y Minas que interrumpan la difusión de la información de PRODEMINCA sobre recursos mineros de la Reserva Ecológica de Cotacachi-Cayapas y el Cantón [de Cotacachi] en general". Un día después, en una reunión con el Grupo de Inspección celebrada en Apuela, un pueblo del Valle de Intag, unos 40 representantes de diversas organizaciones de la comunidad expresaron temores similares.

56. En el transcurso de estas reuniones se comprobó que parte de la información en la cual los pobladores basaban sus opiniones era, en realidad, errónea. Algunos pensaban, por ejemplo, que PRODEMINCA era una compañía minera. Otros ignoraban que no se trazarían mapas de algunas zonas del Valle de Intag, y había quienes estaban "*convencidos"* de que PRODEMINCA estaba levantando mapas detallados que provocarían una "invasión" de mineros ilegales o artesanales. Nadie, por supuesto, había visto los mapas, ni había recibido explicaciones correctas sobre el CD-ROM. En estas reuniones, la gente relató que miembros de la comunidad habían expulsado por la fuerza una compañía minera que llevaba a cabo actividades de exploración cerca de una mina en la zona de Junín. Este hecho traumático había despertado temor y, según se informó al Grupo, había causado graves problemas en la comunidad, entre quienes eran empleados de la compañía y quienes se oponían a la explotación minera en el Valle.

57. A juicio del Grupo, si se hubiera emprendido un programa de consultas poco después de la preparación del borrador de la evaluación ambiental, como lo exige la Directriz Operacional, podrían haberse atendido las necesidades legítimas de la población que podría resultar afectada, de recibir información sobre el proyecto. Llevado a cabo con el espíritu de la Directriz Operacional, ese programa habría permitido a la gente comprender mejor los objetivos perseguidos, disipado los temores y suministrado información que hubiera mejorado el proyecto y ayudado a que la comunidad colaborara más en su ejecución.

58. **Por lo expuesto, el Grupo llega a la conclusión de que el Banco no cumplió las exigencias de la Directriz Operacional 4.01 relativas a las consultas durante la preparación del proyecto.**

59. **Sin embargo, el Grupo elogia la iniciativa de noviembre de 1999 dirigida a profundizar y mejorar, aunque tarde, el proceso de consultas sobre geoinformación y mapas temáticos.**

Mapas temáticos y hábitats naturales

60. Los solicitantes afirman que el Banco ha infringido sus propias políticas y procedimientos al prestar apoyo para un proyecto que "*entrañará una conversión o degradación importante de hábitats naturales críticos"*. La norma del Banco de la que se hace mención forma parte de la Nota de Política Operacional 11.02 sobre zonas silvestres, del 2 de junio de 1986. En ella se enuncia que "*la política general del Banco respecto de las zonas silvestres consiste en tratar de evitar su eliminación y ayudar a su preservación. En particular, 1) el Banco normalmente se niega a financiar proyectos que impliquen la conversión de zonas silvestres de valor especial (según se definen en la Sección 2.3)"*.

61. Según los solicitantes, *"adicionalmente es de recalcar que aun en la etapa de prospección que PRODEMINCA ha desarrollado, se han ocasionado ya impactos a las zonas descritas, como son, la apertura de trochas (senderos) para el ingreso del personal que efectúa la prospección, las mismas que están siendo ya utilizadas por personas ajenas al proyecto para ingresar a la Reserva Ecológica Cotacachi-Cayapas"*. (Basándose en el inciso a) del Artículo 18 de la Ley de Minería, los solicitantes sostienen que las actividades de geoinformación del proyecto constituyen actividades de prospección minera. En la ley, "prospección" se define como la búsqueda de indicios de nuevas áreas mineralizada).

62. En la solicitud también se afirma que el Banco violó "*Leyes nacionales: al incentivar actividades prohibidas por leyes nacionales ..."* [y] *"... el párrafo 14 del OD 4.01 del Banco Mundial el cual expresa ... 'tanto el Prestatario como el Banco deben proceder con sentido común al aplicar los procedimientos para el EA, a fin de lograr que el diseño y la ejecución de los proyectos sean satisfactorios desde todo punto de vista, tanto ambiental como económico, y que se ajusten a las leyes, políticas y procedimientos del Prestatario'"*.

63. Asimismo, los solicitantes aducen que el Banco no tomó en cuenta las posibles repercusiones de la divulgación de la información incluida en los mapas mineros. Solicitan que *"la información recabada dentro de toda área protegida —pública o privada—, sus áreas de amortiguamiento y las áreas donde se han suscitado conflictos entre comunidades y empresas mineras, no sea hecha pública"*.

64. La administración no niega que el área en cuestión es de una biodiversidad única (aunque la evaluación ambiental no se refiere a ello), pero alega que la Nota de Política Operacional 11.02 *"no es aplicable al proyecto porque este no tenía como objetivo el aprovechamiento intensivo de la tierra y el agua de las zonas silvestres. El proyecto es, fundamentalmente, de asistencia técnica. Las actividades temáticas en sí mismas no tienen consecuencias físicas en el medio ambiente en general o en las zonas silvestres y los hábitats naturales en particular"*. A primera vista, esto podría considerarse como una interpretación muy estrecha de la política del Banco sobre zonas silvestres de valor especial, interpretación que soslaya el objetivo *global* del proyecto: incrementar la actividad minera en el país; de alcanzarse, aumentará la extensión de tierra convertida, modificada, dañada o contaminada, y la misma suerte correrá toda su cubierta vegetal y su biodiversidad.

65. En su respuesta, la administración añadió que *"los mapas temáticos levantados con ocasión del proyecto en modo alguno causan o han causado daños ambientales en las zonas protegidas, ni afecta las fuentes de agua potable ni pone en peligro la vida silvestre o los hábitats naturales. La administración comparte la opinión de los solicitantes de que la Reserva Ecológica de Cotacachi-Cayapas es un área de extraordinaria biodiversidad que requiere especial cuidado y atención"*, y que *"por proteger esa diversidad biológica única, durante las actividades relativas al levantamiento de mapas se puso especial cuidado en no perturbar esa flora y esa fauna singulares. Los equipos se trasladaron en helicóptero, para no tener que abrir senderos en los bosques. Cuando fue necesario viajar por tierra, se siguieron los cursos de ríos y arroyos, por los mismos motivos. En la investigación no se usaron productos químicos ni sustancias nocivas"*.

66. La administración sostiene que, en cualquier caso, referirse a las consecuencias potenciales de la divulgación de información sería hacer meras conjeturas y que, en última instancia, la publicación de la información no es responsabilidad del Banco, sino del Gobierno del Ecuador, que tiene la autoridad para ello.

67. En varios párrafos de la respuesta, la administración argumenta que las zonas protegidas, y concretamente la Reserva Ecológica de Cotacachi-Cayapas, se incluyeron en el componente relativo a los mapas temáticos porque el Artículo 87 de la Ley de Minería y su reglamentación al parecer prohibían terminantemente las actividades mineras en ellas. Por ejemplo, en el párrafo 10 se señala que *"en el caso de este proyecto,* ***como resultado de la misión de evaluación inicial****, se decidió específicamente que se trazarían mapas temáticos de las áreas protegidas, aun cuando* ***la ley no permitía la minería en esas zonas****, precisamente por los datos sobre el medio ambiente que se reunirían de ese modo y por el hecho de que los mapas se podían levantar a un costo marginal nominal"*. (La negrilla es nuestra).

68. Sin embargo, en el memorando del Presidente, cuando se describen los *"Criterios para el otorgamiento de concesiones"*, tras mencionar el Artículo 87 de la Ley de Minería, se señala que *"la minería no está permitida dentro de los bosques que son patrimonio nacional y las zonas protegidas, así como tampoco en las zonas adyacentes a las fronteras internacionales o situadas a menos de 50 kilómetros de ellas (****si bien la ley establece requisitos y procedimientos específicos para permitir la minería en dichas áreas en circunstancias especiales)****"*. (La negrilla es nuestra).

69. Los solicitantes alegaron que el proyecto PRODEMINCA vulneraría su seguridad y su derecho constitucional a vivir *"en un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice un desarrollo sostenible"*, a lo que la administración respondió que dicho argumento, entre otras cosas, *"desconoce las normas ambientales ecuatorianas, que prohíben la minería en zonas protegidas"*.

70. Después de que la respuesta se presentara al Grupo, el Artículo 87 de la Ley de Minería fue derogado, como parte de un número de enmiendas a la ley. Tanto los solicitantes como la administración efectuaron varias presentaciones al Grupo sobre este tema. En suma, los solicitantes afirmaron que la derogación del Artículo 87 era consecuencia del proyecto PRODEMINCA y revelaba la intención del Gobierno y el Banco de abrir las zonas protegidas a la actividad minera. La administración aseguró al Grupo que la prohibición de explotar las áreas protegidas seguía vigente porque las normas ambientales sobre actividades mineras todavía *"prohíben claramente"* dichas actividades en las zonas protegidas y porque hay otras leyes, en especial la "Ley de Gestión Ambiental" que contienen disposiciones similares.

71. En realidad, la Ley de Gestión Ambiental establece que *"El aprovechamiento racional de los recursos naturales no renovables en función de los intereses nacionales dentro del patrimonio de áreas naturales protegidas del estado y en ecosistemas frágiles, tendrán lugar por excepción previo a un estudio de factibilidad económica y de evaluación de impactos ambientales."*

72. El Grupo considera que la administración no ha logrado demostrar su argumento de que, **por razones legales**, no sería posible utilizar los datos obtenidos en el marco del componente de geoinformación para iniciar actividades mineras en zonas protegidas. No hay duda de que la legislación ecuatoriana ha impuesto una serie de restricciones y condiciones rigurosas a la posible explotación de recursos no renovables en dichas zonas, pero ello no significa que exista una prohibición legal absoluta de realizar en ellas actividades mineras, como sugiere la administración. Sin embargo, el Grupo desea mencionar que, durante su visita a Quito, altos funcionarios del Ministerio de Medio Ambiente y el Ministerio de Energía y Minas afirmaron que el Gobierno se había comprometido a prohibir toda actividad minera en áreas protegidas.

73. **El Grupo no halló prueba alguna que apoyara el reclamo de los solicitantes en relación con la supuesta aquiescencia de la administración ante la derogación del Artículo 87 de la Ley de Minería. Por el contrario, los archivos demuestran que, en diversas ocasiones, la administración manifestó al Gobierno su preocupación por las consecuencias reales o potenciales de la derogación de dicho artículo.**

74. **El Grupo no recibió prueba alguna que confirmara que, según lo alegado por los solicitantes, la Reserva de Cotacachi-Cayapas hubiera sufrido un daño sustancial o permanente como resultado de las actividades de recolección de muestras realizadas en el marco del proyecto.**

Relación entre levantamiento temático y minería

75. El Grupo estudió cuidadosamente e investigó durante su visita al terreno en octubre de 2000 la relación entre levantamiento temático y minería legal e ilegal. Fue una empresa difícil, puesto que no queda claro en absoluto si existe un vínculo entre la divulgación de la información generada por el proyecto, el uso real de dicha información con consecuencias perjudiciales para el medio ambiente y la responsabilidad fiduciaria del Banco frente a sus políticas de salvaguardia.

76. El Grupo examinó el problema con varios expertos en geología y minería y recibió una presentación de una ONG italiana sobre el tema. Además, en vista del carácter altamente técnico de los problemas planteados, el Grupo consideró conveniente contratar los servicios de una consultora independiente con amplia experiencia en geología y minería y pedirle que analizara el reclamo, formulado por los solicitantes, de que la divulgación de los mapas atraería compañías mineras y tendría una multiplicidad de consecuencias negativas para la sociedad y el medio ambiente local.

77. Tras haber considerado la información suministrada por los expertos y examinado las pruebas, parece razonable concluir que los mapas, incluso juntamente con datos geoquímicos, son insuficientes de por sí para localizar yacimientos minerales. Los datos geoquímicos y los mapas geológicos serían elementos útiles de reconocimiento para precisar la zona de búsqueda de nuevas prospecciones, en especial si se los utiliza en conjunto con

otros mapas, documentos e informes existentes, pero no llevarían directamente al inicio de una actividad de minería.

78. Otra preocupación de los solicitantes es la divulgación de los CD-ROM; si bien los datos suministrados en ellos son insuficientes para localizar yacimientos minerales, también en este caso pueden ayudar a circunscribir la zona para una exploración más detallada. En otras palabras, los datos geoquímicos y los mapas son un buen punto de partida para realizar nuevos estudios del potencial mineralógico de esta región del Ecuador, pero cualquier compañía interesada tendrá que realizar trabajos mucho más amplios, en particular levantamientos cartográficos detallados y perforaciones, antes de poder emprender una exploración a fondo. Ello requerirá un tiempo considerable y bien puede insumir millones de dólares.

79. En sus visitas al terreno, el Grupo escuchó una gran variedad de opiniones sobre la probabilidad de que la divulgación de información provocara la afluencia de mineros ilegales artesanales. Había desde quienes tenían prácticamente la certeza de que esa afluencia se iba a hacer realidad hasta quienes abrigaban serias dudas al respecto. Varias de las personas entrevistadas señalaron que, aun cuando la información contenida en los CD-ROM no se diera a conocer, la minería podría desarrollarse en cualquier lugar del país.

80. En cuanto al deterioro ambiental y la pérdida de hábitats naturales, otra de las preocupaciones de los solicitantes, toda actividad minera que suponga la extracción de yacimientos de oro, cobre, plomo y zinc, o minerales no metálicos para la industria y la construcción, puede ocasionar daños al medio ambiente, a menos que se tomen los recaudos necesarios. Si bien los métodos mineros modernos pueden minimizar el impacto ambiental, su uso muchas veces depende de las leyes y de la manera en que estas se aplican. Las normas permisivas y una vigilancia deficiente pueden provocar graves problemas ambientales.

81. Además de los mapas y CD-ROM, PRODEMINCA publicó en junio de 2000 un Manual de exploración de los yacimientos metalíferos del Ecuador y una serie de cinco volúmenes titulada Evaluación de los Distritos Mineros del Ecuador. La información proporcionada tiene por objeto permitir a las compañías mineras optimizar las estrategias de exploración, para tratar de hallar nuevos yacimientos metalíferos. Aunque de gran interés, éstos y otros datos sobre minería que puedan existir y puedan complementar la información generada por el proyecto, como el proyecto SIG de los Andes, al parecer no aumentarían la probabilidad de que se desarrollaran actividades de minería en la zona. Según lo manifestado por expertos, si bien ese proyecto es una de las mejores fuentes de datos sobre geología andina, carece de información suficiente sobre el Ecuador, y sus datos están destinados a estudios geológicos regionales.

82. También cabe señalar que en los proyectos de contratos modelo de licencia de PRODEMINCA se estipulan condiciones estrictas para el uso y la publicación de la información contenida en los CD-ROM. Asimismo, inmediatamente antes de la visita del Grupo al terreno en octubre de 2000, el Ministerio de Energía y Minas y el Ministerio de Medio Ambiente, mediante un acuerdo interministerial, crearon un mecanismo que incluye la participación de ONGs y/o empresas del sector privado en la supervisión del uso y la

aplicación de la información generada por el proyecto. El Grupo lo considera un hecho muy positivo.

83. Mientras que la divulgación del CD-ROM y el material conexo sobre mapas temáticos puede ayudar tanto a las compañías mineras legales como a las ilegales a decidir si van a emprender operaciones en la zona de Cotacachi-Cayapas (o en otros lugares del Ecuador), la probabilidad de que tal divulgación, por sí sola, dé como resultado actividades de minería concretas puede considerarse remota. En todo caso, en cualquier lugar del Ecuador podrían, en principio, surgir actividades mineras, legales o ilegales, existiera o no la información contenida en el CD-ROM o generada por el proyecto. Al respecto, el Grupo tomó conocimiento de que ya hay datos sobre minerales y geología de la zona de Intag, obtenidos en actividades de prospección minera realizadas anteriormente en Junín.

84. La eventualidad de que el proyecto pueda llegar a causar daño (esto es, efectos sustanciales adversos) a los solicitantes es, con toda probabilidad, muy remota. Primero, los solicitantes residen en una zona que ha quedado excluida del subcomponente del proyecto relativo a los mapas temáticos (véase el mapa) y, por lo tanto, ninguna actividad minera en la zona se podrá considerar consecuencia directa del proyecto. Segundo, la ley del Ecuador sólo por excepción autoriza la actividad minera en áreas protegidas (como la Reserva Ecológica de Cotacachi-Cayapas). Incluso cuando están autorizadas, estas actividades están sujetas a controles ambientales estrictos. En las reuniones con el Grupo, las autoridades mineras y ambientales del Gobierno del Ecuador confirmaron su compromiso de prohibir todo tipo de actividad minera en áreas protegidas. Por último, los funcionarios de los gobiernos locales del Ecuador (como los del Municipio de Cotacachi), los representantes de la sociedad civil y las ONG locales (como DECOIN y CEDENMA) e internacionales, al parecer están firmemente decididos a proteger la gran biodiversidad del Ecuador. En un sentido positivo, la actual solicitud de inspección constituye un ejemplo de ese compromiso.

85. **El Grupo acepta que el levantamiento temático y geológico realizado en el marco del proyecto no acarrea consecuencias para el medio ambiente; asimismo, está de acuerdo en que el levantamiento temático, en general, es beneficioso para el país, pues enriquece su caudal de conocimientos sobre sus recursos naturales. También ayudará a determinar zonas delicadas que podrían excluirse del desarrollo minero. No obstante, al igual que toda información de valor económico, esta debe tratarse con cuidado para no provocar consecuencias sociales y ambientales adversas.**

86. **En cuanto a lo alegado por los solicitantes y con arreglo a lo expuesto, el Grupo llega a la conclusión de que el Banco ha cumplido las disposiciones de la Nota de Política Operacional 11.02.**

Supervisión del proyecto

87. Los solicitantes sostienen que el Banco no ha cumplido la Directriz Operacional 13.05 sobre supervisión de proyectos. Consideran que *"el Banco Mundial no ha vigilado adecuadamente la ejecución del proyecto PRODEMINCA, y esta falta de control y vigilancia ha contribuido a perjudicar a las personas interesadas (OD 13.05)"*.

88. La administración rechazó lo alegado por los solicitantes y, en su respuesta, afirmó que *"según su opinión, la supervisión se ha llevado a cabo de acuerdo con la Directriz Operacional 13.05 desde el inicio del proyecto. El equipo a cargo ha vigilado el proyecto mediante frecuentes misiones de supervisión, que en muchos casos implicaron visitas al terreno, y evaluaciones detenidas realizadas en las reuniones de examen anuales con intervención de los proveedores de cofinanciamiento y otros organismos participantes en la ejecución del proyecto, así como mediante el intercambio continuo de comunicaciones escritas, verbales y electrónicas con las autoridades, el personal del proyecto y los consultores"*.

89. En la Directriz Operacional 13.05 se señala que *"la supervisión de los proyectos es una de las actividades más importantes del Banco"*. Se agrega que *"los principales objetivos* [de la supervisión de proyectos] *son, entre otros, identificar sin demora los problemas que puedan surgir durante la ejecución y ayudar al Prestatario a solucionarlos, y modificar, según sea necesario, el concepto y el diseño del proyecto a medida que avanza la ejecución o que las circunstancias varíen (en este sentido, la supervisión del Banco complementa las actividades de ejecución del Prestatario y es una de las vías más eficaces mediante las cuales el Banco proporciona asistencia técnica a sus Prestatarios)"*.

90. El Grupo examinó los documentos del proyecto recibidos y varios otros relativos a la supervisión del mismo. También obtuvo, durante las conversaciones con funcionarios del Banco y del Gobierno, valiosa información sobre las misiones de supervisión. El Grupo comprobó que se habían efectuado misiones frecuentes y que el Banco había realizado un seguimiento considerable respecto de los asuntos pendientes de resolución. Además, al parecer la composición y el alcance de las misiones evolucionó de acuerdo con las necesidades del proyecto.

91. **Habida cuenta de las pruebas examinadas, el Grupo llega a la conclusión de que el Banco cumplió lo dispuesto en la Directriz Operacional 13.05.**

Resumen de las conclusiones

En síntesis, en el presente Informe se llega a la conclusión de que la administración ha cumplido en sustancia con las disposiciones de la Directriz Operacional 4.01 sobre evaluación ambiental (anteriormente Directriz Operacional 4.00, Anexo A), salvo por lo indicado más abajo; la Nota de Política Operacional 11.02 sobre zonas silvestres (actualmente Política Operacional/Norma de Procedimiento del Banco 4.04 sobre hábitats naturales), y la Directriz Operacional 13.05 sobre supervisión de proyectos. El Grupo considera, sin embargo, que la administración infringió aparentemente algunas disposiciones de las políticas y los procedimientos sobre evaluación ambiental (Directriz Operacional 4.00, Anexo A, y Directriz Operacional 4.01) respecto de la tramitación, el alcance geográfico y los datos básicos y respecto de las consultas durante el proceso de preparación. (del proyecto)