

Opinión sobre el Proyecto de Ley Especial para la Suspensión de los Procedimientos Administrativos relacionados a Proyectos de Exploración y Explotación de Minería Metálica presentado ante la Asamblea Legislativa por los Ministerio de Economía y Medio Ambiente y Recursos Naturales

1. Antecedentes

Se emite la presente *Opinión sobre el Proyecto de Ley Especial para la Suspensión de los Procedimientos Administrativos Relacionados a Proyectos de Exploración y Explotación de Minería Metálica* en atención a las facultades constitucionales conferidas al Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, consistentes en velar por el respeto y garantía de los derechos humanos, asistir a las presuntas víctimas de violaciones a derechos humanos y emitir opiniones sobre proyectos de leyes que afecten el ejercicio de los mismos, contenidas en el artículo 194, romano I, numerales 1º, 3º, 9º y 11º de la Constitución de la República; y en virtud de la propuesta de Ley Especial para la Suspensión de los Procedimientos Administrativos relacionados a Proyectos de Exploración y Explotación de Minería Metálica, presentada al Seno Legislativo el pasado 17 de julio de 2012, por los Ministros de Economía y Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Tal como esta institución nacional de derechos humanos ha venido señalando desde el año 2006, la explotación minera metálica en El Salvador es un tema de suma preocupación y que necesita un abordaje integral y consensuado para la adopción de decisiones al respecto, que tome en cuenta las condiciones sociales, ambientales, geográficas, geológicas, hídricas, de estrechez territorial, la vulnerabilidad y el riesgo existentes, así como la participación informada de la ciudadanía, especialmente la que sufrirá los impactos más directos en caso que se ejecuten proyectos de esta naturaleza.

En este sentido, el interés de la PDDH en abordar lo relativo a la explotación minera metálica y ahora, particularmente, por el Proyecto de Ley relacionado, se debe a los impactos que en materia de derechos humanos pueden generarse a partir de las decisiones y medidas que el Estado salvadoreño implemente en torno a esta industria y su regulación, es decir, por las implicaciones para la consecución del desarrollo sostenible y el respeto y garantía a derechos como la vida, la salud, a la alimentación adecuada, al medio ambiente, al agua y el resto de derechos humanos concomitantes, contemplados tanto en nuestra normativa interna como en los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos de los que El Salvador es parte.

Lo que respecta a la introducción de proyectos mineros en El Salvador y sus posibles impactos es un tema que ha sido llevado, incluso, al conocimiento de organismos internacionales. A saber, durante el año 2011, a solicitud de esta Procuraduría y frente a la insuficiente atención de las autoridades a los problemas ambientales, se llevó a cabo una audiencia temática sobre la situación del medio ambiente y los derechos humanos, ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, haciéndose mención especial a los proyectos de exploración y explotación minera del país y las trasgresiones potenciales y consumadas a derechos humanos con la simple

autorización de exploración de algunas empresas mineras, así como los conflictos sociales surgidos a partir de la llegada de esta industria a las zonas que poseen potencial minero. En la audiencia en comento, los Comisionados presentes mostraron un profundo interés por que se continuara dando seguimiento al tema en El Salvador y solicitaron a la PDDH que los mantuviera informados al respecto, por lo que recientemente la Procuraduría ha solicitado una nueva audiencia para ampliar y actualizar a la Comisión sobre la actuación de las autoridades en relación a la minería metálica.

Una vez relacionado lo anterior, se considera primordial realizar las observaciones, consideraciones y conclusiones que siguen a continuación para brindar elementos que sean de utilidad en la discusión al interior de la Asamblea Legislativa, con base a las investigaciones y análisis que la PDDH ha venido desarrollando.

2. Observaciones al proyecto de ley y las preocupaciones en materia de derechos humanos.

2.1 La información, consulta y participación ciudadana

La Procuraduría ha insistido en la importancia de la información, consulta y participación efectiva de la población en la toma de decisiones de situaciones que les afectan, y de manera especial en el tema de minería metálica y su desarrollo en el país. Sin embargo aún continúan tomándose decisiones al margen de esos requisitos tan importantes para el desarrollo de un Estado constitucional y democrático de derecho. En el presente caso, el proyecto de *Ley Especial para la Suspensión de los Procedimientos Administrativos relacionados a proyectos de Exploración y Explotación de Minería Metálica* fue presentado por los Ministros de las Carteras Ambiental y Económica ante el seno de la Asamblea Legislativa, con el completo desconocimiento de la población, las organizaciones ambientales y esta misma institución nacional de derechos humanos (que de manera oficial solicitó a inicios de año los resultados de la Evaluación Ambiental Estratégica del Sector Minero Metálico al Ministro de Economía, sin obtener respuesta) y a pesar de los diferentes pronunciamientos que en los temas relativos a la explotación minera metálica en El Salvador y sus repercusiones a derechos humanos se han generado para abonar a la discusión y toma de decisiones informadas y consensuadas en lo que concierne a los procesos de autorización o prohibición de la industria minera metálica.

La presentación repentina e inconsulta del proyecto de Ley referido, va en contra de los principios que instrumentos como la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (principios 10 y 11) contemplan,¹ y ha generado desconfianza fundada en la población civil y las

¹ Principio 10 de la Declaración de Río señala que “El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”; por su parte el Principio 11 de la Declaración menciona que

organizaciones ambientales que se oponen a la introducción de proyectos de minería metálica y que insisten en la prohibición definitiva de la actividad extractiva de metales en El Salvador, considerando que la propuesta y su aprobación legislativa representaría un riesgo y no un beneficio para el país, pues los proyectos mineros previstos se ubican en zonas que amenazan los principales cuerpos de agua del territorio, sumando a ello la grave situación de degradación y contaminación con la que ya cuentan los ríos del país y la irreversibilidad que representan los daños por la minería metálica, especialmente con la alta fragilidad ambiental, social y económica de El Salvador, por lo que a través del Foro del Agua (que aglutina a varias organizaciones no gubernamentales que luchan por el acceso, la protección y conservación del agua) han manifestado su oposición firme a la opción de la suspensión temporal y exigen a la Asamblea Legislativa que de manera urgente retome el análisis y la discusión transparentes y la aprobación de la propuesta de Ley de Minería presentada en el año 2006 por la Mesa Nacional Frente a la Minería Metálica². Al mismo tiempo, la Mesa Nacional ha recalcado que la suspensión que propone la propuesta de Ley solo es un espacio que da una salida jurídica temporal para justificar las condiciones que permitan la minería metálica más adelante, y sostiene que en su lugar la legislación a aprobarse debe ir en el sentido de prohibir las actividades extractivas de metales, pues en el país no se cuenta con las condiciones para llevarlas a cabo sin que se produzcan daños, por lo que se ha hecho un llamado a la Asamblea Legislativa y los Ministros de Economía y Medio Ambiente a que realicen su labor de manera responsable y que antes de su aprobación debe discutirse la normativa que en materia de minería metálica se implemente, resaltando, además, que el deber de legislar debe cumplirse sobre la base de crear condiciones para garantizar la vida de las generaciones presentes y futuras³.

2.2 La Evaluación Ambiental Estratégica del Sector Minero Metálico de El Salvador⁴

Por otro lado, vale rescatar que de conformidad a los considerandos del proyecto de Ley estudiado, es con fundamento en las conclusiones de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) del Sector Minero Metálico de El Salvador que se estimó pertinente proponer la suspensión los trámites administrativos relativos a la exploración y explotación de minería metálica en el país. En lo concerniente a la EAE en referencia, vale la pena citar algunos acotamientos que para los presentes efectos resultan de interés, con el fin de dar una idea que la falta de condiciones no solo institucionales –como se resalta en el proyecto de Ley de suspensión-, sino técnicas, sociales y ambientales aparentemente no han sido retomadas en su real magnitud para la propuesta de Ley

“Los Estados deberán promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente. Las normas, los objetivos de ordenación y las prioridades ambientales deberían reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican. Las normas aplicadas por algunos países pueden resultar inadecuadas y representar un costo social y económico injustificado para otros países, en particular los países en desarrollo”.

² Véase Foro del Agua, Pronunciamiento “sobre Ley de Suspensión de Minería presentada por el Gobierno”, 22 de agosto de 2012, consultado en enlace electrónico <http://esnomineria.blogspot.com/>, el 14 de septiembre de 2012.

³ Mesa Nacional frente a la Minería Metálica, “Ley de suspensión minera no resuelve el problema” (audio), 29 de agosto de 2012, consultado en enlace electrónico <http://esnomineria.blogspot.com/>, el 14 de septiembre de 2012.

⁴ La EAE del Sector Minero Metálico se conoció hasta su publicación en el sitio oficial del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (www.marn.gob.sv), el mismo día que se presentó el Proyecto de Ley Especial para la Suspensión de los Procedimientos Administrativos Relacionados a Proyectos de Exploración y Explotación de Minería Metálica, el 17 de julio de 2012.

que ahora se discute, pero sí señaladas en la EAE, la que además reconoce ciertos vacíos de información que son limitantes para el propio alcance de la Evaluación. De esta forma la EAE refiere que:

“Razonablemente, la evaluación es en consecuencia cauta en algunas de sus conclusiones y propuestas y recomienda condicionar determinados aspectos de la política a una previa profundización del conocimiento en materias sobre las que en estos momentos el conocimiento es ahora insuficiente [...] Igualmente, sería por ejemplo conveniente disponer de una evaluación en profundidad de las posibles consecuencias del cambio climático sobre otros factores de riesgo ambiental asociados a la minería metálica –precipitaciones, inundaciones, etc.- y de una política de gestión de riesgos derivados del cambio climático”.

También es importante destacar lo sostenido en la EAE sobre el análisis de los potenciales costos y beneficios de la actividad extractiva, como el potencial geominero, el rendimiento económico de la industria minera y los actores de riesgo ambientales y sociales asociados, siendo los aspectos que más interrogantes e incertidumbre han creado, ya que según la Evaluación:

“la falta de información actualizada, fiable y completa sobre muchos de estos contenidos dificulta –a nuestro modo de ver, incluso imposibilita- llegar a conclusiones más o menos definitivas ni sobre el potencial beneficio económico y social de la actividad ni sobre la magnitud e importancia potenciales de sus efectos ambientales. Existen, no obstante, indicios sólidos, sobre todo en lo relativo a la vulnerabilidad del país, la importancia relativa de los recursos minero-metálico y los riesgos inherentes a la actividad, que aconsejan la máxima cautela y la mayor consideración del principio de precaución”.

Este principio precautorio está considerado en nuestra Ley de Medio Ambiente (artículo 2) y se encuentra desarrollado en la Declaración de Río ya mencionada, que entiende que los Estados deben aplicar la precaución de manera amplia cuando exista peligro de daño grave o irreversible, aclarando que ante falta de certeza científica absoluta, no se debe justificar la postergación de adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente, en los costos que ello conllevaría (Principio 15). Y es que según la Declaración, la protección del medioambiente no debe considerarse de forma aislada, sino como parte integrante del proceso para alcanzar el desarrollo sostenible (Principio 4) y los Estados y la población deben cooperar en ese esfuerzo por erradicar a su vez la pobreza, reducir las disparidades en los niveles de vida y responder mejor a las necesidades de la población (Principio 5).

2.3 Respecto a la suspensión temporal de procedimientos administrativos para la exploración y explotación de minería metálica

En este punto, es menester valorar si la alternativa jurídica para dar una salida justa a la situación aquí relacionada en torno a la introducción o no de la minería metálica en el país es una suspensión temporal de los procedimientos administrativos, cuando ya se cuenta con elementos que establecen que las condiciones institucionales, territoriales, sociales y ambientales de El Salvador dejan claro, a criterio de esta Procuraduría, que la minería metálica no es viable en el territorio y, en todo caso, si las vulnerabilidades y los riesgos llegaran a superarse, debe ser hasta ese momento que se valore si es pertinente levantar una prohibición o suspensión definitiva que

ha sido adoptada con fundamento a las condiciones presentes. Especialmente, si se considera que en el mejor de los escenarios, es decir, una vez superada la debilidad institucional y adoptando las medidas urgentes, permanentes y efectivas que sean requeridas, superar las condiciones de vulnerabilidad detectadas puede extenderse por décadas o, incluso, a un plazo mayor no determinado. Por tanto, dejar normada una suspensión temporal de las autorizaciones de exploración y explotación minera metálica, cuando se tiene claro que existen circunstancias que no mejorarán en el corto plazo puede resultar irresponsable y en una falta a la debida diligencia de los funcionarios que están al tanto de la complejidad de las situaciones ambientales, técnicas, institucionales y sociales a resolver, sin dar una respuesta definitiva que es la que, de acuerdo a los hechos conocidos, operaría.

Lo anterior, sobre la base de una posición más garantista de los derechos humanos de la población, que es la que debe motivar toda actuación de los funcionarios y las instituciones públicas. Teniendo claro, a su vez, que la idea de desarrollo que los Estados y sus funcionarios deben perseguir no se limita única o principalmente a la obtención de beneficios económicos, sino al mejoramiento continuo de la calidad de vida de sus poblaciones, lo que conlleva aspectos como la superación de la pobreza, el hambre, la preservación y recuperación del medio ambiente, sus recursos y biodiversidad, así como la prevención de afectaciones futuras. Lo que se logra legislando y adoptando medidas a favor de la persona humana y evitando actividades, obras o proyectos que puedan obstaculizar este fin último del Estado. De ahí que los principios de prevención⁵, precaución⁶, *pro homine*⁷, y de solidaridad intergeneracional⁸ deben informar las decisiones y medidas que implementen las autoridades en lo que concierne a la industria de minería metálica, para el caso, los Ministros de los rubros ambiental y económico en sus propuestas de ley, así como en la ejecución, control y autorización de actividades, obras o proyectos que generen impactos sociales y ambientales significativos y, por otra parte, a la Asamblea Legislativa dentro de su atribución de legislar.

En este sentido, las actuaciones gubernamentales, entre las que está el mencionado deber de legislar, deben fundarse en razones de interés general y en función del bien común como “elemento integrante del orden público del Estado democrático”⁹ orientador de las condiciones de la vida social que permiten a los ciudadanos alcanzar el máximo nivel de desarrollo personal y mayor vigencia de los valores democráticos, ya que “puede considerarse como un imperativo del bien común la organización de la vida social en forma que se fortalezca el funcionamiento de las

⁵ El principio de prevención, al igual que el precautorio, según el artículo 2e) de la Ley de Medio Ambiente debe prevalecer en la gestión de protección del medio ambiente.

⁶ Conocido también como *Indubio pro natura*, y es que frente a la duda de daños graves o inminentes al medioambiente y sus diferentes ecosistemas, todo debe decantarse en función de la naturaleza.

⁷ Este principio es el que inspira la misma Constitución de la República, que desde el artículo 1 “reconoce a la persona humana como el origen y el fin de la actividad del Estado”.

⁸ Tal como lo plasma la Declaración de Río, en el principio 3, el derecho al desarrollo debe responder de manera equitativa a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones actuales y futuras. Por tanto, no puede comprometerse los recursos y medios de vida que las generaciones venideras puedan necesitar para el desarrollo de una vida digna, por lo que deben adoptarse las medidas de protección, preservación y reparación del ambiente que se requiera.

⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-6/98 del 9 de mayo de 1986, párr. 29.

instituciones democráticas y se preserve y promueva la plena realización de los derechos de la persona humana”.¹⁰ Según el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante el PIDESC), los Estados están comprometidos a la adopción de medidas, inclusive las legislativas, hasta el máximo de sus recursos para lograr de manera progresiva y por todos los medios apropiados para alcanzar la plena realización de los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2 del PIDESC), y las limitaciones a éstos solo podrán justificarse por ley, en la medida que sean compatibles con la naturaleza de los derechos de que se trate y con el objeto exclusivo de promover el bienestar general en una sociedad democrática (artículo 4 del PIDESC). De esa forma, se afirma que el bien común y el orden público deben interpretarse de manera estricta y ceñida a las “justas exigencias” de una sociedad democrática que considere el equilibrio entre los diferentes intereses en juego y la necesidad de preservar los derechos humanos.¹¹

De acuerdo a ello, la propuesta legislativa que se apruebe en torno a las industrias extractivas –y más allá en cualquier tema que involucre los derechos de la población- tiene que responder – como se viene diciendo- a las exigencias sociales, las condiciones ambientales, económicas e institucionales ya mencionadas y promoviendo el establecimiento de un Estado constitucional y Democrático de Derecho en el que se cuente con información (clara, oportuna y suficiente), consulta pública y participación ciudadana efectiva en la toma de decisiones de país, así como una institucionalidad fortalecida que genere confianza entre las población y que tenga la capacidad de proponer e implementar medidas para la consecución del desarrollo sostenible de El Salvador.

Según el proyecto de *Ley Especial para la Suspensión de los Procedimientos Administrativos relacionados a proyectos de Exploración y Explotación de Minería Metálica*, su objeto es suspender temporalmente todos los procedimientos actuales o futuros –incluso los ya iniciados- relativos a la ejecución de proyectos de exploración y explotación de minerales metálicos para obtener licencias o el Permiso Ambiental en los Ministerios de Economía y de Medio Ambiente y Recursos Naturales, respectivamente, hasta que se verifique el cumplimiento de ciertas condiciones, que conllevan el fortalecimiento de los aspectos siguientes:

- a) Los sistemas de información minera, hidrogeológica, ambiental, geo-económica, entre otros;
- b) Una zonificación económica ecológica y luego un ordenamiento territorial del país que tenga carácter vinculante;
- c) Un profundo fortalecimiento de las instituciones responsables de la evaluación, control y seguimiento ambiental;
- d) La existencia de un sistema de análisis gestión de conflictos;
- e) Un profundo fortalecimiento de las instituciones regulatorias competentes en materia de minería;
- f) El cierre adecuado de minas antiguas, mediante el uso de la tecnología ambiental adecuada, que incorpore el uso adecuado de tecnología ambiental minero metálica, la planificación de los riesgos y de los pasivos post-cierre y la puesta en marcha de medidas para evitar los posibles impactos ambientales producidos por las acciones de cierre;

¹⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, párr. 66.

¹¹ Véase Opinión Consultiva OC-6/98, supra nota 2, párr. 66.

- g) La asignación de recursos para la Administración que realice las tareas de seguimiento y control de las actividades de cierre;
- h) Medidas para compensar a la población perjudicada en las zonas afectadas por el cierre, promover la diversificación económica y la investigación en todos los campos relacionados con el cierre de minas;
- i) El desarrollo de instrumentos de políticas impositivas, fiscales, compensatorias y demás que garanticen una distribución progresiva de los beneficios de la minería.”¹²

Si bien se reconoce que los aspectos arriba contenidos son fundamentales, a excepción del contemplado en el literal i), no deben ser fortalecidos o adoptados únicamente en el marco de una política pública sobre minería metálica, sino principalmente como parte de las políticas de desarrollo, de gestión adecuada del medio ambiente, de recursos hídricos, de riesgos y cambio climático; pero además, resaltar la importancia de reforzar aspectos como la información y participación ciudadana, que a su vez conozca el estado y avances que se produzcan al respecto de esas medidas.

También, se hace notar que el contenido del artículo 7 del proyecto de Ley únicamente enmarca la posibilidad de levantar la suspensión una vez cumplidos los requisitos contenidos en el artículo 4, pero no abre la posibilidad de considerar la prohibición de la industria minera metálica en El Salvador, ni la posibilidad de considerar estudios u opiniones de expertos y organizaciones fuera de las instituciones y representantes que son mencionados en el proyecto de Ley, cuando aquellos podrían brindar aportes y pruebas adicionales que enriquezcan el análisis sobre la viabilidad o no de los proyectos de minería metálica en el país, que dicho sea de paso, deberían ser objeto de una nueva evaluación o informe respecto a su viabilidad una vez que los aspectos referidos sean cumplidos o superados.

El propio Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales ha reconocido y destacado que la EAE del sector minero metálico de El Salvador ha descrito situaciones importantes como el hecho que El Salvador se encuentra en una zona altamente vulnerable al cambio climático debido sus condiciones climáticas, geológicas y geográficas, donde el 88.7% del territorio se clasifica como área de riesgo y el 40% del suelo está bajo erosionabilidad severa.¹³ De igual forma, resalta que la actual disponibilidad y calidad del agua limitan críticamente cualquier opción de explotación minería metálica, al igual que el reducido número de áreas protegidas que en varios casos se verían rodeados o traslapados por concesiones mineras metálicas¹⁴. Por lo que se ha concluido que las condiciones de vulnerabilidad dentro del territorio salvadoreño implican una “barrera importante a la posibilidad de garantizar una minería metálica eficaz en el control de sus riesgos e impactos ambientales y sociales”.¹⁵ Sin embargo, la propuesta de Ley presentada en conjunto con el Ministerio de Economía, se inclinó a proponer una suspensión temporal y no una alternativa definitiva.

¹² Artículo 4 del proyecto de Ley Especial para la Suspensión de los Procedimientos Administrativos Relacionados a Proyectos de Exploración y Explotación de Minería Metálica.

¹³ MARN, *El Salvador no tiene condiciones adecuadas para desarrollar minería metálica*, 29 de agosto de 2012, en página electrónica www.marn.gob.sv, consultada el 30 de agosto de 2012.

¹⁴ Ídem.

¹⁵ Ídem supra nota 7.

En adición, es de mencionar que la industria de extracción minera metálica representa serias amenazas a los recursos hídricos, condición que debe contrastarse con los últimos resultados del Informe de la Calidad de Agua de los Ríos de El Salvador año 2011, realizado por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, que demuestra que ninguno de los cursos de agua analizados cuenta con calidad ambiental excelente, únicamente el 12% tiene una calidad buena, el 50% calidad regular y un 38% catalogado con calidad ambiental mala y pésima.

Es por lo antes acotado, que se insiste en el planteamiento de considerar si lo pertinente en este momento es adoptar una medida permanente y no solo dilatoria, que implique consenso en un tema tan delicado como la decisión respecto a la autorización de la minería metálica. Ello, además, con el fin de tomar una decisión que permita evitar riesgos y daños para la vida en condiciones adecuadas de la población salvadoreña, que pueda acarrear consecuencias irreversibles o de difícil reparación y más costosas a largo plazo que los beneficios reportados por esta industria, así como para evitar el aumento de conflictos sociales por la inconformidad de la población ante una decisión alejada de la consulta y la información ciudadana. En este caso particular, desde hace varios años se ha formado un fuerte movimiento social ambiental que ha mostrado su firme oposición a las actividades extractivas de la naturaleza aquí abordada, que debe ser considerado.

2.4 El papel del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos dentro de la propuesta de Ley en comento

Llama fuertemente la atención de esta Procuraduría que el proyecto de Ley en mención proponga en su artículo 6, sin ninguna clase de consulta previa a esta Institución, la creación de un Comité de Seguimiento para la aplicación de la misma, que estaría integrado entre otros miembros, por el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, con la responsabilidad de verificar periódicamente los avances relativos a las condiciones que en el proyecto se señala, y una vez se considere que las mismas han sido alcanzadas puede recomendarse el levantamiento de la suspensión para que el Órgano Ejecutivo lo proponga a la Asamblea Legislativa. Como se menciona supra, ya existe una clara posición de la PDDH respecto a que las condiciones del país no se prestan para que se permita la explotación de minería metálica y resulta contradictorio que el documento propuesto pretenda que, como parte del Comité de Seguimiento, el Procurador pueda avalar la recomendación de levantamiento de la suspensión de los procedimientos administrativos relacionados a proyectos de exploración y explotación de minería metálica, decisión que compete a otras entidades estatales, además, considerando que la PDDH ya ha establecido criterio e incluso recomendado la prohibición de esta actividad extractiva.

Por otro lado, si el proyecto de Ley que ahora se comenta fuera aprobado, la participación activa del titular de esta Procuraduría en el Comité de Seguimiento para la aplicación de esa Ley resultaría incompatible con el espíritu y la idea de fiscalización que guía gran parte del trabajo de la PDDH, ya que podría actuarse como juez y parte en caso de conflicto, pues el Comité de Seguimiento, y el Procurador como parte de él, podría avalar el levantamiento de la suspensión de los procedimientos administrativos relacionados a proyectos de exploración y explotación

minera, al considerar que se ha cumplido los aspectos contenidos en el artículo 4 de la Ley y, al mismo tiempo, que la población presente denuncias ante la PDDH por vicios o transgresiones cometidas en el acatamiento de los aspectos que el artículo 4 contempla, que puedan ir en detrimento de los derechos humanos. Volviéndose, en ese caso, una situación que reñiría con las funciones que la misma Constitución de la República circunscribe al Procurador de Derechos Humanos, especialmente las relativas a velar por el respeto y garantía de los derechos humanos y su investigación en caso de transgresiones, asistir a las presuntas víctimas de violaciones a derechos humanos, supervisar la adecuada Administración Pública, promover y proponer medidas que se estimen necesarias en orden a prevenir violaciones a derechos humanos, así como formular conclusiones y recomendaciones; y dejaría a la figura del Procurador en una posición muy difícil, contrario al mandato que le ha sido conferido. El papel del Procurador o un designado por él sí podría, por ejemplo, enmarcarse en la calidad de observador del proceso que se realice y, a partir de los aspectos verificados emitir un informe o pronunciamiento independiente con valoraciones sobre el cumplimiento de los derechos humanos en el proceso, no así de manera conjunta con las instituciones sujetas a control y sobre aspectos que en ciertos casos son de carácter eminentemente técnico-científico y sobre los cuales luego deberá pronunciarse.

Por lo que, en esta ocasión, no obstante, se lamenta que los titulares ministeriales que presentaron la propuesta de Ley aquí relacionada no hayan consultado, informado y advertido las consecuencias de la participación del Procurador de la manera previo descrita, es importante hacer las observaciones anteriores para que la honorable Órgano Legislativo en el marco de su deber de legislar, las tome en cuenta previo a una decisión que pueda contrariar el espíritu que la Constitución de la República ha otorgado a la función del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos.

3. Conclusiones

Con fundamento en las consideraciones anteriores y con el objeto que esa honorable Asamblea Legislativa cuente con mayores elementos que le permitan dilucidar la mejor opción para responder a las necesidades de la población salvadoreña, y legislar en lo relativo a la industria de extracción minera metálica en El Salvador; se emiten las siguientes conclusiones:

- i. Que el *Proyecto de Ley Especial para la Suspensión de los Procedimientos Administrativos relacionados a proyectos de Exploración y Explotación de Minería Metálica* fue elaborado y propuesto de forma inconsulta, sin responder a los intereses y demandas de la sociedad civil organizada, concretamente en el movimiento social ambiental, que desde hace más de seis años se decanta por la prohibición de la explotación minera metálica en el país, y sobre la base de una Evaluación Ambiental Estratégica que no fue dada a conocer de manera oportuna a la población, ni a esta Procuraduría, a pesar de haber sido solicitada.
- ii. Que en acuerdo a la información señalada por expertos e informes técnicos oficiales, las condiciones sociales, ambientales, climáticas, institucionales y económicas

del territorio salvadoreño no hacen viable que la industria minera metálica realice sus actividades extractivas sin riesgos para la salud y la vida en condiciones adecuadas de la población salvadoreña y los recursos de los que se abastece, por lo que desde el punto de vista de los derechos humanos, la alternativa que mejor atiende a la realidad actual es la prohibición de tal actividad extractiva, como ha venido señalándose desde hace varios años, y no así a una solución paliativa como sería una suspensión temporal de los procedimientos para la exploración y explotación minera metálica.

Al conocer el contenido de la Evaluación Ambiental Estratégica del Sector Minero Metálico, se destaca que la misma concluye en que no existe certeza sobre el potencial beneficio económico y social que produciría la industria minera, pero sí resalta “indicios sólidos” en lo que concierne a la vulnerabilidad del país, la importancia relativa de los recursos minero-metálicos y los riesgos inherentes a la actividad, aconsejando en ese sentido, la máxima cautela y atención al principio de precaución.

- iii. Que para decidir legislar en un aspecto tan delicado como lo relativo a la explotación de minerales en el país, es fundamental crear una amplia discusión y escuchar a los diferentes sectores de la población –especialmente a la que se vería más impactada– e instituciones con posición en el tema, sin perder de vista que en todo momento las diferentes instituciones de Estado deben hacer primar los derechos humanos de la población y tener presente que el verdadero desarrollo persigue la mejora continua de las condiciones de vida de las personas, no únicamente el lucro económico, por lo que deben promoverse y fomentarse aquellos proyectos que potencien el desarrollo integral de El Salvador, sin poner en riesgo la seguridad y la vida de sus habitantes.
- iv. Que al existir una propuesta de Ley de Minería elaborada por la sociedad civil organizada, a través de la Mesa Nacional Frente a la Minería Metálica debe considerarse seriamente las disposiciones de la misma y valorar si esta opción se apega al espíritu y preceptos que la Constitución de la República defiende para la consecución del bien común y el desarrollo sostenible del país, así como al contenido de los tratados de derechos humanos que el Estado salvadoreño ha ratificado.
- v. Se considera de vital importancia que en este tema la Asamblea Legislativa atienda el llamado que ahora se realiza desde esta Procuraduría y tome en cuenta las observaciones señaladas, las cuales han sido reiteradas desde el inicio del mandato del actual Procurador. Y antes de tomar una decisión sobre la conveniencia del contenido establecido en el proyecto de ley en comento, sería necesario una mayor discusión con los sectores de la sociedad y en especial con el movimiento social ambiental, al igual que valorar los aportes y participación de expertos y expertas en el tema.

San Salvador, 1 de octubre de 2012.