



Land is Life



FOIN

Cuestionario sobre “Mercurio, la minería aurífera artesanal y a pequeña escala y los derechos humanos.”

Relatoría Especial sobre sustancias tóxicas y derechos humanos.

Organizaciones: Land is Life y Federación de Organizaciones Indígenas de Napo (FOIN).

País: Ecuador

28 de marzo de 2022



Land is Life



FOIN

Controles sobre el mercurio

1. ¿Ha prohibido su país a) la importación o b) la exportación de mercurio elemental?

En el Ecuador no hay disposiciones específicas sobre la prohibición de la importación o exportación de mercurio elemental, sin embargo se restringe el uso de mercurio en minería el 16 de julio de 2015 a través de la reforma a la Ley de Minería. En el Art. 17 se prohíbe el uso de mercurio en las operaciones mineras y en la Tercera Disposición Transitoria se señala que:

“Para la erradicación del uso de mercurio en las actividades mineras, las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras y los titulares de derechos mineros, a partir de la vigencia de la presente ley y durante el plazo de dos años, deberán aplicar métodos alternativos que permitan eliminar dicha sustancia de manera progresiva en los procesos de recuperación del mineral”.

2. ¿Ha prohibido su país el uso de mercurio en la minería de oro artesanal y de pequeña escala (MAPE) por ley o reglamento?

Si, de manera específica el Reglamento Ambiental de Actividades Mineras (RAAM) en su artículo 108 estipula que:

“Art. 108.- Uso del mercurio en operaciones mineras. - El titular minero deberá buscar alternativas técnico-ambientales que eliminen el uso de mercurio, conforme a lo establecido en la Tercera Disposición Transitoria de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Minería, a la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria en el Ecuador, y a la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno.

La inobservancia de la prohibición de uso de mercurio será sancionada con la revocatoria de la licencia ambiental o del registro ambiental, según el caso, sin perjuicio de la aplicación de lo estipulado en el Art. 17 de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Minería, a la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria en el Ecuador, y a la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno y las sanciones administrativas, civiles y penales a las que hubiere lugar.

La importación, comercialización, tenencia y uso de mercurio para las actividades mineras, estará sujeto a las disposiciones establecidas en la normativa aplicable.”

A pesar de esta prohibición existen varios lugares en el país donde el mercurio es utilizado en la minería.

3. ¿Qué medidas coercitivas y sanciones se aplican a los buscadores y las buscadoras de oro que utilizan mercurio o a los comerciantes que suministran mercurio para ese uso, si dicho uso está prohibido? Por favor, comparta estadísticas al respecto.

El Código Orgánico Integral Penal (COIP) establece una pena privativa de tres a cinco años por el uso de químicos prohibidos como lo establece el artículo 245:



Land is Life



FOIN

Artículo 254.- Gestión prohibida o no autorizada de productos, residuos, desechos o sustancias peligrosas. -

“La persona que, contraviniendo lo establecido en la normativa vigente, desarrolle, produzca, tenga, disponga, queme, comercialice, introduzca, importe, transporte, almacene, deposite o use, productos, residuos, desechos y sustancias químicas o peligrosas, y con esto produzca daños graves a la biodiversidad y recursos naturales, será sancionada con pena privativa de libertad de uno a tres años.

Será sancionada con pena privativa de libertad de tres a cinco años cuando se trate de:

1. Armas químicas, biológicas o nucleares.
2. Químicos y Agroquímicos prohibidos, contaminantes orgánicos persistentes altamente tóxicos y sustancias radioactivas.”

La estadística publicada en el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (MAATE) no está actualizada, y refiere exclusivamente a la primera sanción aplicada en el país por uso ilegal de mercurio:

“El 11 de noviembre de 2015, se realizó la audiencia de formulación de cargos en la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Ibarra, donde la autoridad correspondiente estableció la sanción por tenencia y transporte de dos pipetas metálicas de 38 kilos cada uno, color plateado que contenían Mercurio metálico (Hg). La sentencia prescribe que los dos ciudadanos deben pagar una multa de cuatro salarios básicos unificados, que equivale a USD 1 416 y una pena privativa de libertad de ocho meses, tipificado en el Código Orgánico Integral Penal.”

<https://www.ambiente.gob.ec/primer-sentencia-por-tenencia-ilegal-de-mercurio-se-dictamin-o-en-ibarra/#:~:text=La%20sentencia%20prescribe%20que%20los,el%20C%C3%B3digo%20Org%C3%A1nico%20Integral%20Penal.>

4. Si su país permite la importación de mercurio, pero prohíbe su uso en la MAPE, ¿cómo determinan los funcionarios de aduanas el uso final del mercurio en el punto de importación, para asegurarse de que no está destinado a la MAPE?

En la resolución Nro. 005-2016 del Comité de Comercio Exterior creo la partida presupuestaria de código 2805.40.00 que específica para mercurio. Esta subpartida mantiene un *Documento de Control Previo* una “licencia no automática de importación”. De esta manera, el Servicio Nacional de Aduana (SENAE) tiene la capacidad de controlar la importación de mercurio y sustancias que contienen mercurio. Para obtener la licencia de importación, el importador deberá demostrar el uso que le dará al mercurio en sus procesos productivos y demostrará que no tiene alternativas tecnológicas de aplicación. Entre otros, esta viabilidad requiere la aprobación de técnicos del MAATE.

5. ¿Existen procesos de control o certificación que garanticen que el mercurio importado se utiliza para su finalidad declarada?

La capacidad de control en el uso es muy reducida y se está limitada a posibles denuncias o incautaciones de la policía ambiental (la cual tiene pocos efectivos, presupuesto y capacitación específica en este tema). Por lo tanto, el principal control en el uso del mercurio está limitado a la importación. Dicho esto, el uso de mercurio elemental es muy restringido en el país y está



Land is Life



FOIN

casi exclusivamente limitado a la minería MAPE de oro. Industrias como la de elaboración de pintura suspendieron el uso de mercurio hace décadas por aplicación de políticas ambientales del sector ya que pertenecen a corporaciones internacionales. El uso que se da en medicina está prácticamente limitado a importaciones, las cuales han ido migrando a equipos electrónicos que reemplazan esta necesidad. Por lo tanto, la necesidad de control en el uso de mercurio es exclusivo para minería MAPE de oro.

6. ¿Están los importadores de mercurio registrados en una base de datos gubernamental y sus actividades se verifican periódicamente, incluido el uso final del mercurio que importan? ¿Están prohibidas las importaciones postales de mercurio?

Si, todos los importadores de mercurio o implementos que utilicen mercurio están registrados en la SENA, para lo cual requieren un permiso previo emitido por la Autoridad Ambiental.

La verificación del uso de mercurio es preliminar, la capacidad de control posterior es muy limitada.

7. ¿Qué recursos existen en su país para las personas que han sufrido daños relacionados con la contaminación debida a la exposición al mercurio de las actividades de la MAPE?

Hasta lo que conocemos no existen en Ecuador recursos para las personas que han sufrido daños relacionados con la contaminación debida a la exposición de mercurio.

Tráfico ilegal

8. ¿Qué medidas ha tomado su país para evitar la importación ilegal, el contrabando y la distribución de mercurio respecto a las actividades de la MAPE?

En el país se realizan pocas actividades de control para evitar la importación, el contrabando y la distribución de mercurio respecto a las actividades de la MAPE. Los lugares donde se realiza minería ilegal son conocidos, pero existen pocas acciones por parte del estado para controlar el mercurio y definir de donde proviene. En vista de que el mercurio está relacionado con las actividades de minería ilegal, el estado podría realizar mayor control de los sitios con esta actividad. También podría realizar mayor control de la compra y posesión de maquinaria utilizada en la minería ilegal como retroexcavadoras.

El Estado ha realizado eventos puntuales de control mediante el uso de la fuerza pública como la recuperación de sitios invadidos por mineros no regularizados como: Buenos Aires en Imbabura y las riberas de los ríos Jatunyacu y Yutzupino en Napo. Sin embargo, son actividades usualmente tardías y limitadas frente a todos los posibles sitios con presencia de minería ilegal en el país.

9. ¿Cuáles son los mayores retos a los que se enfrenta su país para prevenir la importación ilegal y el contrabando de mercurio?

El mercurio es una sustancia de fácil transporte, especialmente terrestre, por lo que resulta poco práctico mantener controles en frontera. La principal ruta viene del sur, del vecino país del Perú, que también tiene una problemática en el control de la minería MAPE de oro. Aunque



Land is Life



FOIN

también se registra tráfico desde el norte, por Colombia. Es usual que la ruta del mercurio siga la ruta del dinero que financia otras actividades ilegales, pues parte del pago que se hace por el oro que se extrae de manera ilegal se lo hace con mercurio. De esta manera se asegura que la actividad irregular pueda continuar.

El problema del tráfico no está limitado a mineros, ya que la minería ilegal puede estar vinculada a otras actividades ilegales como tráfico de drogas y tráfico de personas. Por lo tanto, su transporte y comercialización están vinculados a grupos que operan fuera de la ley cuyo control dificulta las labores del Estado. Otro aspecto relevante es que el problema es regional, pues el uso de mercurio en minería MAPE de oro ocurre también en nuestros países vecinos de Colombia y Perú, por lo que se requieren medidas conjuntas.

10. ¿Ha establecido su país acuerdos de cooperación con los países vecinos o a nivel regional para combatir el movimiento transfronterizo ilegal de mercurio destinado a las actividades de la MAPE?

El Ecuador es signatario de Convenio de Minamata, por lo que utiliza los mecanismos de este convenio para alcanzar acuerdos regionales. Existen esfuerzos de alcanzar un acuerdo binacional con Perú para cuidar la cuenca del río Puyango. Sin embargo, este mismo país ha planteado una demanda internacional por contaminación de una cuenca transfronteriza contra el Ecuador por un valor de \$30 mil millones de dólares, lo que limita severamente la implementación de acuerdos binacionales.

11. ¿Existe algún caso de corrupción entre la policía, el ejército u otros funcionarios implicados en facilitar la distribución de mercurio en su país? ¿Qué medidas se han tomado para hacerle frente?

De manera específica no se ha implicado a policías, militares o políticos en tráfico de mercurio. Pero si existen acusaciones de que en las operaciones de minería ilegal han estado implicados altos mandos de policía, ejército y políticos locales como intendentes políticos y gobernadores. Casos puntuales como los de Imbabura y Napo son un ejemplo de este nivel de involucramiento. (Sobre el caso de Napo ver la investigación periodística: <https://www.planv.com.ec/investigacion/investigacion/la-argolla-del-poder-napo-tambien-organizo-la-fiesta-del-oro>)

12. Hay alguna información que sugiera que los sindicatos locales o regionales del crimen organizado están distribuyendo mercurio para facilitar el contrabando de oro en su país?

A pesar de que la minería es una actividad legal en el Ecuador, no cuenta con líneas de financiamiento legal. Es decir, ni la banca pública ni la banca privada del país tiene disponibles líneas de crédito para esta actividad. Por lo tanto, el sector de la minería artesanal y de la pequeña minería son blanco fácil para el lavado de dinero o directamente financiados por grupos de crimen organizado.

Convención de Minamata



Land is Life



FOIN

13. ¿Ha ratificado su país el Convenio de Minamata sobre el Mercurio y, en caso afirmativo, qué medidas se han adoptado para eliminar el mercurio de la MAPE, incluido su desvío a la MAPE?

El Ecuador se adhirió al Convenio de Minamata, el 10 de octubre de 2013. En abril de 2016, Ecuador ratificó el tratado y, en julio de 2016, depositó su instrumento de ratificación. El Convenio entró en vigencia desde agosto de 2017, 90 días después de la ratificación del 50% más uno del total de las partes (países) que lo firmaron.

El principal avance del país en su esfuerzo por dar cumplimiento al Convenio de Minamata ha sido la actualización del Inventario de Mercurio en el año 2018 y la presentación del Plan Nacional de Acción en el año 2020. Adicionalmente, el MAATE ha formalizado la creación de la Dirección de Sustancias Químicas, Residuos y Desechos Peligrosos y No Peligrosos que mantiene personal técnico especializado en la gestión de estas sustancias, así como la implementación de convenios como el de Minamata.

14. ¿Cómo podría el acceso al desarrollo de capacidades o a la transferencia de tecnología en el marco del programa internacional específico del Convenio de Minamata ayudar a su país a eliminar la contaminación por mercurio proveniente de la MAPE?

Las estrategias para mejorar el desarrollo de capacidades están planteadas en el Plan Nacional de Acción¹, que incluye entre otras el fortalecimiento del control, la firma de convenios binacionales, viabilizar la implementación de parques industriales mineros, acceso a financiamiento. Aunque, probablemente el mayor reto del país para minimizar o eliminar el uso de mercurio requiere la regularización de las actividades de minería MAPE de oro. Al permanecer como actividades ilegales no es posible promover Mejores Prácticas tanto tecnológicas, como sociales y ambientales, de los cuales existen ejemplos exitosos en el país, pero que son limitados respecto a la escala de esta actividad.

Protección de los Pueblos Indígenas

15. ¿Qué medidas específicas ha adoptado su país para proteger directamente la salud de los pueblos indígenas de la contaminación por mercurio relacionada con la MAPE?

¹Link del lanzamiento del Plan en la página del MAATE:

<https://www.ambiente.gob.ec/ecuador-entrego-el-plan-de-accion-para-eliminar-mercurio-en-actividades-extractivas-de-oro-a-nivel-artesanal/#:~:text=a%20nivel%20artesanal-,Ecuador%20entreg%C3%B3%20el%20Plan%20de%20Acci%C3%B3n%20para%20eliminar%20mercurio%20en,de%20oro%20a%20nivel%20artesanal&text=Ecuador%20es%20el%20primer%20pa%C3%ADs,Oro%20al%20Convenio%20de%20Minamata>.

Link del sitio donde está publicado el PNA:

<https://www.mercuryconvention.org/es/parties/national-action-plans>



Land is Life



FOIN

No existe una medida específica para proteger la salud de los pueblos indígenas. Al contrario, el Estado se orienta a fortalecer el presupuesto económico, aunque esto involucre terminar con las poblaciones que habitan dentro de las zonas de influencia.

16. ¿Se ha establecido un foro gubernamental o público de consulta con los pueblos indígenas sobre la contaminación por mercurio de la MAPE?

No, lo único que se ha desarrollado son eventos entre empresarios mineros con la presencia y participación de expertos en explotación de recursos naturales no renovables en territorios indígenas. Los panelistas que participaron fueron de países vecinos como Perú y Colombia. De hecho, en el boletín oficial 433 con fecha siete de marzo de 2022, el ministro de energía y recursos naturales no renovables, Juan Carlos Bermeo, manifestó que:

...“cuanta más minería legal impulsemos, lograremos desplazar más y más a la minería ilegal”².

Estas declaraciones permiten verificar que el plan del gobierno es justificar un tipo de minería, la denominada legal pero que, de igual manera, ha sido inconsulta con los pueblos indígenas. De hecho, en esta reunión, no se invitó a ninguna delegación indígena y fue realizada solo entre autoridades y sectores mineros.

17. ¿Ha realizado su país alguna evaluación o estudio sobre la salud de los pueblos indígenas directamente relacionada con su exposición a la contaminación por mercurio proveniente de las actividades de la MAPE y la contaminación por mercurio asociada? Sírvase describirlos o compartirlos.

No, lo que existen son reportes de la contaminación de las áreas de influencia de la explotación de los recursos naturales, en este caso de las minas. Pero, un informe sobre la salud de los pueblos indígena no ha sido elaborado por las entidades del Estado. Lo que existen son reflexiones realizadas por las organizaciones sociales que trabajan con las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades. En este contexto, en la provincia de Napo, debido al trabajo en conjunto de algunas universidades, se realizó un estudio respecto a la contaminación por metales pesados en el Río Napo. Dicha investigación destacó que la polución en las fuentes de agua se debía a varias actividades antropogénicas, entre ellas la minería a pequeña escala, y que la presencia de metales pesados en los ecosistemas acuáticos se encontraba en un 500 por ciento más arriba del límite permitido. De hecho, en las laderas de los operarios de minería a pequeña escala, databan un 100 por ciento más de concentraciones cadmio, plomo, cobre, zinc y sobre todo, mercurio³.

² Publicación del Boletín Oficial 433

<https://www.comunicacion.gob.ec/el-gobierno-del-encuentro-impulsa-la-mineria-sustentable/?fbclid=IwAR356cylbNDmIERb2PsOYl2mEREPFzWqghMrhdglMqUs17GXCwbXgrw4BVA>

³ An integrative approach to identify the impacts of multiple metal contamination sources on the Eastern Andean foothills of the Ecuadorian Amazonia. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2019.136088>



Land is Life



FOIN

18. ¿Qué servicios de salud y asesoramiento proporciona su país a los pueblos indígenas para hacer frente a niveles elevados de mercurio o para minimizar su exposición al mercurio a través de los alimentos (por ejemplo, el pescado) o la exposición directa a la actividad de la MAPE?

Los pueblos indígenas tienen acceso a los centros de salud a nivel nacional para chequeos generales o malestar general, es decir no existe servicio o asesoramiento especializado en cuanto a enfrentar los niveles elevados de mercurio.

El Estado no tiene dentro de sus políticas públicas de salud un programa orientado a apoyar a los pueblos indígenas que estén en las zonas de explotación de mercurio, lo cual es muy grave para los niños, niñas y adolescentes, e incluso mujeres embarazadas.

19. ¿Qué derechos constitucionales o legales disponen los pueblos indígenas para prohibir la MAPE a base de mercurio en sus tierras y territorios tradicionales?

Los pueblos indígenas cuentan con 21 derechos colectivos garantizados en la Constitución de la República del Ecuador, los cuales están detallados en el artículo 57.

Los pueblos indígenas, para prohibir el ingreso del Estado y de las empresas y evitar la explotación de los recursos mineros, pueden ejercer los derechos señalados en el artículo 57, numerales 1, que tienen relación con las formas de organización social; 4, que habla de conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras; 5, que indica mantener la posesión de las tierras y territorios ancestrales; 7, que dispone la consulta previa, libre e informada; 9, que reconoce la potestad de ejercer autoridad en territorios ancestrales; y, 10 que exige el respeto a la jurisdicción indígena.

CODIGO ORGANICO DE ORGANIZACION TERRITORIAL, AUTONOMIA Y DESCENTRALIZACION

Por otro lado, también está el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, una de las normativas que habla de manera general sobre los derechos colectivos y la protección de los territorios ancestrales.

Art. 100.- Territorios ancestrales.- Los territorios ancestrales de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios que se encuentren en áreas naturales protegidas, continuarán ocupados y administrados por éstas de forma comunitaria, con políticas, planes y programas de conservación y protección del ambiente de acuerdo con sus conocimientos y prácticas ancestrales en concordancia con las políticas y planes de conservación del Sistema Nacional de Areas protegidas del Estado. El Estado adoptará los mecanismos necesarios para agilizar el reconocimiento y legalización de los territorios ancestrales.



Land is Life



FOIN

Art. 101.- Pueblos recientemente contactados.- Los pueblos indígenas con contacto reciente y con características socio económicas especiales que se deriven de su dependencia a los ecosistemas presentes en su territorio, tendrán derecho a organizarse y a administrar su territorio, de la manera que mejor sirva para mantener su cultura y su forma de subsistencia, de acuerdo con la Constitución y la ley. Los territorios de los pueblos en aislamiento voluntario son de posesión ancestral irreductible e intangible, y en ellos estará vedada todo tipo de actividad extractiva. El Estado adoptará medidas para garantizar sus vidas, hacer respetar su autodeterminación y voluntad de permanecer en aislamiento, y precautelar la observancia de sus derechos.

Art. 103.- Tierras y territorios comunitarios.- Se reconoce y garantiza a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias que serán inalienables, inembargables e indivisibles y que estarán exentas del pago de tasas e impuestos; así como la posesión de los territorios y tierras ancestrales, que les serán adjudicadas gratuitamente.

20. Por favor, facilite cualquier otra información que considere relevante para este cuestionario.

En función de los atropellos de los derechos de los pueblos indígenas, la Corte Constitucional ha establecido algunas reglas respecto de la obligatoriedad que tiene el estado en cuanto a garantizar, proteger y respetar los derechos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

- Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 28-19-IN/22 (zona intangible Tagaeri)
- Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1779- 18-EP/21 (comunidad ancestral La Toglla).

La Corte Constitucional del Ecuador, también ha establecido la necesidad de avanzar en el diálogo intercultural y la interpretación intercultural de las normas y hechos, por lo tanto ha establecidos reglas a ser observadas: Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 112-14-JH/21 (Waorani, privados de la libertad). Esta sentencia, permite hacer una reflexión sobre los procesos de explotación de los recursos naturales no renovables y cómo esto afecta la vida misma de los pueblos y nacionalidades. Además, visibiliza las arbitrariedades que cometen los funcionarios públicos al no entender la cosmovisión de los pueblos indígenas y negarse a entender el alcance del Estado Intercultural y Plurinacional.

General

20. Por favor, facilite cualquier otra información que considere relevante para este cuestionario



Land is Life



FOIN

En cuanto a la pregunta 18, las comunidades indígenas de Yutzupino, Los Ceibos y Silverio Andy, afectadas por MAPE en la provincia de Napo, han declarado que:

“Se solicita atención médica y odontológica. Se necesitan respuestas específicas a los padecimientos de las personas atendidas porque muchas veces el medicamento con el cual se pretende atender al paciente es el mismo que se utiliza para un dolor de muelas como para un dolor de estómago.

Debería hacerse una atención médica integral en la cual se provea los medicamentos al igual que la revisión porque las comunidades indígenas no cuentan con los recursos para comprar el medicamento que se les deja en recetas⁴”.

⁴ Peticiones públicas de las personas afectadas en las comunidades indígenas, bases de FOIN, Yutzupino, Los Ceibos y Silverio Andy.