

La veta del conflicto

Ocho miradas sobre
conflictividad minera
en Bolivia (2010-2014)





LA VETA DEL CONFLICTO

Ocho miradas sobre conflictividad minera en Bolivia (2010-2014)

Primera edición: septiembre de 2014

© Fundación UNIR Bolivia

Director ejecutivo:

Antonio Aramayo Tejada

Coordinadora del Programa de Investigación en Conflictividad Social y Comunicación Democrática:

María Soledad Quiroga Trigo

Responsable del Proyecto de Investigación en Conflictividad Social:

Jimena Avejera Udaeta

Coordinación de la publicación:

María Soledad Quiroga Trigo

Jimena Avejera Udaeta

Proyecto de Investigación en Conflictividad Social:

Equipo de investigación:

Alejandro Arze Alegría

Emilio Madrid Lara

Huascar Pacheco Ortega

Equipo de monitoreo:

Pamela Condori Mamani

Oswaldo Vargas Loza

Maricruz Zalles Iturri

Responsable del equipo de Prensa y Promoción:

Gabriela L. Ugarte Borja

Realización de entrevistas en el interior del país:

Equipo de la Fundación UNIR Bolivia en Santa Cruz

Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Técnica de Oruro (UTO)

Instituto de Investigaciones Sociales y Humanísticas de la Universidad Autónoma Tomás Frías (UATF) de Potosí

Edición general:

Patricia Montes R.

Hugo Montes R.

Diseño y diagramación:

Jorge Dennis Goytia Valdivia

Ilustración de tapa:

Jorge Dávalos Córdova

ISBN: 978-99954-96-07-4

DL: 4-1-2149-14

Impreso en:

Editora Presencia

La Fundación UNIR Bolivia cuenta con el apoyo financiero de la cooperación de Suecia.

www.unirbolivia.org

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	5
<hr/>	
LA VETA DEL CONFLICTO: UNA INTRODUCCIÓN	
JIMENA AVEJERA UDAETA _____	7
EL SECTOR MINERO EN PERSPECTIVA HISTÓRICA: TRAYECTORIA DEL ACTOR SOCIOPOLÍTICO	
MARÍA SOLEDAD QUIROGA TRIGO _____	11
MINERÍA, DESARROLLO Y CONFLICTIVIDAD SOCIAL	
ELIODORO SANDI BERNAL _____	33
LA LÓGICA DEL CONFLICTO MINERO	
ALEJANDRO ARZE ALEGRÍA _____	53
TRIBUTACIÓN MINERA Y CONFLICTIVIDAD EN LA MINERÍA NACIONAL	
DIONISIO GARZÓN MARTÍNEZ _____	81
ÁREAS DE EXPLOTACIÓN MINERA Y CONFLICTIVIDAD	
PABLO POVEDA ÁVILA _____	103
AGUDIZACIÓN DE LA CONFLICTIVIDAD LABORAL EN LA MINERÍA	
CARLOS ARZE VARGAS _____	127
CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES EN LA MINERÍA: LÍMITES Y REALIDADES DE SU GESTIÓN	
EMILIO MADRID LARA _____	157
DERECHOS COLECTIVOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN CONFLICTO CON EL PATRÓN DE DESARROLLO MINERO	
EMILIO MADRID LARA _____	173
LA CONFLICTIVIDAD EN EL SECTOR MINERO: PERSPECTIVAS DE CORTO Y MEDIANO PLAZO	189
<hr/>	
LOS AUTORES	195
<hr/>	
PERSONAS QUE COLABORARON EN LA REALIZACIÓN DE ENTREVISTAS	197
<hr/>	
PERSONAS ENTREVISTADAS	199
<hr/>	

PRESENTACIÓN

La Fundación UNIR Bolivia, en su permanente misión de contribuir a la construcción de una cultura de paz en el país, considera que comprender las características de los conflictos es una tarea fundamental para su gestión y transformación constructivas. En dicho sentido, el presente trabajo busca dar continuidad a la serie de análisis temáticos que se vienen produciendo y publicando en los últimos años, esta vez concentrándose en un tema que ha cobrado gran protagonismo en la agenda pública nacional: la conflictividad en el sector minero. Estos casos han tendido a incrementarse en el último tiempo, presentando, además, elevados índices de violencia, lo que torna indispensable reflexionar sobre sus rasgos, causas y efectos.

El propósito de todo este esfuerzo, apoyado por agencias de la cooperación internacional y éste en especial por la Embajada de Suecia en Bolivia Sección de Cooperación, es fortalecer las capacidades de análisis político de los actores nacionales del desarrollo, impulsar espacios de debate y diálogo con nuevos actores, destacar rutas que permitan mejorar la calidad de la política en la región para disminuir las desigualdades sociales, fuente primaria del conflicto, y contribuir a la construcción de una democracia de ciudadanía plena.

En esta oportunidad ofrecemos un formato diferente a los anteriores: se trata de una compilación de artículos de diversos autores de reconocida trayectoria que analizan, desde diferentes perspectivas, los nodos temáticos centrales en torno a los cuales gira la conflictividad minera.

María Soledad Quiroga brinda un panorama histórico sobre la trayectoria del actor minero; Eliodoro Sandi se refiere al papel de la minería en el desarrollo nacional, regional y local; Alejandro Arze describe y analiza las características de los conflictos mineros; Dionisio Garzón presenta el panorama normativo que regula la actividad minera, particularmente en lo que respecta al régimen tributario, y expone los nodos de conflictividad en el sector; Pablo Poveda aborda los conflictos por áreas de explotación de minerales; Carlos Arze desarrolla el tema de los conflictos laborales en el sector minero y Emilio Madrid, por un lado, analiza los conflictos por impactos socioambientales de la minería y, por otro, se refiere a las tensiones entre los derechos de los pueblos indígenas y las dinámicas de esta actividad económica.

Los análisis se han desarrollado a partir de la información contenida en la base de datos sobre conflictos que la Fundación UNIR Bolivia alimenta desde el año 2006; además, se han utilizado herramientas cualitativas como la realización de entrevistas en varios departamentos del país.

Destacamos y valoramos que este producto es parte de un sueño que se originó con la formación de la Fundación UNIR Bolivia: el desarrollar y fortalecer al capital humano nacional con capacidades para realizar un trabajo sostenido, cualificado y comprometido en el desafío de efectuar un seguimiento sistemático de la conflictividad boliviana, brindando elementos de información e interpretación útiles para un mejor tratamiento de los conflictos, de manera de orientarlos hacia la construcción de una sociedad más equitativa, plural y democrática.

Agradecemos a quienes aportaron en la elaboración de este libro, especialmente a los autores, y esperamos que las reflexiones vertidas sean de interés y utilidad para los actores vinculados con la problemática analizada, así como para todos quienes deseen conocer más sobre las intensas dinámicas de la conflictividad boliviana.

Antonio Aramayo Tejada
Director Ejecutivo
Fundación UNIR Bolivia

LA VETA DEL CONFLICTO: UNA INTRODUCCIÓN

Jimena Avejera Udaeta

La explotación y exportación de recursos naturales ha sido, a lo largo de la historia, el principal sustento económico de Bolivia. La minería en particular tuvo un rol importante desde la Colonia, constituyéndose en la actualidad en uno de los pilares de la economía nacional, junto con los hidrocarburos. Durante los últimos años el Estado boliviano ha venido atravesando por un proceso de rediseño institucional, al cual el sector minero no ha resultado ajeno, generándose en su interior nuevas dinámicas políticas, sociales y económicas. Estos elementos, además de otros de carácter estructural y coyuntural, son esenciales para comprender la pluralidad de conflictos sociopolíticos que periódicamente tienen lugar en el ámbito de la minería.

Si bien, en comparación con otros tipos de conflicto, los casos mineros no son los más numerosos (4 % del total entre 2010 y 2014), su cantidad se ha ido incrementando en el transcurso del tiempo. Además, presentan importantes niveles de violencia, no sólo por la radicalidad de las medidas de presión a las que muchas veces recurren los actores movilizados, sino también porque en repetidas oportunidades se han producido enfrentamientos entre partes. Todo esto, sumado a la importancia que la temática tiene actualmente en la agenda pública nacional, torna indispensable el aná-

lisis de las características, las causas y los efectos de estos conflictos.

Con tal objetivo, se ha solicitado a siete profesionales de reconocida trayectoria el abordaje y análisis de diferentes temas, intentando ofrecer, en conjunto, un panorama plural y multidisciplinario sobre la situación actual de la minería y las dinámicas de la conflictividad que giran en torno a ella. La materia prima para la elaboración de los trabajos fue el análisis de la base de datos sobre conflictos mineros de 2010 a 2014 de la Fundación UNIR Bolivia, que cada autor sistematizó y analizó de acuerdo con los objetivos de su trabajo. Además, se realizaron cerca de 50 entrevistas a tomadores de decisiones, organizaciones sociales, empresas y otros actores relacionados con el sector minero, en los departamentos de La Paz, Oruro, Potosí y Santa Cruz¹.

La presente publicación se enmarca temporalmente en el período 2010-2014. En el año 2010 comienza a implementarse efectivamente la nueva Constitución Política del Estado y, con ella, nuevas políticas estatales, las cuales han tenido distintos impactos en los ámbitos social, político, económico y cultural. A pesar de que muchos factores de conflicto en el sector de la minería tienen raíces históricas, y de que otros están

¹ Para la realización de las entrevistas se contó con el apoyo del Instituto de Investigaciones Sociales y Humanísticas de la Universidad Autónoma Tomás Frías (UATF) de Potosí, de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Técnica de Oruro (UTO), y del equipo de la Fundación UNIR Bolivia en Santa Cruz.

relacionados con el contexto internacional, el nuevo panorama institucional del Estado boliviano altera el escenario en el que se desarrolla esta actividad económica, así como las relaciones entre los actores que de distintas maneras se vinculan con ella, dando lugar a nuevas dinámicas de conflictividad.

El libro se compone de ocho artículos temáticos y de un análisis prospectivo general. Los primeros trabajos conforman el telón de fondo indispensable para comprender la situación actual de la minería en Bolivia, tanto desde una perspectiva sociopolítica como económica, así como las causas y alcances de los conflictos sociales del sector. En el primer texto María Soledad Quiroga realiza un repaso a la trayectoria histórica de los trabajadores mineros, reflexionando sobre su rol en la actualidad; en el segundo, Eliodoro Sandi expone y analiza el papel de la minería en la economía boliviana y en el desarrollo nacional, regional y local; en el tercero, Alejandro Arze se refiere a los rasgos de los conflictos mineros: los actores, los niveles de violencia que presentan y las características de los procesos de gestión de estos casos, entre otros asuntos.

El segundo conjunto de artículos tiene como propósito analizar los temas que más conflictos generaron (y continúan generando) en el sector, entre 2010 y 2014, desde la perspectiva de los autores. Así, Dionisio Garzón presenta el panorama normativo que regula la actividad minera, particularmente en lo que respecta al régimen tributario, y expone los nodos de conflictividad en el sector; Pablo Poveda se refiere a la distribución de áreas de explotación minera y a las pugnas entre actores por controlarlas; Carlos Arze aborda las características y causas de los conflictos laborales en el sector; Emilio Madrid analiza, por un lado, los conflictos por impactos socioambientales de la minería, y se refiere, por otro, a las tensiones entre los derechos de los pueblos indígenas y las dinámicas de esta actividad económica.

El apartado final del libro sistematiza los resultados de un taller de análisis prospectivo realizado con la participación de los autores de la publicación, junto con otros especialistas invitados y el resto del equi-

po de Investigación en Conflictividad Social de la Fundación UNIR Bolivia. Después de la sesión de reflexión colectiva, los asistentes identificaron las variables que, en un horizonte temporal de dos años, tendrán influencia en la conflictividad del sector minero.

Los autores tienen miradas diferentes sobre los distintos temas abordados. No existen consensos, por ejemplo, en torno a cuál debería ser el rol del Estado en la gestión de la actividad minera, ni tampoco sobre si la presente coyuntura favorece o no a las empresas privadas, o sobre cuál es la naturaleza y el alcance de las reivindicaciones actuales de los actores mineros. Existen, asimismo, diferentes perspectivas sobre las causas principales de los conflictos que se desarrollan en el sector. Sin embargo, en la lectura de los distintos artículos es posible encontrar también coincidencias que resulta importante destacar, ya que permiten delinear los nodos temáticos centrales para comprender la realidad actual y los conflictos del sector, y, a la postre, para apuntar hacia la transformación constructiva de estos últimos.

Coyuntura de altos precios internacionales de los minerales. Prácticamente todos los autores han apuntado este elemento como nuclear para entender lo que viene ocurriendo en el sector en términos económicos y políticos durante los últimos años. Se constituye en el principal motivo para llevar adelante emprendimientos de explotación minera (Poveda) y, por tanto, sería una de las principales causas del incremento de la cantidad e intensidad de conflictos mineros (A. Arze, C. Arze), particularmente los generados por el control de áreas de explotación (A. Arze, Garzón, Poveda), pero también de otros, como los vinculados con el impacto ambiental de la minería (Madrid, en su primer texto). A pesar de la visible desaceleración que presentan, a criterio de algunos autores los precios continuarán relativamente elevados, manteniéndose el impulso a la explotación y, por tanto, los conflictos (Garzón, Poveda).

No obstante, esto no quiere decir que cuando los precios caigan más se reducirán los conflictos. Por el contrario, los impactos que este hecho generará en los

ingresos de los distintos subsectores y en el empleo, sólo por mencionar las consecuencias más directas, fomentarán la emergencia de nuevos casos (Sandi, C. Arze).

Asimismo, existe coincidencia en analizar por separado el comportamiento del oro y el de los otros metales o minerales. El precio del primero, por su relevancia para las reservas internacionales, es altamente sensible y se mantiene elevado aun en épocas de crisis, lo que deriva en un mayor interés, por parte de distintos actores, en su explotación (C. Arze, Garzón, Poveda), más todavía con las facilidades que parecen existir para ésta (Sandi). Esto ha influido en el desarrollo de conflictos en yacimientos ricos en este metal, particularmente desde 2012 (A. Arze).

Pugna por áreas de explotación minera. La mayoría de los autores coincide en que este es el motivo de conflicto más frecuente y más intenso en el período, lo que se puede corroborar a partir de los datos de la Fundación UNIR Bolivia (A. Arze, C. Arze). Entre las características de dichos casos figura la violencia, dado que implica la ocupación física de los predios en disputa (A. Arze, Madrid, primer texto, Poveda) y la regularidad de su ocurrencia muestra que las causas de fondo que los promueven no están resueltas (A. Arze, C. Arze). Además de los elevados precios de los minerales en el mercado internacional, algunos de los autores señalan que la ampliación de los derechos territoriales de ciertos grupos (Madrid, primer texto, Poveda) y la facilidad de explotar artesanalmente los yacimientos (Madrid, primer texto; Sandi), son también elementos a tener en cuenta en el análisis de las causas que dan lugar a estos conflictos.

Sistema tributario y de regalías. A juicio de algunos de los autores², las características de los sistemas tributarios y de regalías vigentes en los últimos años fueron y son otro factor que desencadena conflictos (Poveda, Sandi). Además de los argumentos que cada uno expone, hay coincidencia en afirmar que existen notorias facilidades impositivas —aunque no son las

únicas que éste tiene— para el sector cooperativista (C. Arze, Poveda, Sandi), lo que, sumado a la escasa regulación de las actividades del subsector, potencia la conflictividad.

Impacto ambiental y derechos de los pueblos indígenas. El impacto ambiental de la minería es otro eje en torno al cual giran varios de los conflictos; uno de los motivos más frecuentes es la contaminación de fuentes de agua. Estos casos suelen reactivarse con regularidad, principalmente porque no se está atendiendo las causas que los originan debido, entre otros factores, a la complejidad técnica y económica que ello implica (A. Arze, Madrid, primer texto). Aunque no son los únicos grupos perjudicados, los efectos negativos de la minería están generando movilizaciones sociales de pueblos indígenas.

Este último tema se aborda desde dos perspectivas en los distintos trabajos. Por un lado, se analiza el derecho a la consulta previa como un detonador de conflictos, dado que aquel implica la participación de actores diversos en la toma de decisiones, que los procesos que esto conlleva no son siempre expeditos (Sandi), y que —al menos en el discurso— legitima las acciones y demandas de los actores involucrados en los conflictos, respaldados en el derecho a la libre determinación sobre sus territorios y los recursos naturales (Madrid, en sus dos textos, Poveda). Por otro lado, se generan conflictos vinculados con el incumplimiento de tales derechos constitucionalmente establecidos (consulta previa, gestión territorial, derecho a un medio ambiente sano, defensa de su visión de desarrollo, participación en proyectos de distinta índole) (Madrid, segundo texto).

El rol del Estado: características estructurales y políticas actuales. Más allá de los temas puntuales mencionados, todos los autores coinciden en que las crónicas deficiencias institucionales del Estado contribuyen a generar conflictos en el sector minero. Esto abarca múltiples aspectos; por ejemplo, C. Arze se refiere a la (in)eficacia estatal en los diferentes niveles

2 No hay acuerdo total entre los autores sobre este tema.

para la adecuada atención de la problemáticas laborales; Poveda habla de las dificultades en la fiscalización de la explotación de minerales, particularmente del oro; Madrid (primer texto) y A. Arze abordan las debilidades existentes para reparar daños ambientales acumulados de la minería y la prevención de futuros impactos negativos, además de los problemas en la gestión de los conflictos.

Por otro lado, la mayoría de los autores se ha referido a las políticas (sub)sectoriales actuales, particularmente a la nueva ley de minería. Existe coincidencia en afirmar que prevalecen las medidas favorables para el cooperativismo (C. Arze, Poveda, Sandi), aunque la productividad de este subsector parece ser de todas maneras baja, lo que se explica en parte por la precariedad tecnológica que por lo general lo caracteriza (C. Arze). En cuanto al subsector estatal, se ha señalado que no existen medidas contundentes para expandir ni las inversiones ni la producción (Poveda, C. Arze, Sandi), ni para promover empleo masivo en este ámbito (C. Arze). Con relación al subsector privado, como ya se señaló, no hay acuerdos respecto a si las políticas estatales son o no favorables para los operadores. Particularmente en lo que respecta a la nueva

ley de minería, los diferentes autores han coincidido en señalar que su aplicación tendrá un rol decisivo en términos de conflictividad; se ha hecho referencia al carácter esencialmente regulatorio de la misma, con procedimientos susceptibles de generar malestares entre actores (Sandi).

Por lo general, aunque los diferentes autores destacan la importancia de la minería en la economía y en el desarrollo nacionales, en un balance parecen también sustentar la necesidad de redirigir algunas de las políticas sectoriales y los impactos negativos que esta actividad está generando. Una reorientación profunda pasaría —como también se reflexiona en algunos de los textos— por transformar el modelo de desarrollo aún vigente en Bolivia, de matriz primario-exportadora. Ello implicaría, entre otros elementos, canalizar los recursos mineros hacia la generación de capacidades productivas y de gestión que permitan potenciar y hacer sostenibles los beneficios de la actividad en cuestión, más allá del ciclo limitado que implica la explotación de minerales (Sandi). La atención de estos asuntos contribuiría a la transformación constructiva de los conflictos del sector, dado que ésta implica ocuparse de las causas de fondo que los originan.

EL SECTOR MINERO EN PERSPECTIVA HISTÓRICA: TRAYECTORIA DEL ACTOR SOCIOPOLÍTICO

María Soledad Quiroga Trigo

Los trabajadores mineros han sido un actor fundamental en la historia de Bolivia dada su constitución como sujeto social y político y la importancia de la producción minera para el sostenimiento de la economía nacional.

Aunque sus procesos de desarrollo —de los trabajadores asalariados del Estado y de las empresas privadas, de los cooperativistas y de los unipersonales— han sido distintos y han dado lugar a actores diferenciados, de un modo u otro los mineros han pesado en las coyunturas críticas que ha vivido el país y, en algunos casos, les han dado forma e incluso han definido su desenlace.

El presente artículo aborda el itinerario del proletariado minero haciendo énfasis en el análisis de la trayectoria del minero sindicalizado, puesto que es éste el que ha tenido una significación sociopolítica mayor. Siguiendo a los autores clásicos que se han ocupado de estos temas, se intenta una aproximación a su desarrollo clasista e ideológico, considerando la influencia del nacionalismo revolucionario, del socialismo y de la descolonización, las grandes vertientes dentro de las cuales se han desarrollado las luchas populares en el país y a las que los mineros no fueron ajenos. Asimismo, se analiza su actuación en algunos momentos clave en los que se pusieron en evidencia

sus capacidades e incapacidades de logro, los triunfos y derrotas que marcaron su conciencia colectiva y su destino como clase. Finalmente, se indaga sobre la actuación minera en el contexto sociopolítico actual, su rol en la conflictividad social del país, y la situación de fragmentación social y extravío ideológico en la que parecen haber recalado estos trabajadores.

1. EL DESARROLLO DE LA ORGANIZACIÓN SINDICAL Y DEL MOVIMIENTO DE LOS TRABAJADORES MINEROS EN BOLIVIA

1.1. EL SELLO DE ORIGEN: SINDICALISMO OBRERO Y ANARQUISTA

A lo largo de sus setenta años de historia —considerando como punto de partida la fundación de la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB) en 1944—, la vigorosa trayectoria del movimiento de los trabajadores mineros traza una curva en la que hay avances y retrocesos, extravíos y retornos al rumbo central. Los pliegues y repliegues de ese transcurso pueden explicarse tanto por la siempre dinámica situación socioeconómica y política del país, como por las influencias ideológico-políticas que ha tenido el movimiento minero y por su propia historia sindical.

El sindicalismo minero boliviano tiene un sello de origen mixto: por una parte, la tradición anarquista que permeaba las primeras asociaciones de trabajadores y, por la otra, el sindicalismo obrero de tendencia marxista. Las tensiones entre los sectores anarquista y marxista que pugnaban por dirigir las organizaciones sindicales obreras marcaron el desarrollo de los sindicatos en sus años iniciales.

Como se sabe, las primeras organizaciones obreras del país se desarrollaron dentro de la línea anarcosindicalista: la Federación Obrera Internacional (1912); la Federación Obrera del Trabajo (1918), que aglutinaba a trabajadores mineros y ferroviarios y que, con el tiempo, fue definiéndose dentro de una línea marxista —aunque la FOT de Oruro se mantuvo dentro de la corriente anarquista—; la Federación Obrera Local de La Paz (1927), que reunía a sastres, mecánicos, albañiles y trabajadores de las fábricas de cartones y de fósforos; el Sindicato Femenino de Oficios Varios (1927), que agrupaba a culinarias, lecheras, lavanderas, floristas y vendedoras de mercado; y el Centro Obrero Libertario (1923), que buscaba la educación y el desarrollo cultural de los trabajadores a fin de que su liberación sea obra de ellos mismos, de acuerdo al pensamiento libertario.

Estas asociaciones obreras se plantearon una organización interna de tipo federativo, a partir de consejos de taller y de fábrica. Desarrollaron actividades de análisis de la problemática social del país y de crítica al liberalismo imperante, lucharon por una legislación obrera, por la jornada laboral de ocho horas y por una caja de ahorros para la vejez, así como por educación pública y privada laicas, por la creación de universidades populares y por la ley de divorcio (Rodríguez, 2012). Así, desde las primeras décadas del siglo XX, las organizaciones obreras funcionaron como corporaciones de defensa de los intereses específicos de sus miembros, aunque también plantearon demandas que rebasaban la problemática exclusiva del mundo de los trabajadores, lo que evidencia su voluntad de impulsar un cambio social más hondo y su vocación de vanguardia.

Sin embargo, estas organizaciones no se plantearon el tema del poder y rechazaron la injerencia de los partidos políticos en sus organizaciones para preservar su carácter libertario; esta fue una de las diferencias centrales entre los trabajadores anarquistas y los de orientación marxista (*op. cit.*). Como explicaba José Clavijo, quien fue secretario general de la FOL: “El comunismo libertario es aquel que no desea el Estado, porque ese Estado representa la destrucción de la libertad, la anulación de la iniciativa” (*op. cit.*).

La tensión entre anarquistas y marxistas queda evidenciada en las palabras del antiguo dirigente obrero Antonio Carvajal:

Los políticos socialistas y comunistas, en sus prédicas muestran por peligrosos a los burgueses, pero no dicen que ellos son los reemplazantes de esta tarea odiosa. Total que predicán el cambio de verdugos: con una política u otra siempre habrá gobernantes y gobernados, se eternizará la desigualdad entre los seres de la vida (Lehm y Rivera, 1988).

Como señala Huáscar Rodríguez, las ideas anarquistas ocuparon un lugar significativo en la cosmovisión minera hasta el decenio de 1930, ya que hasta entonces actuaron sobre todo en el ámbito local y en relación con los núcleos de artesanos y empleados pobres. El cataclismo nacional que provocó la Guerra del Chaco y el desarrollo de partidos políticos de izquierda con una nueva visión —POR (1935), PIR (1940) y MNR (1941)— arrasó con la cultura previa, en la que el anarquismo se había construido un lugar.

En los años cincuenta, una FOL ya muy reducida seguía sosteniendo sus postulados, aunque la mayoría de los trabajadores ya no los consideraba pertinentes. Por ejemplo, a diferencia de la FSTMB, que planteaba la nacionalización de las minas, la FOL propugnaba la socialización de los medios de producción y de riqueza (Rodríguez, *op. cit.*); pero la opción ya estaba tomada, el anarcosindicalismo estaba profundamente debilitado y, aunque algunos de sus miembros participaron en la insurrección de abril, ya no tuvo un peso efectivo en la vida sociopolítica del país.

1.2. EL MINERO CONSTRUIDO DESDE EL SINDICALISMO

Entre los años veinte y treinta empezaron a organizarse sindicatos en algunas minas, a través de los cuales los trabajadores plantearon sus demandas a las empresas. Entre los más relevantes figura la Federación Obrera Central de Uncía (1923), organizada sobre la base de los trabajadores de las minas La Salvadora y Estañífera Llallagua —esta federación planteó una huelga general demandando su reconocimiento y en protesta por los abusos de las empresas, huelga que fue aplastada con una masacre— y del Sindicato Mixto de Trabajadores Mineros de Huanuni (1938), que jugó un rol fundamental en la historia de las conquistas mineras¹.

Atendiendo la demanda social de cambio desencadenada por la derrota en el Chaco, los gobiernos militares de la posguerra asumieron gran parte de las reivindicaciones obreras a través de la promulgación de un inédito Código del Trabajo, e impulsaron la organización de los trabajadores a través de un decreto de sindicalización obligatoria que colocaba a los sindicatos bajo tuición y control del Gobierno y que incorporaba a la organización sindical al mecanismo del Estado como base para la constitución de los poderes públicos. Siguiendo ese mandato, en 1936 se creó la Confederación Sindical de Trabajadores de Bolivia (CSTB) que, dada su condición tutelada, no pudo desarrollar una actuación muy relevante.

Distintos autores coinciden en fijar el ingreso de los mineros a la actividad política en 1942, cuando en un clima general de descontento y agitación social, se produjo la masacre de Catavi, brutal respuesta a una huelga por mejoras salariales en la empresa Patiño Mines, lo que constituyó el último empujón para la organización minera. Así, en 1944 se fundó la FSTMB como organización nacional de los trabajadores de la minería privada, nacionalizada, subsidiarios, metalúrgicos, siderúrgicos, autogestionarios y jubilados.

Tanto el Estado como los partidos políticos recientemente constituidos intentaron influir sobre las organizaciones sindicales e incluso controlarlas mediante la cooptación de sus dirigencias, aunque casi siempre chocaron con la terca defensa de su independencia por las bases mineras. Sin embargo, desde el inicio se estableció una mediación partidista en el seno de los sindicatos (Mayorga, 2003), puesto que la FSTMB nació bajo el influjo del MNR —con la dirección de Juan Lechín, militante de ese partido— y al amparo del Estado, durante el gobierno de Villarroel. El accionar de la federación a lo largo del tiempo muestra la existencia de una tensión constante entre la adhesión partidaria y el mantenimiento de la independencia sindical establecida en sus estatutos y presente, sobre todo, en el sentir de sus bases.

La creación de la FSTMB cambió sustancialmente la situación de los trabajadores mineros —que hasta entonces estaban fragmentados en organizaciones específicas de cada distrito, sin articularse entre sí—, e hizo posible el planteamiento de reivindicaciones con un horizonte más amplio que el estrictamente corporativo, avanzando hacia el terreno político. Así, la construcción de la organización matriz permitió a los mineros empezar a considerar el tema del poder.

La aprobación en el Tercer Congreso de la FSTMB, y bajo la influencia del POR, de la “Tesis de Pulacayo” (1946) —documento que planteó un horizonte socialista de las luchas sindicales bajo la dirección de los mineros—, proyectó a la federación como vanguardia ideológica de los trabajadores. Un año después la conformación de un bloque electoral obrero junto a dirigentes políticos de la izquierda logró la elección de algunos parlamentarios y franqueó a los mineros el ingreso a la arena política.

Al haber superado su propio ámbito corporativo y asumido las reivindicaciones de los sectores populares del país en su conjunto, la FSTMB se convirtió tempranamente en el eje articulador de las organiza-

1 Como antecedente, en 1919 los trabajadores de Huanuni consiguieron la aprobación de la jornada laboral de ocho horas.

ciones sindicales y, en ese rol, se constituyó en el motor de la creación de la COB y en su núcleo dirigente.

Desde la COB, los mineros participaron en el cogobierno con el MNR, y su máximo dirigente, Lechín, se desempeñó simultáneamente como líder de la FSTMB y de la COB y como ministro de Minas y Petróleo; esta participación directa en el ejercicio del poder tenía como objetivo vigilar que el proceso revolucionario no pierda el rumbo, lo que, como se sabe, no pudo lograrse.

Zavaleta mostró que los mineros constituían una clase esencialmente sindicalista que logró irradiar esa condición a todo el ámbito popular. Así, el exitoso sindicalismo minero —con todas sus conquistas gremiales y políticas— se convirtió en una suerte de arquetipo que guió la organización campesina y de otros sectores sociales que asumieron también la forma sindicato.

Entre los rasgos fundamentales que definen al minero como actor sociopolítico figuran el sindicalismo, que fue una escuela de democracia (Zavaleta, 1987) y, por lo tanto, una escuela de ciudadanía colectiva (Rodríguez, 2000) —marcando su actuación electoral, la acción directa de masas y el ejercicio del poder en distintas etapas históricas—; la conciencia de vanguardia fundada en la adopción de las tesis políticas más avanzadas y en la actuación social y política exitosa en distintas coyunturas; y el insurreccionalismo que, como resultado del proceso de radicalización minera y de la experiencia victoriosa en la insurrección de abril de 1952, se convirtió en lo orgánico a la clase (Zavaleta, *op. cit.*). Estas características se mantuvieron presentes durante décadas hasta que la crisis de fin de siglo del Estado del 52 las transformó y los mineros dejaron de ser la vanguardia del proletariado.

1.3. LOS OTROS MINEROS

A diferencia de los mineros sindicalizados, los cooperativistas tuvieron un proceso de desarrollo que podría considerarse como marginal. Surgidos en los bordes de la gran producción minera nacional, fueron

creciendo oscuramente, al amparo de las crisis mineras y en la sombra de las luchas políticas centrales del país.

El desarrollo de las cooperativas mineras se inició en Potosí con la gran depresión de los años veinte, que provocó el cierre de varias minas y el despido de un gran número de trabajadores. La crisis minera de la década de los cuarenta, resultante de la acumulación de reservas estañíferas por Estados Unidos; el cierre de algunas minas de COMIBOL en los sesenta; y, finalmente, el cierre de las minas improductivas de la Corporación y la “relocalización” minera de 1985 y 1986 —cuando se instó a los trabajadores despedidos a formar cooperativas en los yacimientos que no eran rentables y se autorizó el arrendamiento de los centros mineros de Catavi, Colquiri, Colquechaca, Japo, Morococala, Santa Fe y Viloco, y posteriormente de Siglo XX, Caracoles, Cañadón Antequera, Tasna, Chorolque, Siete Suyos, Ánimas, Quechisla y otros (Fundación Jubileo, 2012)— dieron un fuerte impulso a su crecimiento. En los años recientes muchos de estos distritos han sido escenarios de conflictos por el control de parajes.

En 1958 se legalizó el funcionamiento de las cooperativas en el país y diez años más tarde se fundó la Federación de Cooperativas Mineras de Bolivia (FENCOMIN). Aunque en los primeros tiempos los mineros cooperativistas tuvieron las mismas influencias ideológicas que los trabajadores asalariados, de los que provenían, con el tiempo fueron adoptando una posición distinta, cada vez más pragmática, que les asegurara el mantenimiento y desarrollo de sus actividades.

El caso de los trabajadores mineros de las empresas privadas chicas y de las unipersonales es distinto. Son actores poco visibilizados debido a su escaso número, a que están dispersos y a que no cuentan con el respaldo de una organización poderosa que los represente. Probablemente por ello no existe suficiente información sistematizada y actualizada sobre éstos que permita abordar su situación específica.

2. DERROTERO CLASISTA E IDEOLÓGICO: DE LA CONCIENCIA PROLETARIA A LA FRAGMENTACIÓN SOCIAL Y AL EXTRAVÍO IDEOLÓGICO

En el proletariado minero boliviano se cumplió el proceso de desarrollo que la teoría marxista describe como el tránsito de “clase en sí” a “clase para sí”. En un período relativamente corto, los mineros se organizaron, articularon sus propias demandas de reproducción social a las de otros sectores sociales, interpretaron las reivindicaciones de carácter político cultural de los sectores populares del país y las direccionaron.

Esta trayectoria sociopolítica está profundamente imbricada tanto con su derrotero ideológico como con su psicología como clase. Zavaleta planteó los rasgos más importantes de esta psicología social: el corporativismo producto del aislamiento geográfico en que vivían y desarrollaban sus actividades productivas, contrastante con su “no aislamiento social”; su origen cultural común, generalmente rural, y su condición de mineros hijos y nietos de mineros. Todo ello permitió la conformación de “comunidades con sus propios códigos, mitos, héroes y patrones sociales” (Zavaleta, 1987), así como el establecimiento de espacios de intersubjetividad capaces de desarrollar, conservar y transmitir la experiencia y la memoria mineras (Rodríguez, 2000). A estos rasgos es necesario añadir la psicología triunfalista, ultimata y obrerista, como la denominó Zavaleta, que deviene de su rápido desarrollo como clase y como actor político y del éxito alcanzado en distintas coyunturas, psicología ésta que le permitió impulsar y protagonizar procesos de flujo de masas, pero que también se convirtió en una debilidad y lo condenó al reflujo.

En el plano ideológico los trabajadores mineros, constituidos en el sector más esclarecido del proletariado boliviano, fueron el objeto disputado por los partidos de la izquierda boliviana. La influencia que uno u otro partido logró adquirir sobre la organización minera fue crucial en el desenlace de muchas coyunturas críticas y resultó determinante para el destino del movimiento obrero.

2.1. EL EJE NACIONALISTA REVOLUCIONARIO

En su fundamental análisis del sistema ideológico boliviano, Luis H. Antezana señala que los procesos ideológicos del país convergen en torno al eje dominante del nacionalismo revolucionario, ideología surgida en la etapa previa a la Guerra del Chaco, que fue evolucionando como una mezcla de postulados socialistas, nacionalistas, indigenistas, antiimperialistas y fascis-toides, que coexisten aunque son contradictorios.

El nacionalismo revolucionario, asumido por buena parte de los sectores populares —nacionales— del país, logró movilizarlos y direccionar sus fuerzas en la insurrección de 1952, provocando una ruptura de la ideología liberal dominante e introduciéndose en el aparato estatal hasta convertirse en una de las condiciones orgánicas de ejercicio del poder (Antezana, 1987). Así, desde 1952 el camino hacia el poder ha sido el nacionalismo revolucionario. Esto se puede observar en las disímiles experiencias del MNR, del barrientismo, de la dictadura banzerista, de la UDP e incluso de la dictadura garcíamezista —que lo utilizó en su retórica—, y actualmente del MAS, porque este eje tiene la capacidad de agrupar todos los discursos ideológicos bolivianos (*op. cit.*), aunque algunos minoritarios queden al margen.

Antezana aclara que si bien el nacionalismo revolucionario es un eje flexible cuyos extremos se tocan con posiciones de derecha y de izquierda, esto no significa que sea una ideología “de centro”, sino una intersección ideológica que en el ejercicio del poder se apoya en uno u otro polo o en el centro. Por ello, en 1952 este eje flexible pudo acortar la distancia entre los polos y dar lugar a una lucha nacional antioligárquica y antiimperialista, considerada también como proceso revolucionario, que el proletariado asumió como suya.

Es evidente que al obliterar sus propias contradicciones y apelar a la unidad del pueblo —entendido como el conjunto de clases y sectores marginados— frente a los herederos y continuadores del coloniaje, el nacionalismo revolucionario permitió que se mantuviera la dominación de clase y, al escamotear su vinculación

con las clases dominantes y aparecer como un discurso general, expandió la hegemonía de estos grupos al conjunto de la sociedad, imposibilitando la revolución que plantea la transformación de esas relaciones de dominación (Antezana, *op. cit.*). En ese sentido, puede afirmarse que el nacionalismo revolucionario hace posible la autoconservación estatal.

Dicho esto, cabe preguntarse por el grado de penetración del nacionalismo revolucionario en el proletariado minero. En los años previos al 52, el MNR disputaba al POR, con ventaja, la influencia sobre los mineros, ventaja fundada en varios factores: su capacidad de abrirse a los distintos sectores sociales para llevar adelante una revolución nacional —democrático-burguesa— (*op. cit.*) en una coyuntura en que el enemigo principal estaba encarnado en la oligarquía minero terrateniente, por lo que la revolución obrera aún no era la tarea urgente; algunas acciones políticas del MNR, como su denuncia en el Parlamento de la masacre de Catavi y el carácter antinacional de los barones del estaño, que le permitió posicionarse adecuadamente (Mayorga, 2003); y la situación internacional después de la Segunda Guerra Mundial, que pesó fuertemente en los partidos de izquierda, haciendo posible el avance del MNR (Antezana, *op. cit.*). En estas condiciones, la expansión del nacionalismo revolucionario fue relegando al POR y a otros partidos de izquierda.

En 1952 la FSTMB estaba atravesada por corrientes opuestas, la del MNR, cuya posición quedó plasmada en la “Tesis de Ayopaya”, que planteaba una revolución nacional que creara condiciones para la democracia a través de la alianza de clases, puesto que la condición semicolonial del país afectaba al conjunto de la sociedad, y la del POR, que propugnaba una revolución socialista. Sin embargo, logró una suerte de articulación de ambas: al tiempo que luchaba por su propia revolución proletaria, lo hacía por una revolución nacional. Al acceder al poder, el peso de este eje ideológico se hizo más evidente y marcó los límites de su accionar, hasta que el grado de involución del proceso llegó a tal punto que se hizo insostenible su permanencia en el cogobierno y, con ello, el manteni-

miento de una comunidad de ideas con el campesinado, la burguesía emergente y los sectores medios, ya que éstos solamente estaban interesados en una revolución nacional.

La centralidad económica de los mineros para el país hizo posible que en su participación en el cogobierno (1952-1957) intentaran, infructuosamente, imponer la nacionalización de las minas sin indemnización y una revolución agraria. El Gobierno cedió a las presiones de las empresas mineras y llevó adelante un proceso de reforma agraria que sentó las bases de un desarrollo capitalista en el agro. Si bien los obreros no consiguieron lo que se habían propuesto, lograron conquistas en el plano corporativo: a tiempo que los mineros ofrecieron una parte de sus salarios para contribuir a la capitalización de la recién creada COMIBOL, obtuvieron la recontractación de los trabajadores despedidos en los años anteriores, así como el pago de beneficios sociales y la recontractación de todos los trabajadores. Esto se explica porque los ministros de Trabajo y Previsión Social, de Minas y Petróleos y de Asuntos Campesinos eran delegados de la COB y, al igual que la mayoría de los dirigentes sindicales, militantes del MNR. La relación gobierno-sindicatos se rigió en gran medida por una lógica prebendal en la que el apoyo político se retribuía mediante cuotas de poder —lo que condujo a un crecimiento desmesurado y a una burocratización de la dirigencia sindical— e incluso mediante ventajas económicas, que fueron pervirtiendo a las organizaciones obreras.

Rota la alianza con el MNR, los mineros fueron aislándose cada vez más sin que su convocatoria alcanzara ya a los sectores medios y a los campesinos, mientras éstos fortalecieron su alianza con el Estado y se articularon con las Fuerzas Armadas, convirtiéndose en antagonistas de los mineros. Así se selló el destino del movimiento obrero y de la lucha minera, que vio cómo se le arrebató el liderazgo del proceso cuya gestación había encabezado. El golpe militar en 1964 culminó el proceso de exclusión de la COB del espacio político y reforzó la subordinación de los sindicatos campesinos al Estado (Mayorga, 2003). Las masacres

mineras de 1965 y 1967 completaron la escisión entre el nacionalismo revolucionario y los trabajadores.

A medida que la COB se distanciaba del MNR, se profundizaba la influencia de los partidos políticos de izquierda, como el POR y el PCB, sobre las organizaciones mineras y la COB. Resultaba claro que la independencia sindical de los partidos ya no tenía mayor relevancia, y se redujo a la militancia política heterogénea de sus principales dirigentes.

Abril del 52 mostró por primera vez las capacidades e incapacidades de logro de los obreros. Bajo la dirección minera, protagonizaron una insurrección triunfante, vencieron al ejército y accedieron al poder, pero no lograron hacer una revolución. Este hecho trascendental se grabó en su conciencia de clase y ha pesado desde entonces en su actuación política, que ha oscilado entre la “toma del cielo por asalto” y la moderación.

La presencia del nacionalismo revolucionario en la historia política boliviana y su influencia sobre el movimiento obrero son sorprendentes. Cuando estalló la insurrección del 52 ya se había convertido en una ideología central y había conseguido un espacio importante en la FSTMB. Se mantuvo vigente —unas veces sobre el polo de derecha, otras sobre el de izquierda— durante los largos años de gobiernos militares, cuando los trabajadores reclamaban por libertades democráticas y por la soberanía del país. Siguió en pie con la experiencia de la UDP y se eclipsó en la etapa neoliberal, para resurgir en el nuevo siglo con el MAS, como veremos más adelante, demostrando una vitalidad mayor que la del Estado nacido en 1952.

La inserción del nacionalismo revolucionario en el seno de las organizaciones obreras no solo ha impreso la experiencia de triunfo en la conciencia y en la memoria proletarias, sino que también ha dejado un profundo sentimiento de frustración. La combinación de ambos ha definido el alcance y los límites de las luchas obreras y se ha convertido en una suerte de condena: se puede trazar el horizonte, se puede imaginarlo pero, al parecer, no se puede construirlo.

2.2. EL HORIZONTE SOCIALISTA

La “Tesis de Pulacayo” es el primer documento de los trabajadores mineros que plantea un horizonte socialista de sus luchas y formula la idea de un gobierno propio de la clase obrera, con los mineros como su vanguardia natural, sobre el eje de una alianza obrero-campesina. La adopción de esta tesis —resultado directo del trabajo desarrollado por el POR durante una década en el seno de las organizaciones mineras— lanzaba a los trabajadores de lleno al futuro, más allá de la revolución democrático-burguesa promovida por el MNR. Su carácter extremadamente anticipatorio se puso en evidencia cuando la insurrección del 52 los colocó en el centro del poder y, en lugar de avanzar, se detuvieron; probablemente esto se debió a lo que Zavaleta definió como el “anhelo de pertenencia y difusión en el movimiento democrático general”. Cuando los mineros derrotaron al ejército, alcanzaron el poder y pudieron haber realizado una revolución proletaria, no se lanzaron a la conquista de ese futuro que la tesis había perfilado, sino que se mantuvieron con los demás actores insurrectos dentro de los límites que el nacionalismo revolucionario había establecido.

Las distintas fuerzas políticas con influencia sobre los obreros los reforzaron: el POR sostenía que podía articularse la revolución obrera y el cumplimiento de las tareas democrático-burguesas pendientes, aunque la única manera de realizarlas era a través de la conquista obrera del poder en alianza con los campesinos, artesanos y pequeña burguesía, bajo la dirección obrera; el PIR creía necesario llevar adelante primero la etapa burguesa para luego llegar a la revolución proletaria; y el MNR planteaba que las condiciones objetivas del país, el desarrollo insuficiente de la conciencia de clase y la incipiente capacidad revolucionaria del proletariado hacían imposible una revolución socialista, por lo que había que hacer una revolución nacional. Así, la revolución obrera quedó en la letra de la tesis.

Pese a haberse convertido en un sello del proletariado minero y a haber contribuido decisivamente a construir su mito, el espíritu de la “Tesis de Pulacayo” dista bastante de la realidad del accionar de la FSTMB que,

en distintas coyunturas críticas, adoptó posiciones mucho menos radicales.

En los años sesenta los mineros mantuvieron vigente la idea de la revolución socialista, resistiendo al gobierno de Barrientos desde las acciones sindicales. Pero en 1967 optaron por una lógica que distaba mucho de la tradición obrera de acción de masas: un ampliado decidió apoyar la guerrilla del Che Guevara a través de la participación de algunos trabajadores y de un aporte económico, lo que evidenciaba la enorme distancia existente entre la revolución y el camino elegido para realizarla (una pequeña columna de extranjeros y nacionales desplegada en una zona rural aislada habitada por campesinos fuertemente anticomunistas). La masacre de San Juan en la localidad minera de Siglo XX puso fin al experimento.

Al inicio de la década de los setenta, en un contexto social de ascenso de masas y creciente radicalización, el XIV Congreso Nacional Minero aprobó una tesis que reafirmó la lucha por el socialismo bajo la vanguardia minera, la que fue ratificada por el VI Congreso de la COB. Cuando se produjo el intento de golpe militar contra el gobierno progresista de Ovando, la resistencia de las organizaciones obreras —que declararon la huelga general—, de los partidos políticos de izquierda y de sectores medios urbanos, dio lugar a la brevísima experiencia de la Asamblea Popular, una suerte de congreso obrero, campesino y popular, que fue lo más cercano que pudo darse al ejercicio de los postulados socialistas planteados por la FSTMB desde los años cuarenta. Según Zavaleta, con la Asamblea Popular los obreros llegaron a un momento de “superioridad de la acumulación en el seno de la clase sobre la autoconcepción espontaneísta del obrero como multitud o como plebe en acción”. Sin embargo, las divergencias entre los partidos políticos —POR, PCB y MIR— por el carácter de la Asamblea y el rol que le tocaba desarrollar dificultaron su funcionamiento, y la radicalidad de algunas de sus decisiones la escindieron del gobierno de Torres. El golpe de Estado de Banzer cerró nuevamente el proceso de ascenso popular y clausuró toda posibilidad de avance de las luchas

obreras, así como de las indígena-campesinas que empezaban a gestarse.

Una segunda puesta en acto del poder obrero y popular ocurrió en noviembre de 1979, cuando Natusch intentó otro golpe de Estado y la COB convocó a una huelga general, la cual fue acatada disciplinadamente y contó con la adhesión de los campesinos, mostrando que la hegemonía obrera era aún una realidad, aunque ya la organización indígena en el Altiplano, a través del katarismo, anunciaba el surgimiento de un nuevo liderazgo.

En circunstancias en que el sistema democrático estaba en riesgo, como ocurrió con los golpes de Estado o intentos de golpe de 1970, 1971, 1979 y 1980, los mineros y el conjunto de los trabajadores se colocaron en una posición de defensa de las reivindicaciones democrático-populares. Y si bien esa resistencia permitió frenar algunas intentonas regresivas, no pudo transitar a un uso del poder obrero para hacer una revolución. Zavaleta señala que en 1979, cuando el movimiento obrero había logrado la mayor expansión de su hegemonía, la COB propuso al gobierno de Lydia Gueiler un documento de reivindicaciones económicas sumamente timorato, evidenciando una vez más cómo la clase obrera reconoce su impotencia al mismo tiempo que su fuerza, fundadas ambas en la experiencia del 52.

Quizá sea en la época de implementación de las políticas neoliberales, que debilitaron en número y significación sociopolítica a los mineros, cuando se produjo la mayor brecha entre su capacidad de acción y su discurso, como indica Gustavo Rodríguez (2000). Las resoluciones de los congresos de la FSTMB de esos años mantenían la estrategia de lucha ultimata, que se había convertido en una tradición, aunque ya los mineros estaban imposibilitados de efectuar una acción de cierta envergadura.

Pese a los grandes cambios que ha vivido el país desde los años cuarenta, el socialismo parece continuar siendo el horizonte del proletariado minero. La resolución

del XXXI Congreso de la FSTMB, realizado en 2011, señala:

Las masas oprimidas en el país tenemos claramente identificados a nuestros enemigos: las transnacionales saqueadoras (imperialismo), los latifundistas, los grandes empresarios vende-patrias, los politiqueros de los partidos burgueses tradicionales, pero esta claridad de visión se ha visto en la última época ofuscada por la labor confusionista del reformismo y la burocracia sindical, controlada por el MAS, que se empeñó en sembrar ilusiones sobre la posibilidad de transformar el país (refundar Bolivia), acabar con el hambre, la miseria, la desocupación, la discriminación social y racial, etc., a partir de reformas jurídicas al aparato del Estado burgués sin tocar para nada el basamento económico sobre el que se asienta la opresión imperialista y la explotación burguesa.

Y concluye en la necesidad de conformar un instrumento político de los trabajadores para avanzar en la lucha por el socialismo. Dos años más tarde esta decisión fue revertida, pero esa es ya otra historia, que veremos a continuación con mayor amplitud.

2.3. ¿DESCOLONIZACIÓN O CONTINUIDADES DEL PASADO?

Durante los años sesenta, en el Altiplano paceño se fue gestando un nuevo proceso organizativo heredero de la larga historia de luchas indígenas, y que dio como resultado el movimiento katarista, cuya ideología indianista se expandió por el mundo aymara. La elección del líder katarista Genaro Flores como secretario ejecutivo de la Confederación Nacional de Trabajadores Campesinos de Bolivia en 1971 marcó un nuevo carácter para la organización y definió la independencia del movimiento campesino respecto al poder del Estado. Dos años después las organizaciones indígenas lanzaron el “Manifiesto de Tiwanaku”, documento central en el desarrollo del proceso de descolonización en Bolivia, que planteaba que los campesinos no solo eran explotados económicamen-

te, sino que también eran cultural y políticamente oprimidos. Este manifiesto hacía una crítica de los partidos de izquierda que no consideraban a los campesinos gestores de su propio destino, y proponía la creación de una fuerza política sustentada y dirigida por ellos, de acuerdo a sus valores e intereses. Así, en los años setenta el movimiento katarista planteó las bases del proceso de descolonización a partir de la idea núcleo de autodeterminación indígena.

En esa línea se fundaron los partidos kataristas: el MITKA, que hacía énfasis en el tema étnico, el MRTK, con una visión clasista articulada con la étnica, y en el año 2000 el MIP, con una posición indianista radical. Pese a que una serie de hechos, principalmente la marcha de los indígenas de tierras bajas de 1990 y la denuncia de Felipe Quispe sobre la situación de los indígenas en 2000, lograron inclinar a distintos sectores sociales a favor de la causa indígena —como lo muestran los resultados del censo de población y vivienda realizado en 2001— y colocar sus reivindicaciones en un espacio privilegiado entre las demandas sociales, los partidos indianistas no pudieron extender su influencia más allá del área aymara.

El desarrollo del movimiento indígena campesino permitió que en el VI Congreso de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) de 1994 se retomara la idea planteada veinte años atrás en el “Manifiesto de Tiwanaku” y se identificara la necesidad de crear un instrumento político propio como

[...] el camino que nos permita conformar nuestro propio Estado, con una Constitución propia. Para conformar el Estado originario todas las naciones originarias deberán elaborar su propio proyecto que recoja las vivencias, las necesidades y el sentir de cada una de las naciones y nacionalidades y sea capaz de conjuncionar en un Estado propio².

Un año después se creó la Asamblea por la Soberanía de los Pueblos, de la que formaron parte la CSUTCB,

2 CSUTCB, 1994, citado por Zuazo, 2009.

la Federación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia-Bartolina Sisa, la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia y la CIDOB, bajo el liderazgo de los sindicatos campesinos cochabambinos; sobre esa base, en 1999 se conformó el Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (IPSP), esta vez bajo la dirección de los cocalleros, que lograron imponerse a los campesinos tradicionales y a los indígenas.

Así, el MAS-IPSP surgió en el esquema de autorrepresentación como nueva visión política de los sectores campesinos y populares (Zuazo, 2009) vinculados al sindicalismo a través de la dirección cocallera, es decir, de pequeños productores agrícolas, muchos de los cuales eran mineros relocalizados que habían tenido una vigorosa experiencia previa de trabajo sindical y que se encontraban plenamente insertos en la economía capitalista. Como plantean Do Alto y Stefanoni, entre las condiciones que facilitaron el avance del MAS hacia el poder está la existencia de pequeños propietarios rurales y de una cultura política sindicalista revolucionaria, impulsada por la participación popular y las diputaciones uninominales. Estas últimas resultaron cruciales porque permitieron a Evo Morales y a otros líderes llegar al Congreso y proyectarse a escala nacional, convirtiéndose de un “partido de campesinos para los campesinos” en uno nacional que debía presentar un programa para el país.

Pero esta necesidad de plantear un programa para toda la población boliviana chocaba con el carácter eminentemente corporativo del MAS, y definió no solo su composición interna, sino también su conducta política. Es decir que las necesidades e intereses de esos sectores insertos en la economía capitalista, cocalleros, colonizadores, pequeños campesinos, gremiales y transportistas, establecieron el alcance del accionar del MAS —más allá de lo que plantee en su discurso—: el desarrollo y consolidación de ciertos circuitos socioeconómicos y su correspondiente poder político. Es lo que Do Alto y Stefanoni refieren como la defensa de la producción de la hoja de coca, traducida en el discurso en una defensa de la soberanía nacional.

En 2006 el MAS presentaba características ideológicas que cuajaban en el contexto sociopolítico del país: nacional popular por la confluencia de actores que dio lugar a su creación y por la práctica sindical de la que provenían; nacionalista por su crítica de la privatización y de la apertura hacia los capitales transnacionales; antiimperialista por la confrontación de los productores de coca con las políticas de reducción de plantaciones exigida por el gobierno norteamericano; e indigenista al recuperar la importancia central que lo étnico-cultural había adquirido en la lucha política, aunque no propiamente en la línea descolonizadora.

El agotamiento del sistema político establecido en la etapa neoliberal, que se agudizó con la crisis de octubre de 2003 y la falta de identidad indígena de los partidos políticos de la izquierda tradicional, ofreció la oportunidad que el MAS aprovechó gracias a su raíz campesina —que no es equivalente a la indígena, pero que puede imbricarse con ésta—, presentándose como una opción nueva, representativa del “pueblo”, es decir del conglomerado heterogéneo conformado por campesinos e indígenas empoderados, por obreros disminuidos y fragmentados, por la izquierda que casi había desaparecido después de la experiencia de la UDP, y por los nacionalistas que habían sido desoídos en la etapa de la capitalización. En representación de este conglomerado de clases y de ideologías, el MAS asumió un discurso étnico nacionalista con el que era posible intentar la construcción de hegemonía.

La irrupción de lo étnico-cultural en el escenario político podía haber representado una amenaza para la pervivencia del nacionalismo revolucionario, ya que la reivindicación identitaria tiende a fragmentar. Pero, puesto que el movimiento indígena no construyó una opción ideológico-política con capacidad hegemónica —tanto porque esa no es su práctica tradicional, como porque no ha desarrollado una vocación de poder efectiva—, el MAS pudo asumir la demanda nacional de contenido indígena que no había encontrado quién la representara, a excepción de los partidos indianistas de tierras altas que, si bien tenían un importante arraigo y presencia local, no contaban con

un programa y un discurso que les permitiera constituirse en una opción de poder a escala nacional.

Moira Zuazo sostiene que el MAS es el segundo partido con raíces en la historia política del país después del MNR, y que ambos se desarrollaron en contextos de crisis estatales. Esto significaría que cuando la crisis de Estado precipita al vacío al sistema de partidos políticos, lo que emerge es el sustrato que está en el fondo último del Estado y que se encuentra latente en la sociedad: el nacionalismo revolucionario.

Así, la descolonización, tal como la plantea el “proceso de cambio” en curso —y no como se perfiló en el pensamiento y en las luchas indígenas—, es en realidad el denominativo que el nacionalismo revolucionario ha adquirido en el siglo XXI. Los elementos disímiles y contradictorios propios de éste están presentes en el discurso y en la práctica estatal actual, que recogió lo que existía en el ánimo de amplios sectores de la población boliviana, renovando su alianza con el Estado, aunque cambiando su sentido, limitando el alcance transformador de las demandas e imposibilitando la realización revolucionaria.

Si bien la nueva hegemonía, el nuevo sentido común que creó el neoliberalismo (Tapia, 2008), invalidó los elementos nacionalistas, socialistas, indigenistas y antiimperialistas del nacionalismo revolucionario y cerró, así, una etapa de casi cuarenta años, su resurgimiento, revestido de “proceso de cambio”, muestra que solo había entrado en latencia para regresar y recuperar su lugar de preeminencia en la historia política del país. Algunas similitudes entre el 52 y el proceso actual son elocuentes en este sentido: la apelación a la unidad de clases y sectores sociales distintos articulados bajo la categoría de “pueblo”, la identificación de un enemigo de ese pueblo que permite una sólida aglutinación de las fuerzas propias en su defensa, la cooptación de las organizaciones sindicales y de otras organizaciones sociales —y su división cuando no pueden ser controladas—. Sin embargo, mientras que el MNR, por la propia naturaleza de su programa de revolución democrático-burguesa, buscaba la unidad de clases y sectores sociales, el MAS —en una coyuntura

de franco desarrollo capitalista— ha terminado optando por la fragmentación de la sociedad.

El conjunto de clases y sectores sociales que encontraron convergencia en el nacionalismo revolucionario se inclinó electoralmente por su encarnación actual en las elecciones de 2005. Es interesante observar que, un año después, los resultados de las elecciones para la Asamblea Constituyente arrojaron una clara mayoría para el MAS en los departamentos mineros del país: 60,8 % en Oruro y 54,8 % en Potosí (Unión Europea, 2006). En las elecciones generales de 2009, el MAS incrementó esos porcentajes en ambos departamentos: a 79,4 % en Oruro y a 78,3 % en Potosí (Corte Nacional Electoral, 2009), lo que muestra que el nuevo nacionalismo revolucionario convocaba otra vez a los mineros.

El escenario en el que el MAS arribó al gobierno en 2006 se caracterizaba, por una parte, por una profunda crisis estatal en la que la representatividad del sistema político conformado a partir de 1985 y la legitimidad de la institucionalidad pública estaban seriamente cuestionadas por su escasa relación con las aspiraciones de la población, su incapacidad de atender las demandas sociales y, sobre todo, de reducir la desigualdad y, por otra parte, por una sociedad civil altamente organizada y empoderada que pugnaba por encontrar salidas que permitieran la construcción de un nuevo tipo de Estado acorde a la realidad de la sociedad boliviana y que hiciera posible una verdadera ciudadanía para el conjunto de la población.

Recogiendo una de las demandas populares centrales, la de refundación del Estado, a fin de que éste responda a la historia y realidad social del país, la Asamblea Constituyente aprobó una Constitución que establece el carácter plurinacional del Estado; es necesario recordar que en 1983 la CSUTCB ya había planteado en su tesis política la necesidad de construir un Estado plurinacional, idea que en ese momento no encontró eco en otros sectores y que recién pudo cuajar en el nuevo siglo, cuando la correlación de fuerzas había cambiado.

La CPE reconoce como sujeto central al definido como naciones y pueblos indígena originario campesinos (NPIOC), un conjunto de actores distintos y con intereses divergentes, como quedó demostrado con la ruptura del Pacto de Unidad a raíz de la intervención violenta de la marcha del TIPNIS en 2011, dejando a campesinos e indígenas en trincheras distintas. Las NPIOC constituyen un claro sustituto de aquel bloque obrero que hasta los años setenta era el protagonista de las luchas sociales y políticas.

Los datos sobre participación —como actor demandante— de las NPIOC, de los obreros y de otros sectores en la conflictividad nacional son reveladores: 2,6 % de los conflictos del período 2010-2014 fueron protagonizados por mineros, 5,5 % por obreros en general y 7,6 % por campesinos e indígenas, mostrando que la sustitución de los mineros por las NPIOC como nuevos actores estratégicos se ha cumplido, al menos en parte, ya que la mayoría de los casos de conflicto en este período ha sido protagonizada por sectores urbano-populares no obreros: gremiales (5,5 %), transportistas (7,6 %) y organizaciones vecinales urbanas y rurales formales o coyunturales (24 %), que se han convertido en un poder socioeconómico y político insoslayable; la preeminencia de estas últimas muestra la sustitución de actores de organizaciones de base funcional a otras de base territorial que se ha producido en el país en las últimas décadas. Estos datos evidencian que en la lucha social actual no se contraponen intereses de clase, sino los de segmentos de la burguesía y de la pequeña burguesía, que no ponen en cuestión el orden capitalista generalmente aceptado.

La otra gran demanda planteada por las fuerzas populares era la nacionalización de las empresas estratégicas —COMIBOL, YPF y otras— para construir un Estado fuerte y soberano. Esta demanda era fundamental para los mineros y los trabajadores en general y se articulaba tanto a la lógica nacionalista revolucionaria y socialista, como a la descolonizadora. Sin embargo, las nacionalizaciones de los últimos años no

se han orientado a ese objetivo, como lo evidencia el hecho de que la mayor parte de la producción y de las exportaciones mineras procede de las empresas privadas transnacionales y nacionales, seguida por la de las cooperativas, mientras que COMIBOL tiene un papel muy modesto³.

Para entender la posición del proletariado minero en relación con el proceso de descolonización planteado por los indígenas y al “proceso de cambio” conducido por el MAS es necesario recordar que, paralelamente al empoderamiento indígena originario antes descrito, se iba gestando el eclipse minero. La crisis de la minería estatal, las políticas de reforma estructural de los años ochenta y noventa —que limitaron la participación estatal en las actividades productivas, privatizaron las minas, redujeron el rol de COMIBOL a la administración de sus propiedades mineras a través de la otorgación de contratos de riesgo compartido o arrendamiento con empresas privadas y cooperativas (Fundación Jubileo, 2012)— y el debilitamiento que ya sufría el proletariado minero, hicieron posible que el Gobierno cerrara varias minas y despidiera a más de 24.000 trabajadores, sin que la FSTMB y la COB pudieran impedirlo.

Uno de los efectos más importantes de estas políticas es la fragmentación socioeconómica e ideológica que afectó profundamente a los obreros; los mineros asalariados disminuyeron mientras que los cooperativistas iban en aumento; el antes poderoso rol político de los sindicatos se debilitó y cedió espacio a los partidos políticos, y el espíritu de lucha fue reemplazado por una conducta más pragmática orientada al logro de los intereses corporativos inmediatos, acorde con el modelo extractivista imperante. Así, la acción sacrificada de las mujeres mineras por la recuperación de la democracia en 1977 y todos los demás ejemplos de la lucha histórica de los mineros por una sociedad más justa fueron quedando en el mito y, quizá, en el olvido.

3 Empresas privadas: \$US 2.149,27 millones, cooperativas: \$US 660,55 millones y COMIBOL: \$US 273,30 millones (Anuario Estadístico Minero Metalúrgico, en *La Razón*, 20 de abril de 2014).

En esas condiciones, la resistencia al neoliberalismo no provino de los obreros, sino de las organizaciones indígenas y de los sindicatos campesinos robustecidos organizativamente y clarificados ideológicamente, y que desde fines de los años setenta pugnan con el proletariado por la hegemonía política. Como sostiene Luis Tapia, mientras la ideología neoliberal pudo penetrar a los sectores obreros, la situación de aislamiento en que las áreas rurales se encontraban por entonces impidió una mayor influencia sobre los campesinos. Así, se produjo un desplazamiento de la participación política de los sindicatos mineros, como factor de poder, a los sindicatos campesinos (Mayorga, 2003). A ello contribuyó de manera significativa el traslado de mineros desocupados a las zonas de colonización del Chapare, Caranavi y Alto Beni, donde desarrollaron un trabajo organizativo que es claro heredero de la tradición sindical minera.

Una muestra del debilitamiento socioeconómico y político de los mineros es la “Marcha por la vida” de 1986, en protesta por la nueva política económica —utilizando un método nuevo, la marcha, que presagiaba ya la próxima hegemonía indígena campesina en las luchas sociopolíticas—, que no obtuvo más resultado que revelar su incapacidad de influir en el destino del país. Poco después se despidió a los trabajadores de la minería estatal, sin que la FSTMB pueda hacer más que reclamar por el pago de beneficios sociales. Otra muestra de que los mineros habían entrado en su ocaso son los resultados de las elecciones nacionales de 1985, cuando los partidos de centro-derecha alcanzaron mayoría de votos en los centros mineros, así como los resultados de las elecciones de 1997, cuando el exdictador Banzer triunfó en esas localidades que veinte años atrás lo habían resistido heroicamente. En los trágicos sucesos de octubre de 2003, los protagonistas ya no eran los mineros, aunque trabajadores de Huanuni y de otras minas marcharon hacia la sede de gobierno y participaron, junto a la FEJUVE de El Alto, campesinos y sectores medios, en las movilizaciones que determinaron la renuncia de Sánchez de Lozada.

Luis Tapia señala que la desarticulación de la clase obrera era condición para la privatización de los sec-

tores públicos, y que esta desorganización se desarrolló a través de una reforma moral e intelectual que sustituyó la creencia en las fuerzas y razones propias por otras que reconstituyeron a individuos y colectividades como sujetos heterónomos. El proletariado minero no fue inmune a esta reforma y al desarrollo de un nuevo sentido común —no podía serlo— que dio por resultado su fragmentación y la pérdida de la identidad construida como clase de vanguardia.

Si bien la demanda indígena de descolonización no guarda mayor correspondencia con la tradición organizativa y política minera construida bajo el influjo de los partidos de izquierda, que no asignaban un rol significativo a los campesinos indígenas en la revolución proletaria, los mineros no se sustrajeron a la sensibilización general de la sociedad boliviana con la problemática indígena —así se entiende, por ejemplo, la Resolución Expresa N° 3 de la FSTMB “Apoyo y solidaridad con los compañeros del TIPNIS”— y comprendieron que ya no era posible pensar en transformaciones socioeconómicas y políticas al margen de ésta.

Por otra parte, la matriz étnico-cultural que había permeado la lucha política en el país los obligó a repensarse como sujetos sociales y a asumir su origen indígena, abriéndose así a programas políticos distintos a los que habían adherido en el pasado, como el descolonizador. Sin embargo, la comprensión y la adhesión de los mineros son limitadas, lo que se puede advertir en las palabras de Héctor Elías Copa Cruz, secretario de Prensa y Propaganda de la FSTMB de Potosí, al ser consultado sobre el carácter plurinacional del país establecido por la CPE:

Eso lo están manejando en el sector de los compañeros campesinos. Se está rescatando la cultura que era ancestralmente, pese a que yo no conozco perfectamente la tradición de nuestros bisabuelos, estamos conformes de recuperar esas costumbres. (Entrevista realizada en julio de 2014.)

También se expresa en ese sentido el delegado de la Cooperativa Minera Porco Ltda. ante FEDECOMIN Potosí:

Es un avance que permite que algunos sectores sociales que históricamente han sido no solo olvidados, hasta ignorados, hayan sido incorporados (...), cuando se le da algún tipo de posibilidad a un determinado sector o una determinada nacionalidad nace también el sentimiento de revanchismo, de odio, y el sentimiento de buscar responsables o culpables, y eso es lo que, desde mi óptica, está apareciendo porque por lo menos a los ciudadanos ciudadanos o a la clase media no nos quieren ver ni en pintura. (...) Están afectadas las instituciones más importantes de la nacionalidad (...) en vez de conseguir coherencia de todas las fuerzas concurrentes en la consolidación del país lo atomizamos, aparezcan las republiquetas, los eternos descontentos... (Entrevista a Antonio Pardo Guevara en julio de 2014.)

Es evidente que la descolonización no es afín al pensamiento ni a la práctica sindical y política mineras, por lo que su adhesión a la causa indígena es sobre todo emocional y circunstancial y no implica una verdadera aceptación de ese programa de transformaciones.

Después de la experiencia frustrada del 52 y de los breves e incipientes procesos de la Asamblea Popular y de la cogestión obrera mayoritaria de COMIBOL durante la UDP, los mineros no pudieron volver a aproximarse al poder. La coyuntura política abierta en 2006 con la Asamblea Constituyente y la aprobación de una nueva Constitución les ofreció otra oportunidad, aunque ya no en condición protagónica.

En esa circunstancia, la resolución del XXX Congreso de la FSTMB realizado en 2008, en una amalgama de postulados nacionalistas y socialistas, dispuso la lucha decidida y organizada de los trabajadores para imponer las agendas de 2003 y 2005, planteó la necesidad de refundar COMIBOL y YPFB, de imponer el control social de los trabajadores en todas las empresas del país, fundamentalmente mineras, como un paso para la administración obrera directa, así como preservar la independencia política de los trabajadores y

de sus organizaciones sindicales y conformar un instrumento político propio. Aunque varios representantes mineros, especialmente del sector cooperativista, participaron en los distintos gabinetes del gobierno del MAS⁴, no aprovecharon su gestión para ejecutar estas disposiciones del ente matriz.

Bajo el nuevo empuje del nacionalismo revolucionario anidado en el “proceso de cambio”, la CSUTCB —que al liberarse del pacto militar campesino había logrado su independencia del Estado, disputando su liderazgo a los mineros— ha vuelto a subsumirse en el Estado, y la burguesía —una vez superado el *impasse* de la primera gestión de gobierno del MAS, cuando parecía haberse tomado en serio los elementos socialistas e indigenistas del conglomerado ideológico de ese partido— también lo hace, probablemente porque se trata de una burguesía inacabada (sesenta años después del 52, la economía boliviana sigue siendo básicamente primario-exportadora) que requiere el calor estatal para continuar su interminable proceso de gestación.

Por su parte, las organizaciones obreras, que no han logrado recuperarse aún del profundo debilitamiento que sufrieron, aquejadas por diferencias internas y, en su mayoría, permeadas por un espíritu pragmático, parecen también haber cedido; el pacto gobierno-COB hacia las elecciones de 2014 lo corrobora, completando así la agregación nacionalista revolucionaria. Los únicos que parecen quedar fuera son los indígenas y sectores medios de izquierda, aún portadores del proyecto de descolonización.

3. LOS TRABAJADORES MINEROS HOY

Actualmente el universo de los trabajadores mineros es muy distinto del que existió en el siglo XX: de los 40.000 que operaban en 1944, la aplicación de la NPE los redujo a 28.720 en 1993 (Rodríguez, 2000), para incrementarse en el nuevo siglo hasta superar los

4 El expresidente de FENCOMIN, Walter Villarroel, fue ministro de Minería y Metalurgia; a raíz del conflicto de Huanuni, que dejó nueve muertos y 57 heridos, fue sustituido por Guillermo Dalence, exdirigente de la FSTMB. El expresidente de FEDECOMIN Oruro, Isaac Meneses, fue designado viceministro de Cooperativas Mineras y José Luis Chorolque, también representante de ese sector, fue nombrado en el mismo cargo.

130.000 en 2013⁵. Los asalariados, que se habían hipertrofiado en el decenio de 1950, fueron menguando su número en la etapa neoliberal, y en la actualidad son alrededor de 14.000, entre trabajadores estatales y privados. Los mineros chicos, por su parte, se han mantenido en una cantidad reducida que, en los últimos años, ha oscilado entre 1.700 y 2.600 trabajadores; los cooperativistas, en tanto, casi alcanzan los 115.000⁶.

Esa enorme masa de cooperativistas incluye a miembros de cooperativas tradicionales —productoras de estaño, zinc, plata, plomo, antimonio y wólfram— y auríferas, de aquellas con importantes capitales o las que desarrollan sus actividades en condiciones precarias; incluso hay cooperativas que trabajan sin contar con personería jurídica ni autorizaciones de operación, y algunas sin cumplir lo estipulado por la CPE (“El Estado reconoce y protege las cooperativas como formas de trabajo solidario y de cooperación, sin fines de lucro”) y por la Ley General de Sociedades Cooperativas, que especifica:

Igualdad de derechos y obligaciones entre socios; control democrático teniendo cada socio derecho a un voto, cualquiera sea el valor de sus aportaciones; propiedad común de servicio social y utilidad pública; no existen fines de lucro entre socios; distribución de excedentes de acuerdo al trabajo realizado (Fundación Jubileo, 2012).

En 2010 la fuerza de trabajo empleada por las cooperativas era de 65.606 personas, mientras que el número de socios era solo de 41.993, es decir que había 23.613 trabajadores asalariados; se estaría, pues, ante la emergencia de una nueva burguesía de origen popular⁷ que se ha empoderado económica y políticamente en los últimos años.

El “Primer encuentro plurinacional para profundizar el cambio”, de 2012, decidió otorgar mayor participación a las cooperativas en las áreas mineras, en función a lo establecido en la CPE, y COMIBOL inició ese mismo año la “liberación” de parte de la reserva fiscal a fin de ampliar la participación de las cooperativas en la producción minera. Como resultado de estas políticas, el número de cooperativas mineras ha ido creciendo de manera constante. En 1995 eran 690; en 2010 esta cantidad casi se duplicó por efecto del elevado precio internacional de los minerales, llegando a 1.019 cooperativas (Fundación Jubileo, 2012) y en 2014 estarían registradas 1.642⁸, la mayoría en La Paz, Potosí y Oruro, pero también en Santa Cruz y el Beni. Las áreas en las que operan se han incrementado en 700 % desde 2006, pasando de 47.153 ha a 375.073 ha en 2013⁹, superando a las de COMIBOL (328.801 ha¹⁰) y controlando el 70 % de los yacimientos de la corporación (Fundación Jubileo, 2012). El aporte económico de estas entidades al Estado es sumamente bajo, ya que se las ha eximido del pago de varios tributos. Por todo ello puede decirse que los cooperativistas son actores productivos verdaderamente privilegiados.

Sin embargo, esta situación privilegiada no se extiende al conjunto de los cooperativistas; es necesario distinguir entre los socios de las cooperativas y sus trabajadores. El carácter de las cooperativas mineras limita las posibilidades de que los trabajadores se organicen y desarrollen una actividad sindical que les permita mejorar sus precarias condiciones laborales. Al respecto, el secretario ejecutivo de la COD de Potosí, Miguel Ángel Mamani, señala:

[...] lamentablemente su posición ideológica [del sector cooperativo] no es bien esclarecida porque no les dejan organizarse en sindicatos entre los mismos traba-

5 Viceministro de Cooperativas Mineras, José Luis Chorolque, en *Página Siete*, 30 de abril de 2014.

6 *Ídem*.

7 Carlos Arze, investigador de CEDLA, en *Erbol*, 23 de septiembre de 2012.

8 Ministro de Minería, César Navarro, en *Erbol*, 9 de abril de 2014.

9 Viceministro de Cooperativas Mineras, José Luis Chorolque, en *Página Siete*, 13 de junio de 2013.

10 SERGEOTECMIN en *Página Siete*, 13 de junio de 2013.

jadores, teniendo en cuenta que el resto, el grueso de los trabajadores no son socios de la cooperativa, sino solamente son simples peones de un socio. (Entrevista realizada en junio de 2014.)

La trayectoria de los mineros cooperativistas desde los márgenes en los que surgieron hacia el centro del escenario económico y político de país es notable.

FENCOMIN tuvo una actuación política importante en las crisis de octubre de 2003 y de junio de 2005 (Mayorga, 2007), y desde entonces se constituyó en una sólida aliada del MAS, aunque con los altibajos propios de la relación entre el Gobierno y las organizaciones sociales. Hoy no son ya quienes recogen las migajas de la minería, sino que se han convertido en actores poderosos que acumulan importantes capitales y que definen las políticas de desarrollo minero. Para ello han desplegado una actuación política que, más que orientada por una línea ideológica, es fundamentalmente pragmática.

Los mineros asalariados, en cambio, han mantenido en líneas generales los objetivos de su lucha, o por lo menos los reivindican en su discurso. Entre éstos figuran el fortalecimiento de COMIBOL y la recuperación de su protagonismo productivo, que hizo posible la aprobación en 2002 de la Ley 2400, que restableció la dirección y administración directa de las actividades mineras por el ente estatal, y de la Ley 3720 en 2007, que lo habilitó para participar en todas las actividades de la cadena productiva. Sin embargo, esto no ha significado que COMIBOL se constituya efectivamente en el núcleo de la producción minera del país, como lo demuestra la información oficial consignada en páginas anteriores, según la cual su producción no supera el 5 % del total.

Pese a ello, algunos dirigentes mineros intentan mantener el antiguo prestigio del sector; el secretario ejecutivo de la Central Obrera Departamental de Potosí, Miguel Ángel Mamani Garabito, señala que:

El sector minero ha entrado en diferentes conflictos, ha ido peleando no solamente para el beneficio de su sec-

tor, sino también para el beneficio de muchos sectores, en algún momento sin sacar rédito para el sector minero sino para los otros sectores, de ahí que ha sido nombrado y catalogado como vanguardia el sector minero a la cabeza de la federación de mineros. (Entrevista realizada en junio de 2014.)

Pareciera que el derrotero político actual de las organizaciones mineras está marcado por demandas corporativas, buscando decidir en su beneficio sobre el destino de recursos naturales que son propiedad del país en su conjunto, en medio de una fuerte pugna interna por el control de esos recursos.

Declaraciones de altos dignatarios de Estado y de dirigentes mineros permiten ilustrar el carácter de las demandas corporativas y de esa pugna interna. Sobre la exigencia de mayor representación política de los cooperativistas en reconocimiento a su apoyo al proceso actual, el asambleísta del MAS y representante del sector cooperativista, Carlos Troche, afirma que: “hay casos, como en el Brasil, donde existen 80 representantes cooperativistas, situación que se espera replicar en Bolivia al constituirse en uno de los sectores que aportan económicamente al proceso de cambio” (Erbol, 18 de septiembre de 2013), y Eugenio Rojas, jefe de la bancada del MAS en el Senado, asevera que: “El cooperativismo nos apoya mucho políticamente, es bueno, y también crea algunas fuentes de trabajo. En ese sentido nosotros vamos a respetar a ese sector, apoyándolo como gobierno” (Erbol, *op. cit.*).

Sin embargo, el presidente de FENCOMIN, Alejandro Santos, en circunstancias en que se revisaba el proyecto de ley minera en la Asamblea Legislativa, aclara que el apoyo de la organización al Gobierno está condicionado: “Si bien la FENCOMIN y todas las cooperativas del país hemos llevado a que el presidente Evo sea el Presidente de Bolivia, así también podemos bajarlo” (Erbol, 31 de marzo de 2014). Por su parte la FSTMB, en su crítica al cooperativismo y las ventajas que se le brinda, señala:

Argumentar que el sector cooperativo no tiene que ver con el lucro, en comparación a los otros sectores mine-

ros, simplemente es dar un paso a la explotación irracional y a la violación de cualquier norma que regule la extracción de los recursos naturales y a la propia seguridad de los trabajadores mineros. Nuestra posición es la universalidad de las normas tributarias, para no dar paso a quienes se refugien en un privilegio para cambiar de razón social (*Página Siete*, 13 de marzo de 2014).

Asimismo, la FSTMB ha señalado que la nacionalización de los recursos naturales no debe dar lugar al traspaso de yacimientos a ningún sector minero y bajo ningún título, y censura la pretensión de los cooperativistas de que las obligaciones que tienen con el Estado por canon de arrendamiento, venta de materiales y equipos y alquiler de maquinaria sean condonadas (*Erbol*, 12 de marzo de 2014).

En los últimos años, la línea ideológica de la FSTMB se muestra zigzagueante, probablemente a causa de lo que señala el secretario ejecutivo de la COD de Potosí:

En el aspecto organizativo, en el aspecto ideológico, también se puede decir que existe una crisis dirigenal. Se podría decir que es porque los trabajadores no encuentran una posición clara y esclarecida, empezando desde el mismo ente matriz, la FSTMB, que no da un posicionamiento claro y concreto en función a los intereses de los mismos trabajadores, sino que simplemente toma posiciones sectoriales o de grupo. (Entrevista realizada en junio de 2014.)

En el XXXI Congreso de la FSTMB, realizado en 2011, se aprobó un documento presentado por los trabajadores de Huanuni que establecía los siguientes elementos básicos de su plataforma de lucha: unidad de los trabajadores y del pueblo boliviano en torno a las agendas de 2003 y 2005 y para implantar el socialismo a la cabeza de los trabajadores, campesinos y clase media empobrecida; conformación de un instrumento político de los trabajadores para ejecutar la propuesta histórica y revolucionaria del pueblo boliviano; nacionalización de las empresas transnacionales privadas y de la minería mediana; control social colectivo de los trabajadores como forma de evitar la burocratización y corrupción de las empresas estatales

y privadas. Sobre el gobierno del MAS, en el mismo documento señalaba que “la apertura a representantes del neoliberalismo marcaron el viraje hacia posiciones reformistas, abandonando los objetivos por los cuales el pueblo había luchado contra el neoliberalismo en 2003 y 2005”.

Por el contrario, el ampliado de la COB realizado en noviembre de 2013 —bajo la dirección de Juan Carlos Trujillo, representante de los mineros de Huanuni— aprobó la alianza política estratégica con el Gobierno, desechando la idea de conformar un partido propio de los trabajadores y, pese a que los dirigentes de la FSTMB concluyeron su mandato en 2013 y a que el Sindicato Mixto de Trabajadores Mineros de Huanuni pidió la pronta realización del XXXII Congreso de la FSTMB, dispuso la suspensión de todos los congresos de federaciones y confederaciones hasta después de las elecciones de 2014.

En ese esquema, en enero de 2014, el ampliado nacional de la FSTMB ratificó su apoyo a la alianza política estratégica entre la COB y el Gobierno (*Radio Nacional Huanuni*, 14 de enero de 2014), y en febrero la máxima dirigencia de la COB participó en el ampliado del MAS y se sumó a la organización de la campaña electoral del partido de gobierno, lo que, según su secretario ejecutivo, era una resolución del ampliado nacional del ente matriz (*La Razón*, 3 de febrero de 2014).

En general puede afirmarse que, en la actualidad, los mineros presentan rasgos distintos de aquellos que los caracterizaron hasta fines del siglo XX y que los convirtieron en los actores sociopolíticos más importantes del país: el sindicalismo, la conciencia de vanguardia y el insurreccionalismo. La práctica sindicalista se mantiene —aunque en el caso de los cooperativistas ésta se halla severamente limitada—, la conciencia de vanguardia pervive en el discurso como una rémora del pasado, aunque su condición de tal ya no existe en la realidad, y el insurreccionalismo ha sido eliminado en aras de una lucha centralmente dirigida al mantenimiento de la fuente de empleo y al mejoramiento de los ingresos. El secretario de Prensa y Propaganda de

la FSTMB de Potosí señala al respecto en una entrevista:

El objetivo de los trabajadores mineros siempre es de poder modernizarnos, de poder tener un ingreso económico que sea saludable para la familia, que no haiga desocupaciones. La mayor parte de la riqueza se la llevan las transnacionales, los mineros a veces nos llevamos una pequeña miseria y quisiéramos nosotros que se pueda cambiar esa política.

Y un representante de FEDECOMIN Potosí afirma:

Mejorar sus condiciones de vida, y aquí está involucrada la familia, la estabilidad laboral, el salario, que tendría que establecerse en un marco justo de respuesta al sacrificio del minero; eso entre los asalariados. Entre los cooperativistas, la mayor posibilidad de acceso a yacimientos. (Entrevista a Antonio Pardo Guevara, julio de 2014.)

Una revisión de las demandas de los distintos subsectores de trabajadores mineros en algunos de los conflictos que protagonizaron en los últimos cuatro años permite concluir que la FSTMB, buscando congruencia con su tradición de vanguardia del proletariado, ha planteado algunas demandas de carácter general, como la del incremento salarial para todos los trabajadores y la modificación de la Ley de Pensiones, además de otras vinculadas específicamente con el sector: el rechazo a la toma de la mina Colquiri por cooperativistas y el pedido de que sea nacionalizada en su totalidad (2012) —demanda que dio lugar a la nacionalización de ese centro minero—; la administración de la mina Himalaya por COMIBOL y no por los cooperativistas que la controlan (2012), universalización de normas tributarias —evitando favoritismos con el sector cooperativo— y la aprobación de la nueva ley minera mediante consenso (2014).

Sin embargo, un análisis minucioso del conjunto de sus demandas permite evidenciar una serie de contradicciones con los anteriores planteamientos:

Rechazo a la nacionalización de empresas mineras privadas porque atentaría contra las fuentes laborales y porque COMIBOL no tendría posibilidades de administrarlas (2011); respeto a la propiedad privada ante frecuentes avasallamientos en Colquiri, Amayapampa, Bolívar y Porco (2011); y exigencia de destitución de funcionarios de las secretarías de Medio Ambiente y de la Madre Tierra de Oruro que estarían a favor de una ONG que observa la contaminación generada por operaciones mineras (2012).

Se suma a los factores ya señalados, que fueron debilitando a la FSTMB, la pérdida de afiliados que se ven atraídos por la posibilidades de generar mayores ingresos a través de la conformación de cooperativas. Uno de estos casos es el de un grupo de extrabajadores (afiliados a la FSTMB) de la empresa San Lucas, subsidiaria de Sinchi Wayra, que constituyeron la Cooperativa Totoral, que en 2013 intentó avasallar cuadrículas de COMIBOL en el distrito de Avicaya.

En esta situación de debilidad, el peso actual de la FSTMB en las decisiones de la COB es poco significativo, tal como señala el secretario ejecutivo de la COD de Potosí:

Lamentablemente en estas últimas temporadas no han sido ya tan determinantes las posiciones que hubiese ido adoptando la federación de mineros más que todo en nuestro departamento, porque lamentablemente existe nomás pues una crisis dirigencial, se podría decir, en los diferentes sectores, y por qué no decir, también en el mismo sector de los mineros. Entonces eso hace que los trabajadores tengamos nuevamente que ir pensando en hacer seminarios, cursos, talleres, para poder ir fortaleciendo más que todo el pensamiento, la posición, la ideología y el posicionamiento clasista que siempre ha caracterizado a los mineros. (Entrevista realizada en junio de 2014.)

Al igual que la FSTMB y los sindicatos de mineros asalariados del Estado, los trabajadores de la minería privada oscilan entre planteamientos nacionalistas y la lógica corporativa que parece haberse impuesto en el país: en 2011 el sindicato de trabajadores mi-

neros de la mina Porco (sector privado) se movilizó en rechazo a una posible nacionalización con el argumento de que el Estado no estaría en condiciones de administrar complejos metalúrgicos; en 2012, los trabajadores de la empresa Himalaya pidieron firmar contratos de riesgo compartido con la empresa para no compartir ganancias con los cooperativistas, y en 2013, los trabajadores asalariados de Porco junto a los pobladores del lugar demandaron respeto al contrato entre COMIBOL y la empresa Illapa para explotar la mina Porco.

A diferencia de los trabajadores sindicalizados, en los últimos años FENCOMIN y sus asociados han mostrado una sola línea de acción, que es la de defensa a ultranza de sus intereses corporativos, como se advierte por las demandas que plantearon en algunos de los conflictos que recientemente protagonizaron: rechazo al monopolio de la Empresa Estatal de Oro y a la conversión de parajes de laboreo en estatales (2011); rechazo al pago de 15 % por impuesto al valor agregado porque afectaría sus ingresos (2011); suspensión de la inmovilización de las áreas de reserva fiscal; aprobación de contratos de arrendamiento y de los trámites de nuevas cooperativas (2012); rechazo al D.S. 1661, que no reconoce los contratos mineros en áreas protegidas (2013); rechazo a la legalización del contrato entre COMIBOL y la empresa Illapa para explotar la concesión Sorpresa (2013); rechazo a cambios al proyecto de ley de minería que, según distintos sectores, contienen disposiciones inconstitucionales y los favorece (2014); rechazo al remate de bienes otorgados como garantía al Servicio de Impuestos Nacionales (2014); cambio de la ministra de Culturas por su gestión para que se declare al Cerro Rico patrimonio cultural de Bolivia, ya que atentaría contra sus fuentes laborales (2010); y cambio del ministro de Minería y del gerente regional de COMIBOL por autorizar el cierre de áreas del Cerro Rico (2014). Para lograr estos objetivos, los cooperativistas recurrieron en varios casos a medidas de presión violentas, como la ocupación de un piso del edificio de COMIBOL, la toma de ejecutivos de esa institución como rehenes, la declaración de huelga de hambre y bloqueos de carreteras.

3.1. CONSIDERACIONES FINALES

A continuación, y para cerrar el análisis sobre la trayectoria de los mineros como actores sociopolíticos, se apuntan algunos aspectos conclusivos:

Los trabajadores mineros en Bolivia se asumieron tempranamente como clase social y como actor político estratégico capaz de dirigir las luchas populares. Su actuación sindical y política les permitió constituirse en la fuerza sociopolítica fundamental del país y alcanzar algunas victorias significativas que marcaron su historia y crearon su mito.

Durante 40 años los mineros desplegaron su accionar entre el paradigma nacionalista revolucionario y el socialista, afincándose en este último sobre todo a nivel programático y discursivo y en la acción efectiva del primero. La imposibilidad minera de avanzar, a partir de esas victorias, hacia conquistas mayores se constituyó en su debilidad central y los condujo a situaciones de crisis.

El desmantelamiento del Estado del 52 entre los años ochenta y noventa y la construcción de un nuevo sentido común —y de una nueva hegemonía— los desahogó, puso en cuestión su identidad de clase y ocasionó la pérdida de su horizonte ideológico, llevándolos a adoptar una lógica pragmática. De una lucha que articulaba los intereses y demandas propios con los del conjunto de los sectores populares, los mineros transitaron a una lucha cada vez más claramente corporativa y pragmática.

Las divergencias entre los subsectores mineros a partir de los intereses corporativos se han ido profundizando, lo que ha ido distanciándolos e incluso enfrentándolos entre sí, por lo que no es posible pensar en un movimiento minero único. Esto explica que los mineros jueguen roles diferenciados en la conflictividad social del país: los trabajadores sindicalizados oscilando entre las demandas transformadoras enmarcadas en su tradición de lucha nacionalista y por el socialismo y las de carácter reivindicativo, en tanto los cooperativistas, claramente posicionados en este

último sentido. Puede decirse, entonces, que de los rasgos centrales que constituyeron a los trabajadores mineros como actores sociopolíticos fundamentales, sindicalismo, conciencia de vanguardia e insurreccionalismo, actualmente solo queda el sindicalismo; la conciencia de vanguardia pervive en el discurso, pero la realidad muestra cuánto se han alejado de esta posición, y el insurreccionalismo ha dejado paso a una lucha en la que se prioriza el mantenimiento de la fuente de empleo y el mejoramiento de los ingresos.

El desarrollo de una matriz étnico-cultural en las luchas políticas y el surgimiento del paradigma descolonizador —ajenos a la tradición sindical y política minera— encontró a los mineros dispersos, debilitados y con escasos recursos para asumir ese nuevo reto, aunque los sensibilizó hacia las demandas indígenas. En realidad, más que plegarse a un programa de transformación descolonizadora, los mineros —especialmente los cooperativistas— parecen sumarse a la opción política que puede asegurarles beneficios sectoriales.

La adopción de algunas demandas nacionalistas por el “proceso de cambio” convocó a los mineros y permitió así su regreso al seno del nacionalismo revolucionario, ideología que ha reaparecido en el siglo XXI revestida con ese nuevo ropaje.

La debilidad de las organizaciones mineras —pese al espectacular crecimiento económico del sector en los años recientes—, su extravío ideológico y su práctica errática las coloca en una situación radicalmente distinta de aquella de vanguardia del proletariado alcanzada a mediados del siglo XX.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES VIRTUALES

Antezana, Luis H. (1987). *Sistema y proceso ideológicos en Bolivia (1935-1979) en Bolivia hoy*. México: Siglo XXI editores.

Cajías, Magdalena (2000). “Sobre los pasos de la vida y la agonía de la COB”, en *Opiniones y análisis. El sindicalismo en Bolivia: presente y futuro*. La Paz: Fundación Hanns Seidel y Fundación Boliviana para la Capacitación Democrática y la Investigación (FUNDEMOS).

Do Alto, Hervé y Stefanoni, Pablo (2010). *El MAS: las ambivalencias de la democracia corporativa en Mutaciones del campo político en Bolivia*. La Paz: PNUD.

Espinoza, Jorge (2011). *Minería boliviana: su realidad*. La Paz: Plural editores.

Fundación Jubileo (2012). *Diagnóstico del sector minero*. La Paz: Fundación Jubileo.

Lehm, Zulema y Rivera, Silvia (1988). *Los artesanos libertarios y la ética del trabajo*. La Paz: TOHA.

Lora, Guillermo (1969). *Historia del movimiento obrero boliviano*. Cochabamba: Los Amigos del Libro.

Mayorga, Fernando (2007). “Movimientos sociales, política y Estado”: *Temas de coyuntura nacional, Opiniones y Análisis*, Tomo II. La Paz: Fundación Hanns Seidel y FUNDEMOS.

Mayorga, Fernando (2003). “La revolución boliviana y la participación política”, en: Alain Touraine *et al.*, *Tenemos pechos de bronce... pero no sabemos nada. Memoria de la conferencia internacional Revoluciones del siglo XX: homenaje a los cincuenta años de la Revolución Boliviana*. La Paz: PNUD, FES-ILDIS y Plural editores.

Morales, Juan Antonio (2003). “La revolución boliviana y sus reformas económicas”, en: Alain Touraine *et al.*, *Tenemos pechos de bronce... pero no sabemos nada. Memoria de la conferencia internacional Revoluciones del siglo XX: homenaje a los cincuenta años de la Revolución Boliviana*. La Paz: PNUD, FES-ILDIS y Plural editores.

Rodríguez, Huáscar (2012). *La choledad antiestatal. El anarcosindicalismo en el movimiento obrero boliviano (1912-1965)*. La Paz: Muela del Diablo.

Rodríguez, Gustavo (2000). “De trabajadores a individuos. Los mineros en una perspectiva histórica”: *Opiniones y análisis. El sindicalismo en Bolivia: presente y futuro*. La Paz: Fundación Hanns Seidel y FUNDEMOS.

Tapia, Luis (2008). “La reforma del sentido común en la dominación neoliberal y en la constitución de nuevos bloques históricos nacional-populares”, en: Ana Esther Ceceña (coordinadora), *De los saberes de la emancipación y de la dominación*. Buenos Aires: CLACSO.

- Unión Europea, Misión de Observación (2006). “Bolivia. Elecciones a la Asamblea Constituyente y Referéndum sobre las Autonomías Departamentales. Informe final”. Consultado en EU EOM Final Report Bolivia- 2006. Es.pdf - Adobe Reader
- Zavaleta, René (1987). *Forma clase y forma multitud en el proletariado minero en Bolivia en Bolivia hoy*. México: Siglo XXI editores.
- Zuazo, Moira (2009). *Cómo nació el MAS. La ruralización de la política en Bolivia. Entrevistas a 85 parlamentarios del partido*. Segunda edición revisada. La Paz: Friedrich Ebert Stiftung (FES).
- www.constituyentesoberana.org. Consultado en abril de 2014.
- www.Erbol.com.bo. Fechas de consulta: 23 de septiembre de 2012, 18 de septiembre de 2013, 12 y 31 de marzo de 2014 y 9 de abril de 2014.
- www.lapatriaenlinea.com. Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB) (2011). “Resolución expresa N° 3. Apoyo y solidaridad con los compañeros del TIPNIS”. Consultado el 23 de septiembre de 2011.
- www.la-razón.com. Consultado el 3 de febrero y 20 de abril de 2014.

FUENTES VIRTUALES

- www.bolpress.com. FSTMB Documento político aprobado en el XXXI Congreso Minero. Consultado el 23 de septiembre de 2011.
- www.comibol.gob.bo. Espinoza, Jorge (2012). “Nacionalización y reversiones mineras”. Consultado el 7 de febrero de 2012.
- www.nacionaldehuanuni.com. Consultado el 14 de enero de 2014.
- www.páginasiete.bo. Consultado el 13 de junio de 2013, 13 de marzo y 30 de abril de 2014.
- www.repositories.lib.utexas.edu. Corte Nacional Electoral (2009). “Acta de cómputo nacional elecciones generales y referendos 2009”. Consultado en abril de 2014.

MINERÍA, DESARROLLO Y CONFLICTIVIDAD SOCIAL

Eliodoro Sandi Bernal

El objetivo del presente ensayo es mostrar el grado de importancia de la minería para la economía del país y su incidencia en el desarrollo nacional, regional y local, así como los cambios registrados en esta actividad en el período 2010-2013 con relación a los años precedentes, incluyendo las transformaciones estructurales y legales. Se busca, además, establecer el vínculo de este proceso con la conflictividad social del sector a fin de develar la manera en que los conflictos sociales generados alrededor de las diferencias erigidas entre los actores locales y externos, sociales e institucionales, interfieren en las interacciones necesarias para una eficiente creación del excedente minero y su distribución entre los actores involucrados.

1. LA MINERÍA EN LA ECONOMÍA BOLIVIANA

Históricamente, la economía boliviana se ha sustentado principalmente en la extracción y exportación de materias primas, especialmente hidrocarburos y minerales. La composición del producto interno bruto (PIB) a precios constantes muestra que en el año 2013, después del sector manufacturero, que es la actividad económica con mayor contribución al PIB (aporta el 16,45 % del mismo), el segundo lugar lo ocupa la extracción de minas y canteras (incluye minerales, petróleo y gas) con 12,42 %, superando por primera vez

al sector agropecuario, que en el último año participa con 12,04 %. Sin embargo, desagregando aún más, la importancia de la minería resulta menor, ya que en 2013 contribuyó solo con 5,29 %, mientras que el sector de hidrocarburos lo hizo con 7,13 % del PIB¹.

En la tabla 1 se refleja la participación del sector minero con relación a los indicadores económicos más relevantes en la gestión 2013.

Se puede observar en esta tabla que, por la naturaleza de la actividad minera, habitualmente intensiva en uso de capital y tecnología, y al contrario poco intensiva en demanda de servicios y empleo con relación a otras actividades económicas, su contribución al PIB y empleo es relativamente baja, en tanto que su aporte en el valor de exportaciones y regalías es más significativo, por su carácter esencialmente exportador.

La participación de la minería en la recepción de inversión extranjera directa y generación de impuestos directos es también limitada. En el primer caso, la demora excesiva en la elaboración y aprobación de la nueva Ley de Minería y Metalurgia, promulgada el 28 de mayo de 2014, ha generado un nivel de incertidumbre entre los inversionistas, quienes normalmente toman decisiones sobre la base del conocimiento del marco jurídico vigente para una actividad econó-

1 INE, 2014.

mica. En el segundo caso, la limitada participación de la actividad minera en impuestos, pese a estar gravada con una alícuota adicional al IUE de 12,5 %, se puede explicar porque este sector tiene un alto componente de economía informal, uno de cuyos rasgos es precisamente el bajo cumplimiento de las normas fiscales, como se mostrará más adelante.

2. TENDENCIAS DEL CRECIMIENTO MINERO

El análisis estático es insuficiente para determinar tendencias de comportamiento de un sector económico. Por esta razón se intentará identificar las propensiones de crecimiento del sector minero en un período relevante. Se ha tomado para el efecto los últimos ocho años, divididos en dos tramos iguales de cuatro años, el primero de 2006 a 2009 y el segundo de 2010 a 2013; el año 2006 ha sido tomado como punto de partida en el entendido de que constituye el punto de

quiebre en cuanto a la vigencia de la actual política sectorial.

En la tabla 2 se observa que el comportamiento del PIB minero muestra un cambio de tendencia a partir de 2010 con relación al tramo 2006-2009. Mientras que el PIB de Bolivia en el primer tramo creció con un promedio de 4,71 % incrementándose este promedio a 5,31 % en el segundo tramo, en el caso del sector minero ocurre lo inverso, ya que el promedio de crecimiento entre 2006 y 2009 alcanzó un nivel muy por encima del promedio de crecimiento del PIB total, con 19,13 %, en tanto que en el período 2010-2013 tuvo una caída significativa, alcanzando incluso un valor negativo de -0,76 %²; esto puede explicarse en gran medida por la crisis económica internacional que se produjo entre 2008 y 2009 y de la cual muchos países industrializados aún no han podido recuperarse, considerando la dependencia de este sector respecto del mercado externo.

Tabla 1: Participación de la minería en la economía boliviana (año 2013)

Indicador	Unidad	Total Bolivia	Sector minero	Participación
PIB	Miles de Bs de 1990	38.487.830	2.036.780	5,29 %
Exportaciones	Millones de \$US	12.043	2.397	19,90 %
Empleo	Número de personas	2.226.400	126.640	5,70 %
Impuestos directos*	Millones de Bs	10.995,9	845,7	7,70 %
Regalías mineras **	Millones de \$US	839,9	134,8	16,05 %
IED***	Millones de \$US	2.030	139,3	6,90 %

* Comprende únicamente el Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas (IUE), y en el caso de la actividad minera también la alícuota adicional al IUE.

** Incluye solamente las regalías por hidrocarburos y minería.

*** Inversión Extranjera Directa con datos de CEPAL (2014).

Fuente: elaboración propia con datos del INE, MMM, Min. Trabajo, SIN, YPFB y CEPAL.

Tabla 2: Evolución del PIB total frente al PIB minero (en miles de Bs de 1990)

Año	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
PIB total	27.278.913	28.524.027	30.277.826	31.294.253	32.585.680	34.271.640	36.045.688	38.487.830
Crecimiento	4,80 %	4,56 %	6,15 %	3,36 %	4,13 %	5,17 %	5,18 %	6,78 %
PIB minero	1.112.043	1.222.984	1.911.021	2.100.161	2.014.615	2.083.202	1.979.637	2.036.780
Crecimiento	6,67 %	9,98 %	56,26 %	9,90 %	-4,07 %	3,40 %	-4,97 %	2,89 %

Fuente: elaboración propia con datos de INE, 2014.

2 Los promedios han sido calculados aplicando la media geométrica de las tasas de crecimiento anuales.

3. INVERSIONES EN EL SECTOR MINERO

La tendencia declinante de la actividad minera, reflejada en el comportamiento del PIB del sector, guarda una relación directa con el comportamiento de la inversión, como se puede advertir en los datos de la tabla 3³.

La inversión destinada a nuevos proyectos mineros o a la ampliación de los existentes tiene un período de maduración de largo plazo y por tanto sus efectos sobre la producción se reflejan también en esos términos. La inversión sectorial en los años bajo análisis (2006-2013) no ha generado nuevas operaciones mineras; más exactamente ha estado dirigida a inversiones de reposición e inversiones en medio ambiente, con excepción de las inversiones finales y complementarias realizadas por las empresas mineras San Cristóbal, Manquiri y San Vicente que se materializaron en los años precedentes a su entrada en producción.

En la tabla 3 se refleja el cambio de tendencia de la inversión sectorial; así, mientras la inversión en minería en el período 2006-2009 alcanzaba un monto total de 1.124,1 millones de \$US, en el siguiente tramo 2010-2013 la inversión total disminuye a 788,1 millones de \$US, lo que significa una caída de 29,8 %.

Sin embargo, se puede apreciar un comportamiento diferente en la inversión pública respecto a la inversión privada. Así, en consonancia con el cambio de orientación de la política minera, la inversión pública en el sector evidencia un crecimiento significativo, de

90,4 millones de \$US invertidos entre 2006 y 2009. Esta suma se incrementa sustancialmente a 259 millones de \$US en el siguiente período, evidenciando un crecimiento de 186,5 %. Es muy probable que esta subida se explique principalmente por las inversiones realizadas en el nuevo ingenio de Huanuni, la adquisición de nuevos hornos para la fundición de Vinto y en las plantas piloto de carbonato de litio y cloruro de potasio construidas por COMIBOL.

En cambio, la inversión privada en minería tuvo un comportamiento inverso: mientras que en el período 2006-2009 este rubro mostró cifras elevadas, llegando en esos cuatro años a 1.043,2 millones de \$US, en el período 2010-2013 cayó a 529,7 millones de \$US, reflejando una disminución de 49,2 %, es decir, a casi la mitad, lo que evidencia la falta de nuevos proyectos y la presencia únicamente de inversiones de reposición y mantenimiento, situación que condicionará el crecimiento del sector minero en el futuro, con los consiguientes efectos sobre el empleo y otras variables económicas y sociales que propician la aparición de situaciones de conflicto.

4. EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES MINERAS

La estructura de las exportaciones bolivianas en los últimos años ha pasado a depender en más de 80 % de los recursos no renovables⁴, por lo que se podría afirmar que el país aún no ha podido superar el viejo modelo exportador primario implantado desde fines del siglo XIX.

Tabla 3: Inversión en minería, 2006-2013 (en millones de \$US)

Año	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (p)	2013 (p)
Inversión total	330,2	401,3	245,0	157,6	130,3	223,0	224,8	210,7
Inversión pública	2,2	5,8	35,4	47,0	27,4	90,2	70,0	71,4
Inversión privada	328,0	395,5	209,6	110,6	102,9	132,8	154,7	139,3

Fuente: Ministerio de Minería y Metalurgia, 2014.

3 Ministerio de Minería y Metalurgia, 2014.

4 Fundación UNIR Bolivia, 2012a: 32.

Por consiguiente, es importante analizar el comportamiento de las exportaciones mineras, al ser la minería un sector eminentemente exportador y dado su aporte significativo a las exportaciones del país: aproximadamente un quinto del total de las mismas.

Si se observa la tabla 4, se advierte que el cambio de tendencia en el valor de las exportaciones mineras se produjo recién en el año 2011, a diferencia de lo que acontecía con el PIB minero, cuyo punto de inflexión se había dado en 2009.

Tabla 4: Valor de las exportaciones mineras (en \$US)

Año	Exportaciones mineras (\$US)	PIB minero, crecimiento anual (%)
2006	789.052.709	132,16
2007	1.042.634.403	32,14
2008	1.489.942.840	42,90
2009	1.379.660.055	92,60
2010	1.812.601.966	31,38
2011	2.573.856.488	41,00
2012	3.134.696.010	21,79
2013	2.396.997.111	-23,53

Fuente: Ministerio de Minería y Metalurgia, 2014.

En criterio del autor, el desfase entre las tendencias del PIB y las exportaciones mineras se explica por la incorporación a las ventas externas de una partida registrada en las estadísticas oficiales denominada “oro en amalgamas y desperdicios de oro”, que en 2011 alcanzó aproximadamente 4,5 toneladas métricas y en 2012 se incrementó a unas 20,5 toneladas métricas, con valores de 177,2 y 1.099 millones de dólares, respectivamente, si bien este rubro decayó de manera significativa en 2013.

El origen de las exportaciones de oro en estas cantidades es aún desconocido, ya que no existen actualmente en el país empresas que produzcan oro en esas cantidades, por lo que —dados los altos precios del oro en el mercado internacional— probablemente se

trate de minerales de oro originados en la economía informal que lograron formalizarse en la esfera de la comercialización. Descontando estos valores, la propensión a la baja, tanto del PIB minero como de las exportaciones del sector, se hace consistente.

Esta tendencia declinante de las exportaciones mineras, que se explica por una paulatina baja en los precios de los minerales registrada a partir de 2011⁵ y también una menor inversión sectorial, podría inducir la aparición de conflictos sociales asociados a una disminución en los ingresos de los gobiernos departamentales y municipales, a una menor demanda de servicios locales, a la presión de segmentos productivos afectados por la contracción de la actividad y a las tensiones laborales derivadas de la recesión de este sector.

5. COMPORTAMIENTO DE LA REGALÍA MINERA

La regalía minera, si bien no es propiamente un impuesto, se considera como uno de los importantes rubros de recaudación con que cuenta el Estado, principalmente en sus niveles departamental y municipal. Se valora la regalía como un derecho y una compensación que recibe el Estado por el aprovechamiento y explotación de los recursos minerales no renovables.

Según la Ley de Minería y Metalurgia vigente⁶, 85 % de las recaudaciones por regalía minera se destina a los gobiernos autónomos de los departamentos productores, mientras que 15 % corresponde a los gobiernos autónomos de los municipios productores.

Los gobiernos autónomos departamentales deben incorporar los montos de la regalía minera a sus presupuestos departamentales, con la obligación establecida por la norma vigente de destinar 10 % a actividades de prospección y exploración minera que deberán ser ejecutadas exclusivamente por SERGEOMIN. Asimismo, dichos presupuestos deben garantizar los derechos de participación prioritaria de las naciones y

5 Ministerio de Minería y Metalurgia, 2014.

6 Estado Plurinacional de Bolivia, 2014.

pueblos indígena originario campesinos de las regiones mineras en las que se explotan los recursos minerales; en el caso de los gobiernos autónomos municipales, los recursos generados por la actividad minera se destinarán a obras de desarrollo definidas por los planes de desarrollo municipal.

En la tabla 5 se muestra el comportamiento de la regalía minera entre los años 2006 y 2013.

Tabla 5: Comportamiento de las regalías mineras, 2006-2013 (en miles de \$US)

Año	Regalías mineras (miles de \$US)	Crecimiento (%)
2006	47.967	—
2007	68.746	43,3
2008	94.150	37,0
2009	82.611	-12,2
2010	120.711	46,1
2011	167.962	39,1
2012	139.905	-16,7
2013	134.781	-3,7

Fuente: Ministerio de Minería y Metalurgia, 2014.

Se puede advertir que la tendencia del comportamiento de las regalías mineras es similar a la de las exportaciones, es decir que, luego de una ligera baja en 2009 motivada por la crisis financiera de ese año, las recaudaciones crecen hasta el año 2011; a partir de ese año empiezan a bajar, propensión que se explica por las tendencias de los precios de los minerales que, según analistas y entidades internacionales⁷, experimentarán una caída.

La regalía minera ha sido y es una eventual causa de conflictividad social, principalmente por dos aspectos. Por una parte, la actual distribución de 15 % de las recaudaciones privilegia únicamente al municipio productor, sin considerar a los municipios aledaños que frecuentemente son también receptores de im-

pactos negativos de la actividad minera y por esta razón generan conflictos⁸; por otra, la disminución de las exportaciones mineras significará una merma de la regalía minera que se reflejará en una disminución de los ingresos departamentales y municipales en las regiones mineras, ocasionando presiones de las comunidades mineras sobre el gobierno nacional.

6. COMPOSICIÓN DEL SECTOR MINERO POR GRUPOS

Tradicionalmente la estructura productiva del sector minero de Bolivia ha estado compuesta por cuatro grupos: minería estatal, minería mediana, minería chica y cooperativas mineras. Sin embargo, las estadísticas oficiales elaboradas por el Ministerio de Minería y Metalurgia sobre producción hasta hace poco agregaban a la minería chica y a la cooperativa en un solo grupo, por la dificultad de discriminar el aporte de cada uno de estos grupos a esta variable.

Actualmente se reconoce como actores productivos a la minería estatal, la minería privada y las sociedades cooperativas, es decir que la minería mediana y la minería chica han sido fusionadas en un solo grupo, aunque mantienen sus niveles anteriores de representatividad gremial. Como consecuencia, las estadísticas oficiales a partir de 2012 reflejan esta nueva composición, lo que ha dado lugar a que las series estadísticas vigentes hasta 2011 no guarden consistencia con las que rigen a partir de 2012. Esta situación dificulta el análisis del comportamiento de la producción por grupos en el transcurso del tiempo.

Por esta razón, el presente trabajo se limitará a mostrar la importancia de cada grupo productivo de la minería en lo que respecta a las principales variables económicas del sector, con los datos desagregados más recientes disponibles, que son los que corresponden al año 2012.

7 https://www.google.com.bo/?gws_rd=cr,ssl&ei=xGoU4LEHZKosASN1HwDg#q=los+precios+de+los+minerales+bajaran

8 En abril de 2010 se produjo un conflicto originado en el municipio San Pedro de Quemes, en el sur de Potosí, donde se planteaba que 20 % de la regalía minera debía destinarse al municipio productor y 15 % al resto de municipios de la provincia.

Tabla 6: Desagregación de las principales variables económicas del sector minero por grupos, 2012

Concepto	Unidad	Minería estatal	%	Cooperativas	%	Minería privada	%	Total
Unidades de producción	Número	5	0,3	1.507	92,8	112	6,9	1.624
Concesiones mineras	Hectáreas	338.243	16,5	226.424	11,0	1.487.902	72,5	2.052.569
Empleo	Número de trabajadores	8.230	5,8	125.000	88,6	7.848	5,6	141.078
Valor de la producción	Millones de \$US	230,40	5,5	1.143,70	27,4	2.801,32	67,1	4.175,42
Regalías	Millones de \$US	7,40	5,3	33,27	23,8	99,14	70,9	139,81
Impuestos*	Millones de \$US	21,08	6,6	2,16	0,7	294,97	92,7	318,21
Patente minera	\$US	579.670	16,5	388.038	11,0	2.549.922	72,5	3.517.630

* Incluye IUE, IVA e IT.

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Minería y Metalurgia, 2013.

Se observa en la tabla 6 que el grupo que brinda el mayor aporte al valor de la producción minera es la minería privada⁹, con aproximadamente dos tercios del total, en tanto que las cooperativas mineras reflejan la creciente importancia que han venido alcanzando durante los últimos años con casi 27 %; también se evidencia que la minería estatal, pese al cambio en la orientación de la política minera que a partir de 2006 promueve la recuperación de la minería para su aprovechamiento por el Estado, aún muestra una débil participación en la producción, con apenas 5,5 % del total.

Respecto al número de unidades productivas, por las características estructurales de cada grupo, las cooperativas mineras suponen la mayor cantidad, ya que se trata de operaciones de menor tamaño respecto a las operaciones mineras de la minería privada o del sector estatal; sin embargo, debido a las condiciones tecnológicas de sus operaciones, poco intensivas en uso de capital, las cooperativas concentran la mayor cantidad de empleo en el sector, aunque la calidad del empleo de este grupo es frecuentemente cuestionada desde el punto de vista laboral y social.

Por otra parte, las regalías de cada grupo mantienen la composición del valor de la producción respectiva, es

decir que la minería privada es la que contribuye de forma más significativa, seguida por las cooperativas, mientras que el aporte del sector estatal es sustancialmente menor.

Asimismo, los datos de la tabla 6 reflejan la falta de correspondencia entre el valor de la producción de las cooperativas mineras y los impuestos generados por este grupo; así, mientras en el año 2012 las cooperativas participaban en el valor de la producción con aproximadamente 27 % del total, los impuestos pagados alcanzaron únicamente a 0,7 % de las recaudaciones tributarias originadas en el sector minero. Este comportamiento podría deberse principalmente a un bajo nivel de cumplimiento en el pago del impuesto sobre las Utilidades de las Empresas y también a la exención otorgada a las cooperativas mineras mediante la Ley 186 de 17 de noviembre de 2011, que establece un régimen de tasa cero para el IVA en la comercialización de minerales originada en este sector.

7. CONTRIBUCIÓN DE LA MINERÍA AL DESARROLLO NACIONAL

Como se mencionó anteriormente, la minería es una actividad intensiva en uso de capital y tecnología. Por tanto, su contribución en demanda de servicios y em-

9 El valor de la producción minera se calcula multiplicando la cantidad producida de cada mineral por su precio promedio anual.

pleo es limitada¹⁰, salvo en el caso de la minería cooperativa que contribuye significativamente al empleo, aunque la calidad del mismo ha sido siempre cuestionada por las precarias condiciones de seguridad industrial, salud ocupacional y casi ninguna sujeción a las normas laborales y sociales.

Por esta razón, el aporte directo de la actividad minera al desarrollo nacional prácticamente se reduce a su contribución en regalías y tributos. Con relación a los tributos, la minería está sujeta, como otras actividades económicas, al impuesto sobre las Utilidades de las Empresas (IUE, 25 %). Sin embargo, la particularidad del sector es que a partir de ciertos escenarios de precios de los minerales, las empresas mineras están gravadas por la Alícuota Adicional al IUE, que alcanza a 12,5 % de las utilidades. Esto quiere decir que, dados los altos precios que rigen en los últimos años, el sector minero ha estado contribuyendo, a diferencia del resto de sectores económicos, con 37,5 % de sus utilidades, reflejándose este hecho en la cifra de impuestos presentada en la tabla 1.

Las recaudaciones provenientes del IUE y la Alícuota Adicional constituyen la renta nacional, y por tanto son objeto de coparticipación en 20 % a favor de los municipios de todo el país y en 5 % a favor de las universidades públicas. El resto, vale decir, 75 % se

consolida en el Presupuesto General del Estado como recursos del Tesoro General de la Nación.

8. CONTRIBUCIÓN DE LA MINERÍA AL DESARROLLO REGIONAL

La contribución de la minería al desarrollo regional es relativamente más significativa, especialmente en las regiones de mayor actividad minera.

Para indagar sobre este tema, se ha realizado un relevamiento de los presupuestos de los gobiernos autónomos departamentales para determinar la incidencia específica de la regalía minera en sus presupuestos correspondientes a la gestión 2014¹¹; se ha tomado para ello los departamentos que tienen algún nivel de actividad minera.

Se puede observar en la tabla 7 que en el caso de Potosí y Oruro, que son los departamentos con mayor actividad minera, la incidencia de la regalía minera en sus presupuestos departamentales es alta: en el primer caso 32,01 %, es decir, casi un tercio de sus ingresos, y en el segundo, 17,36 %, poco menos de la quinta parte de sus ingresos. En el departamento de La Paz la incidencia es mucho menor, pero tiene alguna significación, ya que alcanza casi a 3,22 %.

Tabla 7: Incidencia de la regalía minera en los presupuestos departamentales, 2014

Departamento	Presupuesto total (Bs)	Regalía minera (Bs)	Participación de la regalía minera (%)
Potosí	1.515.317.633	485.104.027	32,013
Oruro	602.349.976	104.571.262	17,361
La Paz	1.509.398.450	48.525.565	3,215
Santa Cruz	2.373.331.408	15.365.039	0,647
Cochabamba	1.206.797.315	6.136.492	0,508
Beni	696.777.252	91.940	0,013
Pando	504.106.679	45.810	0,009

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2014.

10 <http://www.larepublica.pe/19-04-2014/el-sector-minero-empuja-al-pbi-pero-no-al-empleo>

11 Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2014.

En cambio, en los departamentos de Santa Cruz y Cochabamba, la participación de la regalía minera en los presupuestos departamentales es muy baja, y no llega siquiera a 1 %, mientras que en el caso de los departamentos de Beni y Pando, la incidencia es prácticamente nula, pese a que se cuenta con información confiable de que en esos departamentos existe una importante actividad minera, principalmente dedicada a la explotación aurífera, que posiblemente no esté cumpliendo con el pago de la regalía minera.

Las gobernaciones de Potosí y Oruro priorizan entre sus actividades el mejoramiento de centros de salud, el fortalecimiento de redes de salud, la construcción de aulas en centros educativos y la construcción de instalaciones deportivas. También priorizan proyectos de desarrollo en las áreas de electrificación rural, manejo integrado de cuencas, sistemas de riego e implementación de plantas industriales de quinua y frutícolas, turismo comunitario e implementación de institutos tecnológicos¹².

Un análisis de lo anterior permite afirmar que los departamentos mineros andinos como Potosí y Oruro exhiben una alta dependencia de los ingresos provenientes de la minería, dada su escasa diversificación económica. Por tanto, son muy vulnerables a una eventual caída en esta actividad como consecuencia, por ejemplo, de un *shock* externo, que podría provocar una crisis general como la que ocurrió en el año 2000, situación que exigió medidas estatales de emergencia como subvenciones directas a las cooperativas mineras y mineros chicos bajo el programa Cupones de Empleo. El departamento de La Paz, si bien alberga alguna actividad minera, no tiene una elevada dependencia de los ingresos de este sector, y lo propio ocurre con los demás departamentos con actividad minera incipiente, cuyos ingresos provienen de otros sectores exportadores o de actividades económicas orientadas al mercado interno.

¹² *Ídem*.

¹³ Fundación UNIR Bolivia, 2012b: 178.

9. CONTRIBUCIÓN DE LA MINERÍA AL DESARROLLO LOCAL

9.1. PARTICIPACIÓN DE LA MINERÍA EN EL PRESUPUESTO MUNICIPAL

En Bolivia se da la coexistencia de una minería con visión moderna y tecnológicamente desarrollada junto a una minería tradicional y artesanal de subsistencia¹³. Naturalmente, ambos tipos de minería se articulan de distinta manera con el desarrollo local.

Por lo general, la gran inversión minera ha tenido impactos significativos en el desarrollo local, aunque en algunos casos éstos han venido acompañados de cierta conflictividad social y el cuestionamiento de algunos sectores sobre su sustentabilidad.

Esto se explica en gran medida por la paradoja de la existencia de proyectos mineros muy rentables en zonas históricamente pobres. La presencia de estas actividades se traduce generalmente en la construcción de una importante infraestructura productiva, aunque, por sus características tecnológicas, tienen un bajo impacto en el empleo. Adicionalmente, las empresas suelen contratar mano de obra calificada fuera del área de influencia del proyecto, debido a la baja calificación de los recursos humanos locales, lo cual disminuye aún más el impacto de estas actividades sobre el empleo local. A esto se añade el hecho de que las compras de las empresas mineras aún no muestran un impacto significativo sobre la economía local, dada la disparidad entre la calidad y la cantidad de los bienes y servicios ofertados localmente y la demandada por las empresas, lo cual constituye un obstáculo para el establecimiento de eslabonamientos productivos.

Sin embargo, es evidente que en los últimos años se han incrementado considerablemente las inversiones de muchas empresas en el campo social, impulsando

varias de ellas programas de responsabilidad social empresarial a través de fundaciones u otros mecanismos de integración con los planes de desarrollo de los municipios. Las inversiones sociales de las empresas han empezado a contribuir de forma significativa al desarrollo de los municipios mineros, y si en un inicio estuvieron impulsadas por la presión creciente de diferentes grupos de interés, actualmente están más motivadas por mantener relaciones armoniosas con los actores locales, como un elemento central para el normal funcionamiento de sus operaciones.

En cambio, el impacto de la actividad minera tradicional de pequeña escala sobre el desarrollo local tiene otras connotaciones, y se traduce principalmente en la generación de empleo, aunque precario, cuyos beneficiarios directos son los lugareños. Este tipo de minería supone además un impulso directo en la demanda de algunos bienes y servicios locales, principalmente transporte, alimentos, comercio, hospedaje y otros.

En cambio, han cobrado importancia para el desarrollo local las asignaciones del Estado provenientes de los ingresos generados por la actividad minera en general, como es el caso de las regalías mineras, 15 %

de las cuales se asigna directamente al municipio productor¹⁴, así como la patente minera que pagan los operadores mineros para mantener sus derechos de explotación sobre las concesiones.

Puesto que la minería es una actividad con un ciclo de vida limitado en el tiempo, resulta particularmente importante canalizar adecuadamente los recursos provenientes de la misma en la construcción de capacidades productivas y de gestión que permitan asegurar la sostenibilidad de las actividades de desarrollo más allá del cierre de la mina.

Para mostrar la incidencia de los ingresos provenientes de la minería en los municipios, se ha tomado información de los presupuestos de los tres departamentos con mayor actividad minera, es decir, Potosí, Oruro y La Paz. En los cuadros siguientes se refleja el aporte de las regalías mineras y las patentes mineras en los presupuestos de los municipios de estos departamentos.

En la tabla 8 se presenta la información para el departamento de Potosí.

Tabla 8: Potosí, participación de los ingresos mineros en los presupuestos municipales, 2014

Municipio	Presupuesto municipal (Bs)	Regalía minera (Bs)	Patente minera (Bs)	Ingresos mineros totales (Bs)	Participación* (%)
Potosí	386.546.220	32.000.000	253.886	32.253.886	8,34
Yocalla	15.136.535	50.000	255.608	305.608	2,02
Uncía	45.277.590	250.000	13.045	263.045	0,58
Llallagua	97.418.738	680.000	18.549	698.549	0,72
Colquechaca	71.570.512	800.000	39.126	839.126	1,17
Cotagaita	75.440.636	500.000	583.179	1.083.179	1,44
Tupiza	108.108.370	3.213.998	835.824	4.049.822	3,75
Atocha	29.082.535	10.000.000	246.808	10.246.808	35,23
Colcha "K"	152.365.389	45.000.000	8.481.992	53.481.992	35,10
Caiza "D"	23.530.767	400.000	183.500	583.500	2,48
Uyuni	40.307.144	500.000	324.596	824.596	2,05
Porco	25.722.428	7.600.000	51.171	7.651.171	29,75

* La participación porcentual consignada en los cuadros 8, 9 y 10 se ha obtenido dividiendo el total de ingresos mineros (regalía más patente minera) entre el ingreso total del presupuesto x 100.

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2014.

14 Ley 535 de 28 de mayo de 2014, Estado Plurinacional de Bolivia, 2014, edición 652NEC.

La tabla 8 muestra que los municipios de Colcha "K" —que alberga al proyecto San Cristóbal—, Atocha —que cuenta con la mina San Vicente como operación principal, además de varias cooperativas mineras del sur—, Porco —donde se explota la mina del mismo nombre— y Potosí —que cobija al proyecto Manquiri en el cerro Rico—, perciben un importante aporte de recursos por regalías y patentes mineras que se destina al desarrollo local (en los tres primeros casos aproximadamente un tercio de sus presupuestos municipales).

Llama la atención, sin embargo, el que en los municipios de Uncía y Llallagua, pese a una gran historia y tradición mineras, la incidencia de los ingresos mineros en sus presupuestos anuales sea tan poco relevante, pues en ninguno de los casos alcanza siquiera a 1 % en la gestión 2014.

En la tabla 9 se presenta la información correspondiente al departamento de Oruro.

Al igual que en Potosí, los principales municipios mineros de Oruro son los que tienen las más altas participaciones de sus ingresos mineros en sus presupuestos municipales. Estos son: Antequera —municipio donde se encuentra la mina Bolívar—, Poopó —con la mina Poopó— y Huanuni —con la mina del mismo nombre—. Entre otros de menor significación se puede mencionar Caracollo, municipio en el cual se encuentra la mina La Joya, anteriormente una operación aurífera de gran envergadura, y que actualmente es explotada por empresas comunitarias.

La tabla 10 presenta los datos correspondientes al departamento de La Paz.

Tabla 9: Oruro, participación de los ingresos mineros en los presupuestos municipales, 2014

Municipio	Presupuesto municipal (Bs)	Regalía minera (Bs)	Patente minera (Bs)	Ingresos mineros totales (Bs)	Participación (%)
Oruro	746.841.867	8.000.000	85.333	8.085.333	1,08
Caracollo	51.153.240	1.800.000	520.488	2.320.488	4,54
Huanuni	65.597.342	7.034.271	87.337	7.121.608	10,86
Machacamarca	7.572.542	80.000	42.005	122.005	1,61
Poopó	13.480.666	1.500.000	85.641	1.585.641	11,76
Pazña	11.365.702	350.000	30.135	380.135	3,34
Antequera	6.505.875	1.500.000	36.750	1.536.750	23,62

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2014.

Tabla 10: La Paz, incidencia de los ingresos mineros en los presupuestos municipales, 2014

Municipio	Presupuesto municipal (Bs)	Regalía minera (Bs)	Patente minera (Bs)	Ingresos mineros totales (Bs)	Participación (%)
Quime	10.288.874	757.090	269.097	1.026.187	9,97
Cajuata	11.932.598	450.000	184.625	634.625	5,32
Colquiri	36.344.610	4.000.000	79.675	4.079.675	11,22
Guanay	19.383.911	0	338.815	338.815	1,75
Tacacoma	9.900.009	0	240.981	240.981	2,43
Tipuani	15.726.677	1.800.000	96.503	1.896.503	12,06
Corocoro	21.278.834	300.000	63.602	363.602	1,71
Pelechuco	9.809.895	0	552.051	552.051	5,63
Mapiri	13.659.845	0	155.132	155.132	1,14
Teoponte	16.520.986	300.000	110.807	410.807	2,49

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2014.

Siguiendo la misma tendencia, los municipios que concentran mayor actividad minera en el departamento de La Paz son los que tienen una mayor participación de ingresos mineros en sus presupuestos. Si bien estas participaciones no son tan altas como en algunos municipios de Potosí y Oruro, no dejan de ser importantes. Tal es el caso de los municipios de Tipuani, con apreciable actividad aurífera, Colquiri, que alberga la mina de igual nombre y el municipio de Quime, donde operan varias minas chicas importantes.

Lo que se observa en todos los casos es que los municipios que albergan operaciones mineras de mediano y gran tamaño dependen en alto grado de los ingresos que éstas generan por regalías y patentes mineras. La cuestión radica en establecer cuál será la situación de estos municipios tras finalizar el ciclo productivo de estos proyectos, es decir, después del cierre de las minas. Lo más probable es que aquellos municipios que hubiesen desarrollado capacidades institucionales y productivas locales a partir de la minería, o en forma paralela a la misma, tendrán mayor probabilidad de generar procesos de desarrollo sustentable. Por el contrario, aquellos que no lo hubieran hecho serán más vulnerables al efecto negativo de pasivos ambientales y sociales que eventualmente podrían inviabilizar sus perspectivas de desarrollo.

9.2. DESARROLLO HUMANO Y MINERÍA

En la perspectiva de develar la importancia de la minería en el desarrollo local, se ha considerado útil el análisis del índice de desarrollo humano (IDH) como un indicador relevante para este propósito.

El IDH es un indicador introducido por el PNUD por primera vez en el año 1990¹⁵ con el objeto de medir el nivel de desarrollo humano en un determinado territorio. Para construir este índice, se tiene en cuenta tres elementos: en primer término, el nivel de salud,

representado por la esperanza de vida al nacer, en segundo lugar, el nivel de instrucción, representado por la tasa de alfabetización de adultos y el nivel de estudios alcanzado (primaria, secundaria, superior), y finalmente, el ingreso, representado por el PIB real por habitante y los recursos necesarios para acceder a una vida digna.

Utilizando este enfoque, en el presente ensayo se intenta establecer la importancia de la actividad minera en el desarrollo local, utilizando para la comparación el IDH de los municipios con y sin actividad minera. Lamentablemente, el IDH es un indicador que no se elabora a nivel municipal con la frecuencia que se requeriría para evaluar la evolución del desarrollo humano de un municipio, de manera que permita establecer correlaciones con el nivel de actividad minera. De hecho, el último dato del IDH por municipios en Bolivia —y el que se utilizará aquí— corresponde al año 2005¹⁶; debido a esta limitación, se procederá de la siguiente manera: el análisis se circunscribe a los tres departamentos con mayor actividad minera en el país: Potosí, Oruro y La Paz.

En el caso de Potosí, se construyó una tabla que incluye a los municipios de este departamento, ordenándolos de acuerdo a sus respectivos IDH, de mayor a menor. Dividiendo la tabla en cuatro partes iguales, es decir, tomando cuartiles, se puede ver que en el primer cuartil, de los diez municipios con el IDH más alto, siete son municipios con actividad minera (véase la tabla 11); mientras que si se toma el último cuartil, de los diez municipios con menor IDH, uno solo, Colquechaca, es un municipio con actividad minera.

Una primera conclusión de este análisis es que en Potosí, departamento esencialmente minero, los municipios con actividad minera relevante muestran un IDH más alto respecto a los municipios no mineros. El resumen de este análisis se presenta en la tabla 11.

15 PNUD, 1990.

16 INE, 2014.

Tabla 11: Departamento de Potosí: Índice de desarrollo humano (IDH) por municipios, 2005

	Municipio	IDH		Municipio	IDH
1 ^{er} cuartil	Potosí	0,701	3 ^{er} cuartil	San Antonio de Esmoruco	0,507
	Tupiza	0,662		San Pablo de López	0,494
	Uyuni	0,654		Puna	0,493
	Llica	0,652		Mojinete	0,475
	Villazón	0,645		Arampampa	0,460
	Llallagua	0,626		Uncía	0,450
	Porco	0,614		Urmiri	0,447
	Atocha	0,607		Chayanta	0,443
	San Pedro de Quemes	0,593		Toro Toro	0,430
	Yocalla	0,583		Pocoata	0,423
2 ^{do} cuartil	Caiza "D"	0,582	4 ^{to} cuartil	Acasio	0,406
	Colcha "K"	0,554		Tinguipaya	0,382
	Tahua	0,554		Ocurí	0,372
	Cotagaita	0,553		San Pedro de Buena Vista	0,372
	Chaquí	0,543		Ravelo	0,369
	San Agustín	0,54		Villa de Sacaca	0,368
	Vitichi	0,538		Tacobamba	0,361
	Tomave	0,515		Caripuyo	0,346
	Betanzos	0,507		Colquechaca	0,340

Fuente: elaboración propia con datos de INE, 2014.

Tabla 12: Oruro: Índice de desarrollo humano (IDH) por municipios, año 2005

	Municipio	IDH		Municipio	IDH
1 ^{er} cuartil	Oruro	0,720	3 ^{er} cuartil	Choque Cota	0,556
	Machacamarca	0,639		Yunguyo de Litoral	0,552
	Coipasa	0,635		Toledo	0,550
	Curahuara de Carangas	0,621		El Choro	0,547
	Pazña	0,619		Cruz de Machacamarca	0,547
	Soracachi	0,615		Poopó	0,546
	Huanuni	0,601		Escara	0,546
	Caracollo	0,589		Corque	0,543
	Belén de Andamarca	0,588		Carangas	0,543
2 ^{do} cuartil	Eucaliptus	0,588	4 ^{to} cuartil	Santiago de Huari	0,541
	Huachacalla	0,585		Challapata	0,531
	La Rivera	0,580		Salinas de Garci Mendoza	0,528
	Huayllamarca	0,579		Totora	0,528
	Esmeralda	0,572		Sabaya	0,523
	Antequera	0,566		Turco	0,495
	Santiago de Andamarca	0,566		Santuario de Quillacas	0,473
	Chipaya	0,564		Todos Santos	0,458
	Pampa Aullagas	0,561			

Fuente: elaboración propia cobe datos de INE 2014.

En lo que respecta al departamento de Oruro, se construyó también una tabla que relaciona a los municipios con su IDH, en orden descendente, lo cual se muestra en la tabla 12. Los datos así elaborados, divididos en cuatro partes (cuartiles), permiten observar que en el primer cuartil, de los nueve municipios con IDH más alto, cinco son municipios con importante actividad minera, mientras que ninguno de los nueve municipios situados en el último cuartil —es decir, los que tienen IDH más bajo— es minero.

Al igual que en el caso de Potosí puede concluirse que en Oruro, departamento con importante actividad minera, los municipios mineros se sitúan con un IDH más alto que los municipios no mineros. Sin embargo, esta conclusión debe ser tomada como preliminar, dado que este análisis debería cruzarse con otros factores del desarrollo.

En el caso del departamento de La Paz, se ha procedido de la misma manera que en los dos casos anteriores; los datos se muestran en la tabla 13.

Tabla 13: Departamento de La Paz: Índice de desarrollo humano (IDH) por municipios, 2005

Municipio	IDH	Municipio	IDH	Municipio	IDH
La Paz	0,73	Coro Coro	0,589	Sapahaqui	0,549
El Alto	0,661	S. de Callapa	0,588	Ancoraimes	0,542
San Buenaventura	0,646	Colquencha	0,587	Sorata	0,54
Chulumani	0,641	S. A. de Machaca	0,587	Licoma	0,539
Viacha	0,638	La Asunta	0,584	Pucarani	0,539
Santiago de Machaca	0,633	Guaqui	0,583	Tiquina	0,535
Achocalla	0,632	S. P. de Curahuara	0,582	Yaco	0,531
Yanacachi	0,63	Guanay	0,581	Puerto Carabuco	0,528
Palos Blancos	0,629	Mapiri	0,574	Inquisivi	0,526
Coroico	0,627	Umala	0,574	Combaya	0,52
Mecapaca	0,625	Batallas	0,574	Chuma	0,517
Patacamaya	0,623	Quime	0,573	Mocomoco	0,516
Tipuani	0,619	Chacarilla	0,571	Cairoma	0,515
Nazacara de Pacajes	0,615	Calamarca	0,570	Charaña	0,514
Ixiamas	0,608	Luribay	0,570	Puerto Acosta	0,510
Apolo	0,607	Tacacoma	0,570	Puerto Pérez	0,492
Irupana	0,606	Taraco	0,569	Tito Yupanqui	0,492
Ayo Ayo	0,605	Palca	0,569	Colquiri	0,489
Caranavi	0,604	Calacoto	0,568	Pelechuco	0,489
Copacabana	0,603	Teoponte	0,565	Ichoca	0,486
Caquiaviri	0,601	Tiahuanacu	0,563	Malla	0,474
Catacora	0,601	Achacachi	0,560	Charazani	0,467
Cajuata	0,599	Laja	0,559	Quiabaya	0,464
Desaguadero	0,598	Sica Sica	0,551	Curva	0,461
Jesús de Machaca	0,598	Collana	0,551	Aucapata	0,432
Coripata	0,598	Comanche	0,550	Ayata	0,419
Papel Pampa	0,596	Waldo Ballivián	0,550		

Fuente: elaboración propia con datos de INE, 2014.

Se puede observar que no existe una regularidad en cuanto al comportamiento de los IDH de los municipios mineros; es así como, por ejemplo, Tipuani se ubica en el primer cuartil, Corocoro, Guanay, Mapiro y Quime en el segundo cuartil, Tacacoma y Teoponte en el tercer cuartil y Colquiri en el cuarto cuartil, con un IDH muy bajo.

Excluyendo a los municipios de La Paz y El Alto, que constituyen grandes conglomerados urbanos con una lógica de desarrollo propia, una conclusión preliminar lleva a presuponer que, al ser aún incipiente la actividad minera en este departamento, con excepción de Tipuani y Colquiri, la minería no incide decisivamente en el IDH, ya que coexiste con otras actividades económicas de igual o mayor importancia relativa como la agricultura, el turismo, el ecoturismo, la explotación forestal, la agroindustria, la industria, el comercio, los servicios, etc.

En cuanto a Colquiri, es llamativo el que presente un IDH muy bajo, aun cuando esta localidad tiene emplazada a partir de 2001 una operación minera empresarial de escala mediana. Esto podría explicarse por el hecho de que la medición del IDH se hizo en el año 2005 y, en consecuencia, cabría considerar como hipótesis que una medición actual reflejaría un incremento sustancial de este indicador, tomando en cuenta que el desarrollo de un proyecto minero de envergadura promueve un aumento del empleo y de los ingresos locales, así como mejoras en los sistemas educativo y de salud, que son los componentes con mayor incidencia en la determinación del IDH.

10. LA NUEVA LEY DE MINERÍA Y METALURGIA

En este acápite se hace una revisión sucinta sobre los principales cambios en el marco jurídico vigente para la actividad minera contenidos en la Ley 535, Ley de Minería y Metalurgia (Estado Plurinacional de Bolivia, 2014), promulgada el 28 de mayo de 2014, buscando analizar de qué manera esta norma puede coadyuvar a superar, o por el contrario contribuir a

generar situaciones de conflictividad social en la actividad minera.

La principal modificación es el cambio en la modalidad de concesión de los derechos mineros, pasando del régimen de concesiones mineras anteriormente vigente al actual, basado en contratos mineros y licencias.

En el régimen de contratos mineros vigente, para proceder a la explotación minera y actividades integradas se requerirá contar con un contrato administrativo minero, el cual será suscrito entre la Autoridad Jurisdiccional Administrativa Minera (AJAM), por cuenta del Estado, y el actor minero reconocido legalmente como tal; para ello, entre los requisitos principales está la presentación de un plan de trabajo e inversión, que se constituirá en el instrumento para realizar el seguimiento y control.

El contrato administrativo minero tendrá un plazo de 30 años; sin embargo, determinadas causales como el incumplimiento del pago de la patente minera, la demora en el inicio de actividades mineras, la suspensión de actividades o el incumplimiento del plan de trabajo —las tres últimas sin causas justificadas de fuerza mayor—, darán lugar a la resolución del contrato administrativo minero y a la reversión del área minera al dominio del Estado.

Este nuevo sistema de otorgación y mantenimiento de derechos mineros conlleva un evidente potencial de conflictividad social, ya que está basado en controles y decisiones administrativas por parte de instituciones estatales que pueden derivar en situaciones controvertidas, involucrando a actores mineros colectivos como las cooperativas y a las propias comunidades del entorno.

Otros focos de conflicto potenciales están relacionados por ejemplo con los derechos de uso, paso y superficie que la ley reconoce a los actores productivos mineros para la construcción de sendas, caminos, puentes, ductos, acueductos, tendido eléctrico, líneas férreas y servicios básicos en áreas colindantes, requi-

riendo para ello el acuerdo respectivo con el propietario.

Uno de los derechos más controvertidos de la nueva Ley de Minería y Metalurgia es el referido al aprovechamiento de aguas naturales en interior mina o en superficie, sin interrumpir, perjudicar o vulnerar derechos respecto a la provisión de agua para consumo humano, riego y medio ambiente. La gestión del agua en la actividad minera es duramente cuestionada por distintos grupos sociales y pueblos de los distritos que albergan actividades mineras.

En general, la nueva Ley de Minería y Metalurgia está considerada como una norma con alto grado de potenciales litigios, ya que contiene una variedad de procedimientos, plazos, acciones institucionales, mecanismos de oposición, nulidad, renuncia, revocatorias de licencia, suspensiones, resolución de contratos e impugnaciones administrativas y judiciales que pueden generar muchas controversias entre los actores.

Finalmente, como se ha señalado en una publicación de la Fundación UNIR Bolivia, las políticas regulatorias tienden a concentrar beneficios y costos, beneficiando o perjudicando a unos actores o a otros, según sea el caso¹⁷. Por tanto, es probable que las acciones de regulación que emerjan de la nueva Ley de Minería y Metalurgia tiendan a generar pugnas entre distintos sectores.

11. LA CONSULTA PREVIA EN MATERIA MINERA

Dada su innegable incidencia en la conflictividad social, la consulta previa en materia minera en el marco de la nueva Ley de Minería y Metalurgia amerita un análisis especial. Para empezar, esta norma garantiza a las naciones y pueblos indígena originario campesinos, así como a las comunidades interculturales y al pueblo afroboliviano, el derecho de consulta previa, libre e informada. En efecto, este derecho colectivo y fundamental supone para el Estado la obligación in-

eludible de realizar una consulta antes de la suscripción de un contrato administrativo minero que pudiera afectar directamente los derechos colectivos de la población. Las operaciones mineras que comprendan solo prospección y exploración minera quedarán exentas de dicha consulta previa. Al respecto, véase la Ley 535 (Estado Plurinacional de Bolivia, 2014: artículo 207 y siguientes).

La consulta previa tiene como finalidad última propiciar que los impulsores de proyectos mineros, el Estado y la población potencialmente afectada lleguen a acuerdos que permitan dar curso a la solicitud de suscripción de un contrato administrativo minero y coadyuvar así al Vivir Bien del pueblo boliviano, en el marco de un desarrollo sustentable de las actividades mineras.

En cuanto al procedimiento, la citada ley establece que la autoridad competente para la realización de la consulta previa es la Autoridad Jurisdiccional Administrativa Minera (AJAM). Adicionalmente, es oportuno destacar que los acuerdos alcanzados entre esta institución, el actor productivo minero solicitante y los sujetos de la consulta son vinculantes, y por tanto son de cumplimiento obligatorio.

La consulta previa deberá alcanzarse en un máximo de tres reuniones. A falta de acuerdo, la AJAM procederá a una fase de mediación y acercamiento de las partes. De no llegarse a una transacción, el Ministerio de Minería y Metalurgia resolverá el caso en el marco de las normas legales vigentes, dirimiendo las diferencias y resolviendo sobre los derechos y obligaciones alegados, teniendo en cuenta los intereses del Estado y los de los participantes.

Como se puede observar, existe una elevada probabilidad de que surjan conflictos sociales durante la aplicación del proceso de consulta previa en materia minera, dada la naturaleza misma del proceso, la participación de actores diversos, las afectaciones o impac-

17 Fundación UNIR Bolivia, 2013: 167.

tos de la actividad minera, los posibles resarcimientos, los procedimientos y otros factores controvertidos.

12. UNA APROXIMACIÓN A LA TIPOLOGÍA DE LOS CONFLICTOS EN MINERÍA

Los conflictos en el sector minero tienen como protagonistas a una diversidad de actores sociales. Según datos de monitoreo disponibles, en el segundo semestre de 2011 y el primer semestre de 2012, los actores mineros han protagonizado el 22 % de los conflictos en Bolivia, seguidos de los actores agropecuario/campesinos (21 %), los actores cívicos (17 %) y los actores vecinal/comunales (13 %)¹⁸.

Los conflictos que han tenido lugar en el sector minero durante los años recientes han sido de índole muy diversa: de carácter laboral/salarial, como el que tuvo lugar en la empresa minera Huanuni a comienzos de 2010; de carácter económico/normativo, como el conflicto planteado por la COB en 2010 exigiendo cambios a la ley de pensiones, o el conflicto suscitado en 2014 cuando las cooperativas mineras reclamaban ajustes a la nueva Ley de Minería y Metalurgia. Sin embargo, la mayor parte de la conflictividad social del sector ha estado asociada a la posesión o dominio de los recursos minerales, o a los impactos que esta actividad genera en las comunidades del entorno, tema que será objeto de un análisis más detenido a continuación.

A juicio del autor, los conflictos relacionados con el aprovechamiento de los recursos naturales —tan frecuentes en el quehacer minero— pueden agruparse, para una mejor comprensión, de acuerdo con la siguiente tipología:

- *Conflictos entre productores organizados.* Se dan cuando dos o más grupos de productores mine-

ros organizados, sean de la misma naturaleza o no, se disputan el control de un yacimiento. Este es el caso del enfrentamiento en Huanuni suscitado el año 2006 entre mineros cooperativistas y mineros asalariados por el dominio del cerro Posokoni¹⁹, o el que estalló en Colquiri en 2012 entre cooperativistas y mineros asalariados de una empresa privada²⁰.

- *Conflictos entre comunidades campesinas y empresas mineras.* El origen de este tipo de conflicto es el intento de comunidades campesinas de evitar la explotación de un yacimiento minero por actores ajenos a la comunidad, reivindicando para sí ese derecho. Un conflicto de este tipo se dio en 2011 entre comunidades del Norte de Potosí y la empresa minera Mallku Khota²¹, filial de una compañía extranjera.
- *Conflictos por oposición a la realización de actividades mineras.* En este caso, la comunidad local no permite la realización de operación minera alguna por considerar que sus efectos son negativos para el medio ambiente o para la realización de otras actividades económicas locales. Un conflicto de este tipo fue el suscitado en los años 2010-2011 en la población de Challapata²², departamento de Oruro, promovido principalmente por regantes, agricultores y productores agropecuarios, quienes impidieron que una empresa canadiense llevara a cabo trabajos de exploración de un importante yacimiento aurífero.
- *Conflictos por avasallamientos de cooperativas mineras a empresas privadas.* Este tipo de conflictos suele arrancar con la acción violenta de cooperativas mineras organizadas para hacerse con el dominio de yacimientos ya evaluados y cuya titularidad corresponde a empresas mineras pri-

18 Fundación UNIR Bolivia, 2012a: 46.

19 <http://clubensayos.com/Acontecimientos-Sociales/CONFLICTO-MINERO-EN-HUANUNI-BOLIVIA/1039783.html>

20 <http://www.lidema.org.bo/documentosPIMA/CONFLICTO%20Minero%20de%20%20COLQUIRI%20y%20ambigüedades%20de%20al%20nacionalización.pdf>

21 <http://www.cedib.org/wp-content/uploads/2012/10/mallku-khota.pdf>

22 <http://www.conflictosmineros.net/contenidos/4-bolivia/6748-rechazo-a-la-mineria-en-challapata>

vadas. Un ejemplo de este tipo de conflicto puede encontrarse en la toma de la mina Himalaya por una cooperativa minera²³, hecho acaecido en el departamento de La Paz en 2007. La mina se encontraba bajo un contrato de arrendamiento suscrito entre una empresa minera nacional y COMIBOL.

- *Conflictos entre cooperativas mineras por la posesión de un yacimiento.* En este caso, dos o más cooperativas mineras se disputan el dominio de un yacimiento minero, llegando a enfrentamientos violentos. Los conflictos suscitados en el año 2014 en Arcopongo²⁴, y más recientemente en Trinidad Pampa, ambos en el departamento de La Paz, son ejemplos de este tipo.
- *Conflictos por avasallamientos de comunidades locales a cooperativas mineras.* Se dan principalmente en yacimientos auríferos que han sido avasallados por pobladores locales, quienes han tomado a su cargo la explotación y comercialización del mineral. Este tipo de conflictos se ha presentado en varias localidades del departamento de La Paz, particularmente en los municipios de Guanay y Teoponte.
- *Conflictos por impactos ambientales.* Se originan cuando pobladores del lugar o de regiones aledañas perciben que la actividad minera tiene un impacto negativo sobre el medio ambiente, o cuando ocurren desastres ambientales no previstos. Conflictos de este tipo se dieron, por ejemplo, tras la rotura del dique de colas de la mina Porco en Potosí, en el año 1996, o el colapso de un dique de colas acaecido recientemente en la localidad de Canutillos, departamento de Potosí.

- *Conflictos en la etapa de cierre de minas.* En la fase de cierre de una mina también es frecuente la aparición de conflictos sociales, ya que los comunarios suelen exigir a la empresa minera el cumplimiento de los compromisos sociales acordados inicialmente: el resarcimiento de los daños ambientales y otras compensaciones adicionales. Un ejemplo de este tipo de conflicto es el surgido tras el cierre de la mina Kori Kollo, en el departamento de Oruro²⁵.
- *Conflictos por el uso de aguas.* Los conflictos de este tipo son frecuentes, habida cuenta de que el agua es un recurso escaso y muy apreciado por las comunidades locales, y que la actividad minera requiere una gran cantidad de agua para sus operaciones. En el año 2010 la Minera San Cristóbal tuvo que enfrentar un conflicto de este tipo en el departamento de Potosí²⁶.
- *Conflictos por el uso de tierras.* La actividad minera requiere el uso de tierras para su implementación, especialmente cuando los proyectos son de gran escala. Lo que suele suceder es que los lugareños incrementan excesivamente el precio de sus tierras, situación que genera conflictos. Esto ocurrió, por ejemplo, durante la primera fase de ejecución del proyecto El Mutún²⁷, en el departamento de Santa Cruz.

El denominador común en este tipo de conflictos se manifiesta en los siguientes factores:

- la facilidad de acceso a los recursos minerales, como en el caso del oro;
- la posibilidad de una explotación minera común por diversos lugareños;

23 http://constituyentesoberana.org/3/noticias/mineria/nov2007/071107_1.html

24 <http://www.cedib.org/publicaciones/dossier-arcopongo-la-actual-politica-minera-alienta-los-conflictos-por-el-oro/>

25 <http://www.conflictosmineros.net/component/search/?searchword=Kori%20Kollo&ordering=&searchphrase=all>

26 <http://www.cedib.org/bp/PP18/minadoagua.pdf>

27 <http://www.bolivia.com/noticias/autonoticias/DetalleNoticia40264.asp>

- las condiciones tecnológicas de explotación que son relativamente simples para ciertas escalas de producción;
- los bajos costos de inversión para determinados tipos de explotación;
- la propiedad de la tierra, que entra en disputa con la realización de la actividad minera;
- el uso de recursos complementarios como el agua, áridos u otros;
- la convicción de ciertos grupos sociales sobre su derecho exclusivo al aprovechamiento de los recursos minerales, amparados en la Constitución Política del Estado;
- los evidentes efectos nocivos de la actividad minera sobre el medio ambiente cuando no se sujeta a estándares de gestión ambiental; etc.

Si bien la presencia de conflictos en sí misma no es un problema, ya que es inherente a toda sociedad organizada con capacidad de movilización social para expresar públicamente sus demandas²⁸, lo que se ha podido advertir en la conflictividad social de la minería de Bolivia es una alta manifestación de hechos que vulneran la ley, el socavamiento de derechos reconocidos y garantizados por el Estado a terceros, y el debilitamiento de la institucionalidad; esto requiere una política estatal de transformación de conflictos en el sector, que se asiente fundamentalmente en el respeto y las garantías del Estado a los derechos otorgados.

Entre los efectos más perceptibles de los conflictos generados en el sector minero desde la perspectiva de su desarrollo cabría mencionar los siguientes: la no ejecución de proyectos mineros promisorios, la explotación irracional de recursos minerales por debajo de su potencial técnico y económico, la disuasión a inversionistas para emprendimientos de gran escala, la afectación a la regularidad de la producción, entre otros. Todo ello confluye en una disminución del excedente económico potencial que el sector podría

generar en beneficio del Estado y de los actores productivos y sociales intervinientes.

Finalmente, se podría aventurar algunas recomendaciones dirigidas principalmente a minimizar los riesgos de potenciales conflictos sociales enmarcados en las tipologías antes descritas. Concretamente, cabría mencionar las siguientes:

- impulsar políticas públicas de formalización de las cooperativas mineras y otras formas asociativas, a fin de asegurar el cumplimiento de normas legales, ambientales, fiscales, laborales y sociales;
- promover el desarrollo de las capacidades endógenas de las comunidades mineras orientadas a la diversificación de sus economías, con el objetivo de disminuir la dependencia de la actividad minera;
- desarrollar capacidades institucionales en los gobiernos locales para generar programas y proyectos de desarrollo sustentable basados en la actividad minera o al margen de la misma;
- promover asociaciones público-privadas (empresas mineras-gobiernos municipales) para implementar proyectos de desarrollo local sostenibles;
- crear un fondo de contingencia con recursos excedentes derivados de los altos precios de los minerales, con el objeto de aplicar políticas compensatorias en coyunturas de precios bajos.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES VIRTUALES

- Fundación UNIR Bolivia (2013). *Conflictividad y gestión pública local*. La Paz: Fundación UNIR Bolivia.
- (2012a). *Conflictividad y visiones de desarrollo. Recursos naturales y medio ambiente (2011-2012)*. La Paz: Fundación UNIR Bolivia.
- (2012b). *Perfiles de la conflictividad social en Bolivia (2009-2010)*. La Paz: Fundación UNIR Bolivia.

28 Fundación UNIR Bolivia, 2012b: 163.

- Estado Plurinacional de Bolivia (2014). *Ley de Minería y Metalurgia* (Ley 535, de 28 de mayo de 2014). La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
- Ministerio de Minería y Metalurgia (2014). *Dossier estadístico minero metalúrgico*. La Paz: Ministerio de Minería y Metalurgia.
- (2013). *Informe de rendición de cuentas gestión 2012*. La Paz: Ministerio de Minería y Metalurgia.
- PNUD (1990). *Desarrollo Humano. Informe 1990*. Bogotá: Tercer Mundo editores.
- FUENTES VIRTUALES**
- CEPAL (2014). *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*. Obtenido en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/52979/LaInversionExtranjera2013.pdf>
- Hruschka, Félix y Priester, Michael (1997). *Costos y beneficios de la pequeña minería en los países en vías de desarrollo*. Obtenido en: <http://www.hruschka.com/felix/article/costbene.html>
- INE (2014). *Información estadística*. Obtenido en: <http://www.ine.gob.bo/default.aspx>
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2014). *Presupuesto General del Estado 2014*. Obtenido en: http://www.economiafinanzas.gob.bo/index.php?id_portal=VPC
- https://www.google.com.bo/?gws_rd=cr,ssl&ei=xGoU4LEHZKosASN1IHwDg#q=los+precios+de+los+minerales+bajaran
- <http://www.larepublica.pe/19-04-2014/el-sector-minero-empuja-al-pbi-pero-no-al-empleo>
- <http://clubensayos.com/Acontecimientos-Sociales/CONFLICTO-MINERO-EN-HUANUNI-BOLIVIA/1039783.html>
- <http://www.lidema.org.bo/documentosPIMA/CONFLICTO%20Minero%20de%20%20COLQUIRI%20y%20ambigüedades%20de%20al%20nacionalizacion.pdf>
- <http://www.cedib.org/wp-content/uploads/2012/10/mallku-khota.pdf>
- <http://www.conflictosmineros.net/contenidos/4-bolivia/6748-rechazo-a-la-mineria-en-challapata>
- http://constituyentesoberana.org/3/noticias/mineria/nov2007/071107_1.html
- <http://www.cedib.org/publicaciones/dossier-arcopongo-la-actual-politica-minera-alienta-los-conflictos-por-el-oro/>
- <http://www.conflictosmineros.net/component/search/?searchword=Kori%20Kollo&ordering=&searchphrase=all>
- <http://www.cedib.org/bp/PP18/minadoagua.pdf>
- <http://www.bolivia.com/noticias/autonoticias/DetalleNoticia40264.asp>

LA LÓGICA DEL CONFLICTO MINERO

Alejandro Arze Alegría

1. CONTEXTO GENERAL DE LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL

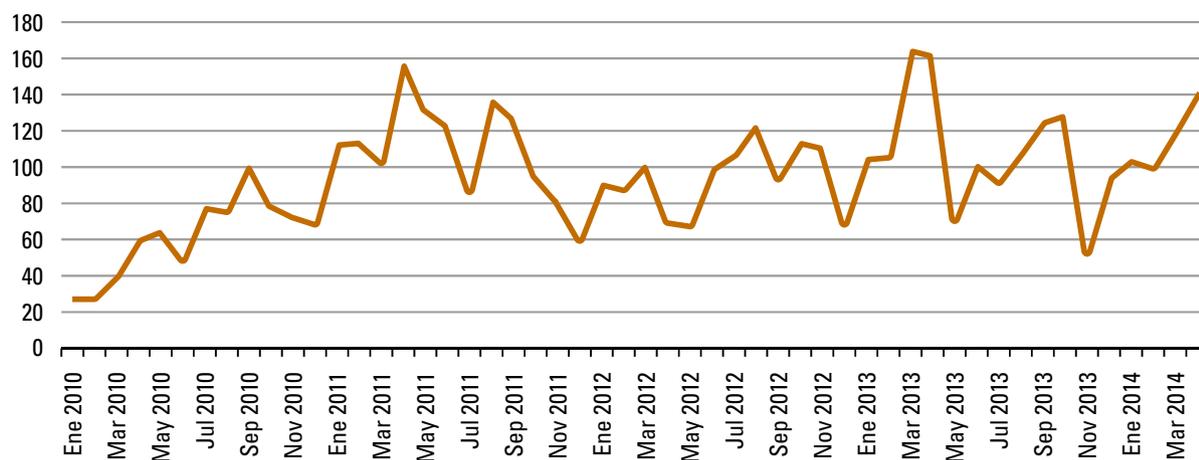
El conflicto social es una pieza de central importancia al momento de analizar la vida política del país. Como señala Crabtree (2005), la existencia de un Estado frágil y de una sociedad fuerte encausó la actividad política hacia dos corrientes muchas veces interconectadas: una legalista y otra de movilización, distante de los canales de participación formales. No es de extrañar que, en una coyuntura aún marcada por grandes inequidades¹ y por la debilidad institucional para gestionar oportunamente las demandas sociales, la protesta, en ciertas circunstancias violenta, se mantenga como uno de los recursos más eficientes para la consecución de los objetivos de distintos grupos sociales.

Esta característica explicaría por qué, en el transcurso de los últimos años, el empleo del conflicto como medio de cambio social, o en su defecto de conservación, se hizo cada vez más frecuente. Entre enero de 2010 y abril de 2014, período de referencia de la presente investigación, la conflictividad social presentó cifras elevadas, con un total de 5.047 conflictos y un promedio de 97 por mes. En términos de distribución, se

presentó un proceso creciente en la cantidad de conflictos registrados por año, con oscilaciones entre picos de máxima conflictividad (septiembre 2010, abril 2011, agosto 2012, marzo 2013 y abril 2014) y los de menor conflictividad (enero 2010, diciembre 2011, mayo 2012 y noviembre 2013). Se debe considerar que esta fluctuación parece responder a determinados ciclos presentes en la conflictividad: por lo general, surge una contracción en la cantidad de conflictos en los últimos meses del año, explicable en razón del cierre de la gestión pública y las fiestas de fin de año, mientras que se expande en los meses posteriores (Fundación UNIR Bolivia, 2012a y 2012b). El caso de 2012 es peculiar: en este año el mes de mayo fue el de menor conflictividad; empero, la diferencia con el mes de diciembre fue de solo un conflicto. Este resultado puede deberse al impacto que tuvieron conflictos de gran magnitud que se desarrollaron en el mes (IX Marcha Indígena, la demanda de abrogación del D.S. 1126 y la demanda de incremento salarial enarbola-da por la Central Obrera Boliviana), pues disminuyó la cantidad de conflictos al articularse las acciones de distintos actores a lo largo del país bajo consignas comunes.

1 Pese a los avances en esta materia en las últimas décadas, las condiciones sociales y económicas de la mayoría de la población aún son preocupantes: según datos del Informe sobre Desarrollo Humano 2013, Bolivia se encuentra en el puesto 108 (con un índice de 0,675) en la lista internacional de 186 países evaluados sobre la base de sus índices de desarrollo humano; la variable de desigualdad económica (distribución del ingreso), definida por el coeficiente de Gini, es la que más afecta al país en esta medición, con un indicador de 56,3 (PNUD, 2013).

Gráfico 1: Evolución de los conflictos por mes, en cantidad (enero 2010-abril 2014)



Fuente: elaboración propia con datos de la Fundación UNIR Bolivia.

Otro rasgo de la conflictividad del período, paralelo al incremento de su frecuencia, es el uso extendido del conflicto en la sociedad boliviana, fundamentalmente en los sectores populares. La cercanía de los bolivianos con el conflicto se refleja en su activa participación en éstos: según el informe *Cultura política de la democracia en Bolivia* (LAPOP, 2012), en 2012, 17,5 % de los encuestados intervino en alguna protesta en los últimos 12 meses, situándose como “los latinoamericanos que más recurren a formas de participación no convencionales” (*op. cit.*: 79). En efecto, más de 4.400 actores distintos protagonizaron estos conflictos. Respondiendo a una tendencia marcada en los últimos años, los vecinos de los distintos centros poblados fueron los que más se movilizaron, principalmente desde agrupaciones barriales (19,16 %), pero también desde organizaciones de alcance municipal, departamental y nacional (5,54 %). En segundo lugar figuran los trabajadores (7,08 %), estudiantes (4,52 %) y padres de familia (3,27 %) que componen el sector educativo; y a continuación, actores de origen diverso, que incluyen, por ejemplo, organizaciones de mujeres, grupos de activistas, sindicatos de desocupados, movimientos sin tierra y movimientos sin techo, organizaciones de discapacitados, asociaciones de futbolistas, etc.

Tabla 1: Sectores demandantes, en porcentaje (enero 2010-abril 2014)

Sector demandante	Porcentaje
Vecinal/comunal	24,19
Educación	14,87
Otras organizaciones y grupos de la sociedad civil	7,83
Transporte	7,68
Agropecuario/campesino	5,60
Gremial	5,53
Salud	4,95
Cívico	3,42
Otro	3,12
Indígena	2,99
Mínero	2,59
Carcelario	2,53
Personas individuales	2,23
Ejecutivo municipal	2,05

Nota: se toma en cuenta los registros superiores a 2 % del conteo.

Fuente: elaboración propia con datos de la Fundación UNIR Bolivia.

Ya sea para proveer una solución a un determinado escenario, o para que interceda en lograrla, el Estado en sus diferentes niveles institucionales fue el más interpelado (75,5 % del conteo) en los conflictos de los últimos cuatro años.

Tabla 2: Sectores demandados, en porcentajes (enero 2010-abril 2014)

Sector demandando	Porcentaje
Gobierno central	33,17
Ejecutivo municipal	21,55
Ejecutivo departamental	9,93
Otro	4,31
Educación	4,10
Legislativo municipal	3,04
Transporte	2,94
Vecinal/comunal	2,69
Policía	2,66

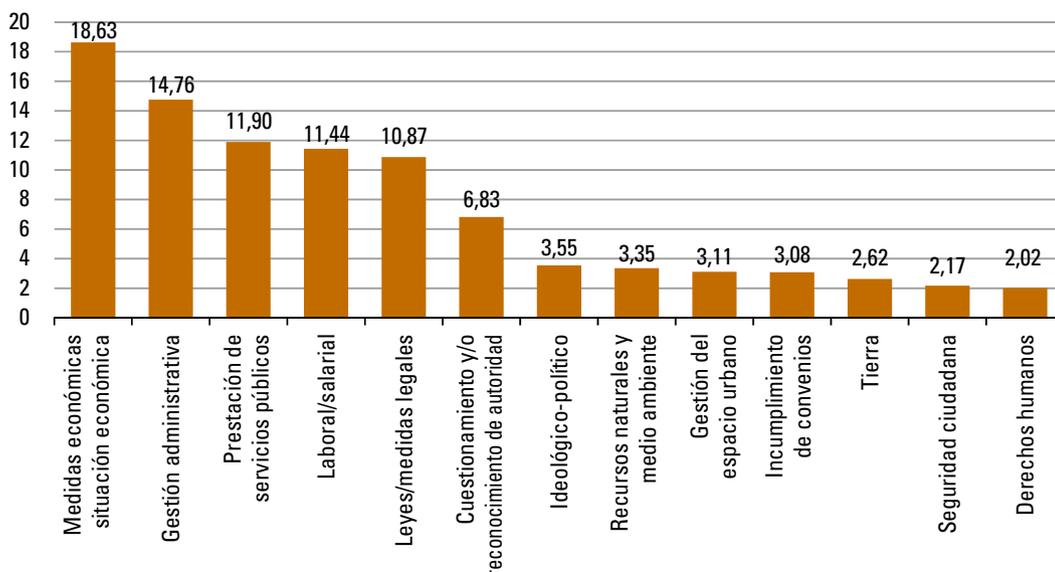
Nota: Se toma en cuenta los registros superiores a 2 % del conteo.
Fuente: elaboración propia con datos de la Fundación UNIR Bolivia.

En los conflictos sociales el actor demandante despliega un conjunto de acciones —medidas de presión— contra el actor interpelado, con el objetivo de modificar o conservar una realidad particular ante una situación que le produzca insatisfacción o que afecte sus intereses colectivos (Fundación UNIR Bolivia, 2012a; Fundación UNIR Bolivia y PNUD, 2011). La gran multiplicidad de agentes en el período supuso también una multiplicidad de demandas restringidas

a problemáticas altamente particularizadas. Esto se tradujo en que, por lo general, los conflictos comportaron solo la participación de aquellos directamente afectados. De ahí que en 85,71 % de los registros solo se movilizara un actor, mientras en 8,62 % lo hicieron dos, y tres o más en los restantes 5,67 %.

Las disputas que surgen de una sensación de los demandantes en sentido de que su economía fue afectada constituyeron las más frecuentes en el período. Los principales sectores protagonistas de estos conflictos fueron vecinos, transportistas y pequeños comerciantes en rechazo al incremento del precio de bienes básicos, en rechazo o en favor del incremento de tarifas de transporte público, etc. La segunda categoría integra las expresiones de inconformidad de la población respecto al manejo de la gestión pública, pero también privada, en aspectos como la asignación de ítems para escuelas y centros de salud, mayor o menor carga horaria, y la asignación de recursos, entre otras. Las carencias en la cobertura de servicios básicos y las demandas por obras de infraestructura caminera fueron los problemas más comunes que suscitaron los conflictos por provisión de servicios públicos².

Gráfico 2: Tipos de conflicto, en porcentaje (enero 2010-abril 2014)



Nota: se toma en cuenta los registros superiores a 2 % del conteo.
Fuente: elaboración propia con datos de la Fundación UNIR Bolivia.

2 Para una mejor comprensión de la tipología de categorización de conflictos empleada por la Fundación UNIR Bolivia, véase UNIR, 2012a.

A pesar del aludido patrón de dispersión, varios conflictos que marcaron hitos en el desarrollo de la conflictividad articularon a actores de diferentes sectores bajo una misma demanda. En sintonía con las dinámicas del contexto político y económico, casos como el “Gasolinazo” (2010), las disputas limítrofes entre Coroma y Quillacas (2010-2014), la VIII y la IX marchas indígenas (2011 y 2012, respectivamente), las pugnas por la veta Rosario en Colquiri (2012), las sucesivas demandas por incremento salarial y de pensiones (2010-2014), entre otros, avivaron la atención de la opinión pública por su capacidad de influir en el manejo gubernamental sobre temas de interés general.

2. LA CONFLICTIVIDAD MINERA

Dentro del universo de los conflictos sociales del período, aquellos relativos a disputas por la explotación minera ocupan un sitio central debido a sus rasgos particulares. La minería siempre fue un foco de conflictos en la sociedad boliviana, ya sea por su capacidad generadora de riqueza, ya por los efectos perniciosos que tiene en la calidad de vida de las personas. Como indica Vacaflares, los conflictos por recursos naturales se definen como una “concurrencia de intereses, en algún grado diferentes, sobre un mismo objeto del deseo: el recurso o sistema de recursos naturales, concretando en la lucha por apropiarse de los beneficios que genera éste” (2005: 7).

Desde la perspectiva económica, el valor estratégico que tiene la minería para los grupos de poder es incuestionable. Pese a las reiteradas críticas al modelo de desarrollo extractivista, presentes incluso en la discursiva oficialista, en la práctica éste nunca corrió riesgos verdaderos. En los últimos años, como resultado de un contexto de precios internacionales favorable para los minerales exportables, los operadores mineros vienen obteniendo ganancias extraordinarias: en 2013, el subsector privado reportó exportaciones valoradas en \$US 2.149 millones y los cooperativistas por un total de \$US 660 millones (Ministerio de Minería y Metalurgia, 2014). De igual manera, el Estado percibe significativos ingre-

sos para el erario público producto de esta actividad: los operadores pagaron un total de \$US 134 millones solo por concepto de regalías (*op. cit.*).

No es de extrañar que ante este estado de cosas, en la coyuntura actual, los conflictos de este tipo se hayan incrementado: los operadores se disputan los yacimientos más ricos; los trabajadores demandan mejores condiciones salariales y laborales como vía de redistribución de parte de la gran riqueza que producen; los réditos millonarios de las empresas del rubro generan expectativas crecientes en las poblaciones donde se explotan estos recursos, que demandan participación directa en la explotación y/o mayor pago de regalías e inversión pública en sus comunidades; etc. Como apunta Sabatini, estos conflictos varían “con la dinámica social, pueden agravarse con el desarrollo económico” (1997: 53).

Correlativamente, la intensificación de estas actividades, sumada a los pasivos ambientales acumulados tras siglos de explotación, provoca severos impactos en las zonas de producción afectando a las comunidades cercanas, por lo general rurales. La minería contamina recursos hídricos y degrada la tierra, limitando la disponibilidad y calidad de estos recursos, e incide extremadamente, por tanto, en la calidad de la salubridad (Ribera, 2010a). Los daños ambientales alcanzan a grandes extensiones del territorio nacional; por ejemplo, la contaminación del Pilcomayo, receptor de los desechos de la minería de la cuenca alta de Potosí, “afecta a casi 50 municipios de tres departamentos” (Ribera, 2010b: 10). La falta de interés de muchas empresas y cooperativas en remediar los impactos de su actividad, debido al elevado costo, y la poca o nula intervención estatal para coaccionar al cumplimiento de las normas del área, condujo a los afectados a tomar de medidas de presión para demandar la prevención, mitigación y reparación de las externalidades producidas por la actividad minera e, incluso, el cierre o freno de nuevas operaciones.

La mayoría de estos conflictos busca, en determinada medida, influir en los procesos de elaboración y conducción de las políticas públicas de minería y de

aquellas asociadas a esta actividad: alterar el régimen tributario, mejorar las condiciones laborales del sector, mejorar los controles ambientales, levantar las restricciones sobre otorgación de áreas de trabajo, etc. Frente a todo lo apuntado, se puede afirmar que el valor del análisis de la naturaleza de los conflictos mineros consiste en que ayuda a comprender de mejor manera el actual contexto político, social y económico, pues revela las aspiraciones de la población y también los intereses de los sectores.

En términos generales, durante el período estudiado se registraron 203 conflictos con demandas relacionadas a la minería y sus actores; éstos representaron 4,02 % del total de conflictos del período. Su distribución a lo largo de los casi cinco años de la muestra presenta oscilaciones entre meses de menor y mayor conflictividad, en las cuales los procesos de ascenso en las cifras parecen responder a eventos que incidieron significativamente en la política pública sectorial.

Los problemas asociados al cumplimiento del contrato de riesgo compartido firmando entre Jindal Steel Bolivia y la estatal Empresa Siderúrgica del Mutún, que derivaron en la ejecución de las boletas de garantía y en la ulterior rescisión del contrato, marcaron el incremento de la conflictividad minera a partir de marzo de 2010. La insatisfacción de las expectativas económicas y laborales generadas por el proyecto y por la campaña mediática del Gobierno provocó la movilización de organizaciones cívicas y de trabajadores del municipio de Puerto Suárez a lo largo de 2010, e incluso se prolongaron a los años sucesivos.

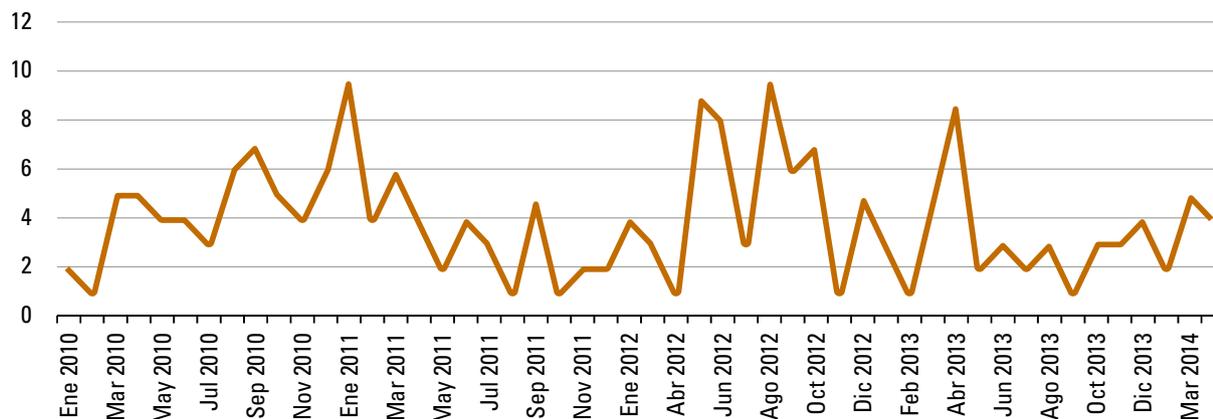
Enero de 2011 fue el mes con mayor cantidad de conflictos como resultado, principalmente, de la aprobación del D.S. 748, denominado “Gasolinazo”. El rechazo a esta normativa y a sus efectos en el precio de los bienes de consumo básico produjo la convergencia poco habitual de actores mineros de distinta matriz (asalariados y cooperativistas). Y si bien éstos no se articularon o realizaron esfuerzos coordinados, los efectos generalizados de la medida generaron también objetivos comunes en las manifestaciones que dichos actores lideraban.

Los problemas en Mallku Khota y en Colquiri por la veta Rosario, y sus posteriores secuelas, incrementaron el número de conflictos en la segunda mitad de 2012. En abril de 2013 el principal detonante de la conflictividad fue la demanda de modificación de la Ley 065 de Pensiones, mientras que en 2014 fue la aprobación de la Ley 535 de Minería y Metalurgia.

Un elemento común en la mayoría de estos años fue que entre los meses de abril y junio se desarrollaron grandes conflictos sociales, con una amplia y activa participación de trabajadores asalariados del sector minero por la demanda de incremento del salario superior a las tasas de inflación. Sin embargo, 2014 es una excepción; pareciera que la nueva proximidad de las dirigencias mineras con el Gobierno, fundamentalmente de la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB), pero también de la COB, hubiera atenuado la participación del sector asalariado en este tipo de conflictos. Por otra parte, cabe destacar también que las disputas por el control de minas —es el caso de Japo en Cochabamba, Himalaya y Sayaquirá en La Paz y La Joya en Oruro— reaparecen intermitentemente a lo largo de estos años. Finalmente, otra característica importante que revela esta línea de tiempo es el incremento substancial de conflictos por minas de explotación aurífera en el departamento de La Paz, desde finales de 2012 hasta la actualidad.

La duración promedio de estos conflictos mineros —es decir, el tiempo transcurrido entre la primera manifestación de hostilidad hasta la última registrada o hasta su desenlace— fue de 22 días, el doble de lo que duró el promedio de los casos del período (11 días). Se trata de conflictos con “vida” más larga pues, por lo general, al no ser gestionados apropiadamente, y debido a la importancia de sus problemáticas, se reactivan con cierta periodicidad. Como se verá más adelante, esto implica que muchos conflictos, a pesar de haber atravesado por procesos de acercamiento de las partes o de retroceso de la posición de los actores, se mantuvieron latentes por un determinado tiempo para luego reavivarse ante alguna nueva sensación de éstos de estar siendo afectados. El rebrote de las protestas suele derivar de la incapacidad de lograr acuerdos estables

Gráfico 3: Evolución de los conflictos mineros por mes, en cantidad (enero 2010-abril 2014)

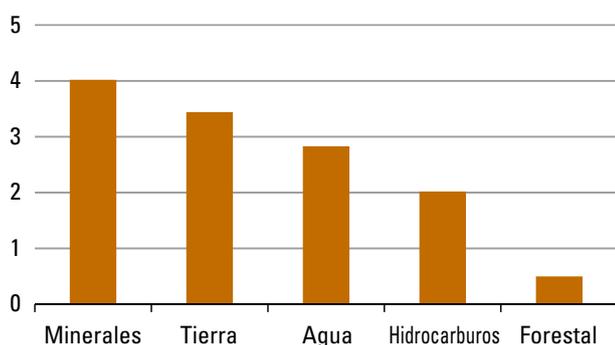


Fuente: elaboración propia con datos de la Fundación UNIR Bolivia.

que satisfagan las demandas centrales de los demandantes; por lo general, las medidas asumidas son paliativas, e incluso dilatorias, por lo que solo aplacan la intensidad del conflicto.

Se puede llegar a la conclusión de que este objeto de disputa posee un enorme valor, entre otras razones, porque los conflictos que suscitó fueron más numerosos (4,02 % del conteo) que aquellos en torno a otros recursos naturales, como la propiedad de la tierra productiva (3,44 %), el acceso al agua (2,83 %), la explotación y contaminación hidrocarburífera (2 %) y la explotación de recursos forestales (0,5 %). (Véase el gráfico 4.) La clara diferencia entre las cifras de los conflictos durante el

Gráfico 4: Comparación entre conflictos por tipo de recursos naturales, en porcentaje (enero 2010-abril 2014)



Fuente: elaboración propia con datos de la Fundación UNIR Bolivia.

período estudiado puede ser explicada por diferentes factores: los conflictos por minería abarcan una gama amplia de problemáticas, que incluyen el acceso al recurso, la creciente contaminación ambiental y las precarias condiciones laborales, entre otras. En tanto que aquellas por la tierra, por ejemplo, se centran fundamentalmente en disputas por la definición de su propiedad.

El carácter multidimensional de los conflictos por minería involucra demandas relacionadas a otros recursos naturales —contaminación de cuerpos acuíferos, por ejemplo—. Además, a diferencia de la producción hidrocarburífera, que requiere de grandes inversiones y tecnología moderna, en la minería se presentan formas de explotación casi artesanal que, sumadas al contexto favorable de precios internacionales de los minerales, facilitan e impulsan el ingreso de grandes contingentes de personas a esta actividad, generando tensiones entre actores por los yacimientos disponibles. Por su dimensión y fortaleza, las organizaciones de los sectores mineros tienen una mayor capacidad de reacción ante acontecimientos que afecten sus intereses. Como resultado de la radicalidad de sus episodios y de su incidencia en el manejo político, los conflictos mineros suelen lograr mayor notoriedad en la opinión pública, mientras que los conflictos por otros recursos naturales son invisibilizados por su poca cobertura.

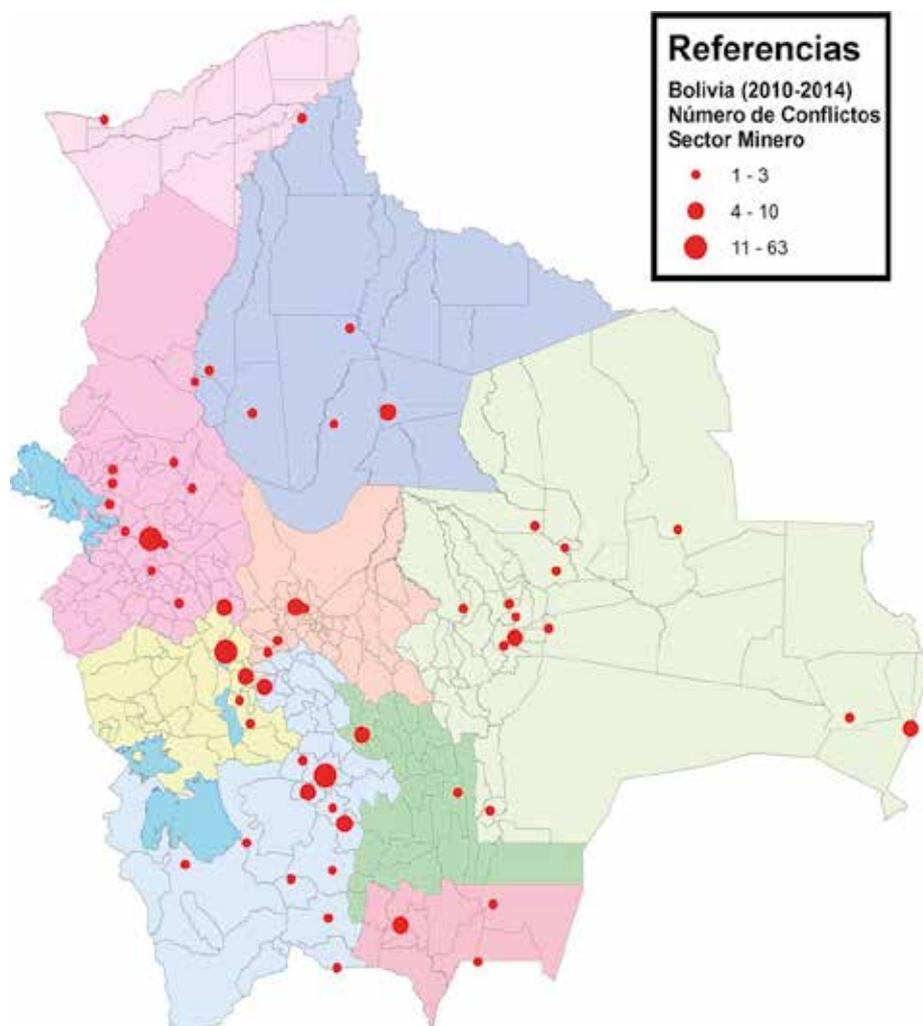
Tabla 3: Distribución de conflictos mineros por ubicación geográfica (enero 2010-abril 2014)

Departamento	Porcentaje conflictos
Potosí	29,94
La Paz	24,20
Oruro	22,93
Santa Cruz	9,24
Cochabamba	5,10
Beni	3,82
Tarija	2,23
Chuquisaca	1,59
Pando	0,96
Total	100,00

Fuente: elaboración propia con datos de la Fundación UNIR Bolivia.

Como es lógico, la conflictividad minera del período corresponde a las principales zonas de producción. En el departamento de Potosí hubo conflictos por contaminación y por yacimientos de plata, zinc y estaño. El alto valor de comercialización del oro fue uno de los principales móviles para la generación de pugnas entre agentes (mineros o no) en La Paz³. En Oruro las minas de estaño, como Huanuni, fueron uno de los focos de la conflictividad regional, dado su alto valor estratégico.

Mapa 1: Distribución de conflictos mineros por ubicación geográfica (enero 2010-abril 2014)



Fuente: Fundación UNIR Bolivia, 2014.

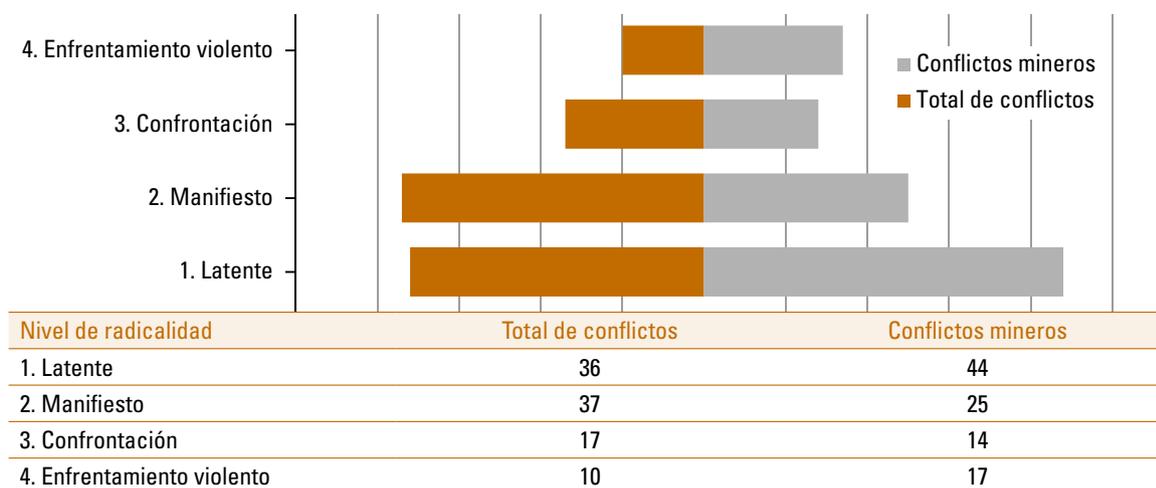
3 En 2013 el departamento registró exportaciones de oro valuadas en 400 millones de dólares (Ministerio de Minería y Metalurgia, 2014).

El crecimiento significativo de esta actividad en regiones con poca tradición minera, a causa del favorable contexto económico, ha implicado también la expansión geográfica de este tipo de conflictos. El interés que despierta la riqueza de los reservorios de oro, hierro, platino tantalio, níquel y wólfam, entre otros, en los departamentos de Santa Cruz, Beni, Pando y el norte de La Paz no es reciente (Tejada, 2011), pero sí lo es la ampliación de proyectos y operaciones mineras. Un ejemplo claro de esta situación es que a lo largo de las últimas décadas se fue levantando progresivamente la condición de reserva fiscal minera que se cernía sobre estas regiones, a favor, principalmente, de emprendimientos privados (*op. cit.*). Así, la “agudización de las presiones sobre los recursos naturales, provocando degradación, escasez y privaciones sociales, [desencadena] factores propicios para el desarrollo de conflictos” (Ortiz, 1996, citado por Sabatini, 1997: 54). Por ejemplo, los enfrentamientos por minas de oro en el norte de La Paz se incrementaron y recrudecieron en los últimos años, dejando como saldo muertos y heridos; en Puerto Suárez, departamento de Santa Cruz, el proyecto de explotación del Mutún fue objeto de conflicto entre vecinos y el Estado; en 2010 la explotación ilegal de oro en San Ramón, también en Santa Cruz, derivó en la militarización de la zona; etc.

Además, la violencia es un fenómeno que caracteriza a estos conflictos. A diferencia de un patrón habitual en la conflictividad, por el cual la mayor cantidad de medidas de presión presenta rasgos poco intensos (amenazas, declaratorias de estado de emergencia, marchas, etc.), y cuya frecuencia disminuye progresivamente a medida que la violencia se incrementa, en los conflictos mineros esta “pirámide” de radicalidad se altera en la cúspide, con la presencia de mayores episodios de agresión entre los actores. La falta de una oportuna atención, la convergencia de intereses de actores sobre un mismo yacimiento, la efectividad de interpelación que concede la violencia son elementos que, como se desarrollará con mayor detenimiento más adelante, dan lugar a que los conflictos se disparen con mucha celeridad.

Como se perfila líneas arriba, si bien en este tipo de conflictos el objeto de disputa es el mismo, es decir la minería, los objetivos que se persigue son distintos. No todos los casos pueden ser estudiados bajo los mismos criterios. En el presente artículo, y siguiendo la línea de publicaciones precedentes de la Fundación UNIR Bolivia (Fundación UNIR Bolivia, 2012b), se establecen dos categorías: los conflictos ambientales y los conflictos por la explotación y redistribución del excedente. Sabatini (1997: 52) plantea la siguiente distinción entre conflictos ambientales y socioambientales:

Gráfico 5: Comparación niveles de radicalidad, total de conflictos y conflictos mineros, en porcentaje (enero 2010-abril 2014)



Fuente: elaboración propia con datos de la Fundación UNIR Bolivia.

Los primeros son conflictos en torno a la distribución de las denominadas “externalidades” o “efectos externos” derivados de cambios en los usos del suelo, es decir, de nuevas actividades que se desarrollan en un lugar. Los segundos son disputas causadas por el acceso y control de los recursos del medio ambiente, especialmente de la tierra, pero también de las aguas, los minerales u otros.

Así, los procesos y efectos de la explotación de estos recursos minerales motivan conflictos con facetas, dinámicas y resultados diferentes. A continuación se analizará las categorías propuestas.

3. CONFLICTOS AMBIENTALES

El derecho de la sociedad a un medio ambiente saludable está consagrado en la Constitución Política del Estado de Bolivia (art. 33) y está normado por leyes como la del Medio Ambiente de 1992 y la de la Madre Tierra de 2010, entre otras, que garantizan el acceso a los recursos naturales y sancionan acciones que provoquen daños a la naturaleza. Sin embargo, este reconocimiento es débilmente aplicado en la práctica por el Estado y las empresas mineras. Las facilidades que concede la normativa del área a los operadores —derecho de servidumbre sobre materiales de construcción y recursos hídricos en el área de concesión— y las grandes flexibilidades en el control ambiental posibilitan que, por ejemplo, la Minera San Cristóbal consuma 50.000 metros cúbicos de agua al día (Ribera, 2010b) o que muchos emprendimientos cooperativistas y de la minería chica en curso no cuenten con licencias ambientales⁴. Los conflictos son un mecanismo de defensa de la sociedad ante esta realidad:

En la medida en que estos procesos impactan a la sociedad agotándose los recursos, perdiéndose la capacidad natural de recuperación ecosistémica, o superando la capacidad de asimilación de residuos, el costo se convierte en un factor de presión política. En las últimas décadas, esta presión se ha incrementado por la cre-

ciente dimensión del costo ambiental y por la desigual distribución social de los afectados (Giglio, 2001: 27).

Dada la debilidad institucional para efectuar controles ambientales rigurosos, prevenir y reparar impactos ambientales e imponer sanciones, los afectados se ven en la necesidad de asumir acciones al haber sido afectados por un daño ambiental, o ante la posibilidad de uno futuro. En el período de estudio se contabilizaron 24 conflictos de este tipo, que representan el 12 % del total por minería y apenas el 0,5 % de la conflictividad general del período. Si bien son cuantitativamente inferiores, resultan importantes en tanto reflejan la decisiva incidencia que tienen los daños ambientales de la minería sobre las posibilidades de reproducción social y cultural de las comunidades afectadas.

La escasa cantidad de conflictos registrados —a pesar de los impactos visibles que existen en el medio ambiente y en la calidad de vida de las poblaciones aledañas a la explotación— puede explicarse, en parte, por los siguientes argumentos: los operadores mineros disminuyen las posibilidades de protesta mediante la cooptación de dirigentes y pobladores; algunas comunidades afectadas valoran más la continuidad de las labores de explotación que la prevención de posibles riesgos ambientales, ya que aquellas les generan algún tipo de rédito, pues trabajan en la mina, la empresa les provee servicios, etc.; los altos costos que implica una evaluación técnica de impacto ambiental desalientan a los afectados a continuar con sus demandas; la imposibilidad de enfrentarse a emprendimientos millonarios que cuentan con el respaldo del propio Estado, entre otros (Fundación UNIR Bolivia, 2012b).

Dado que las fuentes de contaminación minera se focalizan fundamentalmente en zonas rurales, son los pueblos indígenas y las comunidades agrícolas de municipios pequeños e intermedios los que padecen directamente sus efectos nocivos. Esta degradación ambiental también alcanza a zonas urbanas, en las cuales la instalación de ingenios y de labores ex-

4 Como ejemplo, según datos de la gobernación de La Paz, en 2013 sólo 253 de las 1.036 cooperativas que trabajaban en el departamento contaban con licencia ambiental, cuando aproximadamente el 50 % de éstas inició sus actividades en el año 2000 (<http://www.paginasiete.bo/gente/2013/9/16/cooperativas-mineras-opera-licencia-ambiental-419.html>, visitada el 08/06/2014).

tractivas afecta cotidianamente a vecinos de barrios periféricos. Por tanto, son éstos los sectores que más se manifiestan para defender sus derechos. Los principales demandantes en este tipo de conflictos son grupos de vecinos/comunarios y campesinos, los que, sumados a los miembros de pueblos indígenas, congregan a casi la totalidad de los actores registrados. Un tercer sector está conformado por organizaciones, como la Coordinadora en Defensa de la Cuenca del Desaguadero y los lagos Uru Uru y Poopó (CORIDUP)⁵, que articulan a diferentes afectados para fortalecer el peso de sus demandas. Es interesante resaltar que, a diferencia de otros conflictos en defensa de la conservación ambiental, en éstos no se presenta la participación de grupos de activistas, sino únicamente la acción de los directamente afectados.

Tabla 4: Sectores demandantes y conflictos ambientales mineros, en porcentaje (enero 2010-abril 2014)

Sector demandante	Porcentaje
Vecinal/comunal	73
Agropecuario/campesino	10
Otras organizaciones y grupos de la sociedad civil	10
Indígena	7

Fuente: elaboración propia con datos de la Fundación UNIR Bolivia.

La contaminación de cuerpos de agua fue el principal objeto de disputa en estos conflictos (87,5 % del conteo); la población asumió distintas medias de presión contra operadores mineros y el Estado, pues el empleo del agua en la minería limita su acceso a este recurso, ya sea para consumo o para su empleo en actividades agrícolas y piscícolas. Bajo esta temática, el mayor número de exigencias (64 %) se enfocó en el control, mitigación o recuperación de los impactos ambientales; destacan aquí los conflictos por la contaminación de la cuenca del Desaguadero y del río Pilcomayo. La prevención fue también una consigna enarbolada por los actores (18 %); por ejemplo, en Challapata⁶ y Mallku Khota

las comunidades rechazaron la incursión de posibles emprendimientos mineros que afectarían a sus territorios. En el mismo sentido, las federaciones de regantes de Oruro y Cochabamba demandaron la no aprobación de la nueva ley minera, anticipando posibles impactos ambientales producto de las facilidades concedidas a los operadores mineros. Se presentaron casos como los de Suk'awaña, Vitichi y Caiza "D", en los que se pidió el cierre total de actividades mineras (14 %) por su incidencia negativa en las actividades productivas y en la salubridad general de la población. Finalmente, los actores exigieron el pago de compensaciones económicas por los daños producidos por la minería (4 %).

Este tipo de conflictividad tuvo lugar fundamentalmente en los departamentos con tradición minera: 94 % de los registros se produjo en Potosí, La Paz y Oruro. En Potosí y en Oruro, a los problemas resultantes de las actividades en curso —descarga de aguas ácidas y metales pesados en afluentes, entre otros— se suman los pasivos ambientales de muy larga data, y que no fueron tratados por los sucesivos gobiernos pese a reiteradas muestras de descontento de la ciudadanía (colas de San Miguel, la cuenca del Pilcomayo y del Desaguadero, etc.). En La Paz, la producción de oro a cargo de cooperativas en las provincias Larecaja e Inquisivi discurre con pocos o nulos controles sobre sus impactos, los que provocan enfrentamientos violentos entre sus habitantes y los trabajadores mineros.

Tabla 5: Conflictos ambientales mineros por departamento, en porcentaje (enero 2010- abril 2014)

Departamento	Porcentaje
Potosí	64
La Paz	23
Oruro	9
Cochabamba	2
Tarija	2

Fuente: elaboración propia con datos de la Fundación UNIR Bolivia.

5 La CORIDUP nace como una iniciativa del Centro de Ecología y Pueblos Andinos (CEPA), y agrupa a más de 80 comunidades del departamento de Oruro afectadas por la contaminación minera.

6 Challapata se constituye en un ejemplo paradigmático de resistencia efectiva a la instalación empresas mineras por sus impactos ambientales. Como apuntan los miembros del Colectivo CASA, a lo largo de las últimas dos décadas los habitantes de esta provincia rechazaron los sucesivos intentos de explotación de oro en la región, en aras de mantener su vocación agropecuaria (véase http://www.colectivocasa.org.bo/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=86&Itemid=107: visitada el 09/06/2014).

Como dispone el texto constitucional, una de las finalidades del Estado es la de garantizar la conservación del medio ambiente para las generaciones actuales y futuras (artículo 9, inciso 6). En los conflictos se proyecta una idea similar sobre el rol de las instituciones públicas: se las interpela para que asuman acciones de mitigación de los daños ambientales y para que controlen los posibles efectos nocivos de las operaciones mineras.

Sin embargo, las restricciones presupuestarias y la falta de capacidades técnicas de las instancias ambientales gubernamentales, además del claro incentivo estatal para el ingreso de inversiones en el sector, conllevan a “que los esfuerzos que puedan realizarse en términos de regulación son insignificantes en comparación con la magnitud de situaciones a controlar. Este es un aspecto que reduce notablemente la calidad del estado ambiental del país, y los riesgos que genera, que aún han sido poco estudiados, tienen rasgos de pesadilla” (Ribera, 2010a: 14).

La ciudadanía plantea también estas críticas a la gestión pública desde sus realidades, pues en muchos casos sus demandas de control o reparación ambiental se extienden a lo largo de años sin haber sido satisfechas, ni siquiera parcialmente. No es que la población no recurra a los canales institucionales formales para expresar su inconformidad y exigir el mantenimiento o modificación de un contexto ambiental dado, sino que “cuando las instituciones fallan reiteradamente y se incumplen compromisos pactados, los conflictos aparecen como uno de los pocos caminos para expresarse” (Bebbington y Burneo, 2008: 48). Así, las comunidades afectadas, ante la cuestionable capacidad y voluntad gubernamental, se ven en la necesidad de recurrir a la protesta para que se garantice el cumplimiento de sus derechos.

Presionados para tener una participación directa o llamados a intervenir para llegar a una solución, los órganos ejecutivos de los distintos niveles del Estado fueron las entidades más interpeladas en los conflictos ambientales mineros en el período 2010-2013. Las

demandas que se plantearon al gobierno central y a los ejecutivos departamentales y municipales estuvieron relacionadas con mayores controles a la actividad minera, con la restricción al ingreso de nuevas iniciativas de exploración y explotación y con el cumplimiento de acuerdos sobre reparación de daños ambientales. Los subsectores mineros privado y cooperativista, en tanto, ocuparon el segundo lugar en las interpelaciones; en estos conflictos, las consignas de los que los interpelaban iban desde el control de los impactos de sus operaciones hasta el cierre de éstas. La demanda al sector comunal responde al conflicto de Mallku Khota, en el que miembros de este pueblo estaban divididos a favor y en contra del ingreso de la empresa South American Silver.

Tabla 6: Sectores demandados en conflictos ambientales mineros, en porcentajes (enero 2010-abril 2014)

Sectores demandados	Porcentaje
Gobierno central	45
Ejecutivo departamental	24
Minero (empleadores/empresarios)	12
Minero (cooperativistas)	10
Vecinal/comunal	6
Ejecutivo municipal	3

Fuente: elaboración propia con datos de la Fundación UNIR Bolivia.

Al comparar a los sectores manifestantes con los interpelados, son notables las diferencias en las capacidades de influencia política y económica. “Suspender o reducir las actividades de las grandes empresas estatales o transnacionales que generan millones de dólares puede resultar imposible para comunidades pequeñas o para los ambientalistas, sobre todo si cuentan con el respaldo estatal, como suele ocurrir” (Fundación UNIR Bolivia, 2012b: 69). Ante la ineficiencia o carencia de otros canales para efectivizar sus demandas, los afectados se ven en la necesidad de emplear el conflicto como vía para superar temporalmente las asimetrías de poder que los distancian de sus interpelados. Esta es una característica propia de los conflictos so-

ciales, pero se hace muy visible en aquellos relativos a los recursos naturales.

El poder de agenciamiento de los actores en los conflictos reposa en el “conjunto de recursos de cualquier índole de que dispone cada actor, o cree disponer, para procurar su objetivo” (Entelman, 2005: 125). En los conflictos sociales, esos *recursos* se componen de las medidas de presión esgrimidas por los actores para influir en el comportamiento de los sujetos que, consideran, afectaron sus intereses. En efecto, como prosigue Entelman, este poder “tiene sentido de tal solo dentro de la relación [contenciosa]: es un concepto relacional. Es un poder de un actor, del que éste dispone para obtener su objetivo que es —o él cree que es— incompatible con el objetivo de otro actor” (*op. cit.*: 127). En el período se registró una media de cuatro episodios y cinco medidas de presión por conflicto ambiental minero. La mayor cantidad de medidas asumidas se mantuvo en el nivel enunciativo (47,12 %), con amenazas y declaraciones de estado de emergencia, pero también hubo casos que afectaron a terceros con menor o mayor intensidad (28,85 %) —bloqueo de avenidas y carreteras, marchas, etc.— y de eventos con rasgos violentos (24,03 %) —enfrentamientos, toma de rehenes, etc.—.

Tabla 7: Medidas de presión de conflictos ambientales mineros, en porcentaje (enero 2010-abril 2014)

Medidas de presión	Porcentaje
Anuncio/amenaaza de medidas de presión	30,77
Bloqueo de carreteras	11,54
Toma de rehenes	11,54
Declaración de estado de emergencia	10,58
Marcha	10,58
Toma de instalaciones	7,69
Ultimátum	5,77
Concentración/vigilia/plantón/mitin	3,85
Bloqueo de calles y avenidas	2,88
Destrucción de bienes	1,92
Enfrentamiento entre miembros de la sociedad civil	1,92
Enfrentamiento con fuerzas del orden	0,96

Fuente: elaboración propia con datos de la Fundación UNIR Bolivia.

La efectividad de la interpelación violenta y la importancia central de los recursos naturales para los actores involucrados en la relación contenciosa podrían ser factores explicativos de por qué algunos de estos conflictos llegan a escalar a niveles de radicalidad considerables. Por un lado, al no contar con estructuras organizacionales de gran dimensión con alta capacidad de influencia política, como la de los cooperativistas, o con el poder económico que poseen, por ejemplo, las empresas mineras trasnacionales, las demandas de los involucrados muy pocas veces son atendidas cuando el conflicto se encuentra en su estado enunciativo. Para superar esta circunstancia, y visibilizar e insertar sus demandas en la agenda política, en algunos casos los actores parecieran aumentar sus medidas de presión. Se trata de actores que en muchos casos se articularon circunstancialmente para resolver los problemas que los atingen; por tanto, por lo general carecen de una tradición histórica de movilización.

Por otro lado, “los actores sociales intentan asegurar su reproducción social a través de la apropiación y usufructo de los recursos. La violencia y radicalidad con la que los defiendan suele ser proporcional al valor estratégico atribuido al recurso en disputa” (Fundación UNIR Bolivia, 2012b: 45). Así, el valor vital de recursos —como el agua para unos y las altas rentas provenientes de la minería para otros— da lugar a posiciones que se muestran irreconciliables, por lo que algunos de los conflictos ambientales mineros presentan episodios con rasgos muy violentos.

El conflicto de Mallku Khota es central para comprender esta realidad. Las comunidades indígenas advirtieron que la concesión de la empresa South American Silver para la exploración de plata, zinc, indio y galio en la región era ilegal, pues no habían sido consultados sobre la instalación y el desarrollo del emprendimiento en su territorio. Además, acusaron a la transnacional de llevar adelante una campaña sistemática de cooptación de dirigentes y comunarios —mediante ofertas de trabajo, de provisión de servicios, etc.— y de injerencia en sus asuntos orgánicos, para así dividirlos y lograr apoyo a su iniciativa (CEDIB, 2012). Pese a estas denuncias y a algunos acercamientos con

las autoridades, el proceso de exploración minera continuó con el amparo del Gobierno, que sostuvo⁷ que la consulta previa no procedía legalmente para proyectos de exploración, y menos aún para concesiones otorgadas con anterioridad a la promulgación de la CPE vigente⁸.

En el fondo, el rechazo se basaba en dos posiciones: por un lado, se restringiría el acceso de los indígenas a las lagunas de agua dulce de la zona por el derecho de “servidumbre”⁹ que tienen las empresas del rubro sobre otros recursos naturales, además de la contaminación que provocarían las labores de exploración y explotación sobre los cuerpos acuíferos. Por el otro, un sector de los comunarios, movidos por la información presentada por la empresa sobre la riqueza del yacimiento, deseaba explotarlo de forma directa. Para resistir no solamente a los intereses de la compañía transnacional, sino también a los del propio Estado, los indígenas determinaron recurrir al conflicto social para frenar lo que de otra manera hubiera sido la explotación expedita del cerro Mallku Khota.

En los primeros días de mayo de 2012 se registró la destrucción de equipos de la empresa, la incursión violenta de la policía en la comunidad y enfrentamientos que concluyeron con la toma de dos efectivos como rehenes. Pese al establecimiento de una mesa de diálogo el día 10, que posibilitó la liberación de los retenidos, la falta de consensos y las divisiones provocadas en el seno de los comunarios a favor y en contra de South American Silver degeneraron en una confrontación, previa al inicio de un nuevo acercamiento, que dejó un saldo de nueve heridos. Varios días más tarde las autoridades detuvieron a Cancio Rojas, una de las autoridades indígenas opuestas al proyecto, acusado de incitar a la violencia. Este incidente causó mayor malestar en los movilizados que, a finales de mayo, marcharon rumbo a La Paz con un grupo de aproximadamente mil personas. El arribo de los marchistas

a la sede de gobierno en junio se caracterizó por la demanda de una reunión directa con el presidente Evo Morales, de negociaciones, que no prosperaron, con miembros del Ejecutivo, y por los intentos de los demandantes de ingresar a la plaza Murillo, lo que dio lugar a choques con la policía. Las autoridades ratificaron su respaldo a la iniciativa minera debido a la renta y los trabajos que generaría, y acusaron a los indígenas de tener intereses ocultos detrás de sus manifestaciones ambientalistas.

El quiebre del diálogo marcó el retorno de los indígenas a sus comunidades y el anuncio gubernamental de nuevas operaciones policiales para la detención de los promotores del conflicto. A finales de junio y en las primeras semanas de julio, los comunarios tomaron el yacimiento y dos campamentos mineros, bloquearon los ingresos a la zona y retuvieron a cinco funcionarios como rehenes. En respuesta, las autoridades enviaron a un contingente policial procedente de Cochabamba, además de una comisión negociadora interinstitucional. A esas alturas se desataron los episodios más violentos del conflicto: el 5 de julio, mientras se instalaba el diálogo en Chiru Q'asa, se produjo un enfrentamiento entre originarios y policías que dejó un saldo de cuatro comunarios heridos de bala y uno muerto y la toma de un policía como rehén. La gravedad de la situación alertó a las máximas autoridades del Gobierno que, como un paliativo para pacificar a sus habitantes, revirtieron en favor de COMIBOL la concesión minera y suspendieron las actividades de exploración en el área.

La sucesión de estos eventos se caracteriza por una oscilación entre la radicalización de las medidas de presión y un breve apaciguamiento durante los procesos de diálogo fallidos. Este desarrollo revela características en cierta medida comunes con el resto de los conflictos ambientales. La falta de atención por parte de las autoridades estatales a las preocupaciones y denuncias de los demandantes expresadas en reiteradas

7 Esta aún es la posición de las autoridades estatales; en el artículo 207 de la Ley de Minera y Metalurgia 535 se establece que la consulta previa a los pueblos indígenas sólo corresponde para proyectos de explotación y no para los de prospección y exploración.

8 Las concesiones a la canadiense South American Silver, con su subsidiaria Compañía Minera Mallku Khota, se remontan al año 2003 (CEDIB, 2012).

9 Los artículos 35 y 36 del Código de Minería de 1997, vigente durante el conflicto, establecen el derecho de uso de otros recursos por parte de los concesionarios, como materiales de construcción y agua, con destino exclusivo a sus actividades mineras.

oportunidades da lugar a que éstos opten por el conflicto como alternativa de solución a la problemática. El interés del Gobierno por que continúen las actividades mineras, debido a los réditos que generan, lo lleva a alinearse de lleno con las empresas, negando a los comunarios el ejercicio de derechos reconocidos constitucionalmente, distanciando con ello aún más a las partes. En muchos casos, las demandas de ambientalistas se imbrican con otras por la explotación directa del yacimiento, que provocan, en ciertas oportunidades, escisiones entre los demandantes. El incremento en la radicalidad de las medidas de presión parece responder a la importancia del recurso en la vida cotidiana de los movilizadados. La dificultad de entablar acercamientos iniciales y fructíferos parece incidir en esta dimensión, pues los demandantes intensifican sus medidas de presión hasta ser atendidos.

También de este caso se puede deducir que, por sus características, los conflictos ambientales mineros presentan una dificultosa gestión. De los conflictos registrados en el período de estudio, 88 % aún se mantienen activos pues no se logró una satisfacción, total o parcial, de los intereses comprometidos en la relación contenciosa (Entelman, 2005) que posibilite el cese permanente de las medidas de presión de los involucrados.

Tabla 8: Desenlace de conflictos ambientales mineros, en porcentaje (enero 2010-abril 2014)¹⁰

Tipo de desenlace	Porcentaje
Acuerdo total	12
Continúa	46
Se desconoce	42

Fuente: elaboración propia con datos de la Fundación UNIR Bolivia.

La aparente incompatibilidad de posturas e intereses sobre la finalidad de los recursos en disputa hace que la solución al conflicto comporte un trabajo más dificultoso y que, por lo general, no se arribe a ninguna. Esa situación afecta sobre todo a los sectores más dé-

biles, en este caso los demandantes, que deben lidiar cotidianamente con los efectos de la contaminación minera. Por los altos costos que implicarían tanto la paralización y el cierre de determinados proyectos, como el emprender procesos de mitigación y reversión de daños, las autoridades y operadores mineros desoyen en los hechos las demandas de los afectados, minimizando la importancia de la gestión ambiental y agudizando los conflictos por este tema. Así, “los llamados a proteger el medioambiente, o los conflictos sociales que se originan por diferentes externalidades ambientales y sociales, son ignorados muchas veces, minimizados casi siempre, o resistidos como trabas al desarrollo” (Fundación UNIR Bolivia, 2012b: 69). El perjuicio que suponen estos conflictos a los intereses de los operadores y a los del propio Estado¹¹ dificulta que se satisfagan las demandas que los vieron nacer.

Por lo general, para evitar una mayor radicalización o extensión de las protestas, se toman medidas paliativas coyunturales que no implican una solución estructural a los problemas. Se trata de promesas o acercamientos, que reducen la intensidad del conflicto hasta llevarlo a un estado latente, es decir, a la interrupción momentánea de las medidas de presión manifiestas. Pero, al no satisfacerse las demandas de fondo, los conflictos se reactivan con cierta periodicidad ante cualquier detonante, como el incumplimiento de un acuerdo o una nueva sensación de ser afectados por la contaminación minera.

En gran medida, la larga duración de los conflictos ambientales mineros se debe a este factor. Muchos de ellos atraviesan por una alternancia entre ciclos de escalamiento y desescalamiento; la CORIDUP, Vitichi y Caiza “D”, el Cerro Rico, los pobladores de Cantumarca por las colas de San Miguel, entre otros, presentan episodios a lo largo de los cinco años del estudio, remontándose inclusive hasta 2009.

10 Debido a la falta de seguimiento al desenlace de los conflictos por parte de los medios de comunicación, los resultados pueden presentar un margen de error.

11 La Constitución reconoce el valor de estratégico de los minerales para el desarrollo del país (art. 248), además de establecer la responsabilidad del Estado para fomentar, promover y controlar la actividad minera (art. 348).

En este sentido, se debe considerar también que los actores no pueden mantener indefinidamente sus medidas de presión. Su posibilidad de allanar las diferencias que los distancian de los interpelados se fundamenta en sus capacidades de ejercer un conjunto de acciones que influyan en el otro. Sin embargo, este poder tiene una limitación temporal debido a determinadas circunstancias —retorno a fuentes laborales, lugar de procedencia, desgaste emocional, etc.—, que hacen que los actores se vean en la necesidad de desactivar sus medidas de presión y retroceder en su postura. Esto conduce a que el conflicto entre nuevamente en latencia y pueda rebrotar en cualquier momento.

Otro elemento que caracteriza al proceso de gestión de conflictos es la radicalidad de las medidas de presión. El caso de Mallku Khota es revelador: los acercamientos se produjeron cuando la radicalización aumentó, y se alcanzó la resolución solo cuando los niveles de violencia alcanzaron su punto máximo con la muerte de una persona. Esta es una situación cada vez más común, pues la atención a las demandas y la negociación con los actores se produce por lo general recién cuando el conflicto ingresa en un estado manifiesto (cuando se asumen medidas de presión que afectan a terceros) y no cuando se mantiene en el plano enunciativo (amenazas, ultimátum, estado de emergencia, etc.). La inoportuna detección y la deficiente atención de los conflictos tienden a degenerar en escenarios que afectan mucho a terceros y a convertirse en una pauta de comportamiento en los conflictos.

Finalmente, cabe apuntar que la dificultad de solucionar estos conflictos también pasa por el tipo de objetivo que persiguen: no son negociables en términos económicos, que puedan dar curso a mayores o menores concesiones de parte de los interpelados o cesiones de parte de los afectados. Se trata de situaciones que inciden negativamente en la propia reproducción social, por lo que se busca la reparación de los daños ambientales provocados. Se suele conceder compensaciones económicas y beneficios a las comunidades donde se realizan las labores mineras causantes del problema para, de esta manera, atenuar las preocupaciones y críticas que puedan surgir; sin embargo

cuando los impactos ambientales en la calidad de vida se hacen más visibles, la solución a un posible conflicto ya no transita por esa vía.

4. CONFLICTOS MINEROS POR EL CONTROL DEL RECURSO Y REDISTRIBUCIÓN DEL EXCEDENTE

En este tipo de conflictos la importancia del recurso natural es tal en tanto se transforma en recurso económico. Se trata de disputas por el acceso y control de yacimientos minerales para su explotación, por las condiciones generales de este proceso de producción, y por la redistribución de sus réditos. Son acciones que comprometen demandas de ampliación y de nuevas áreas de laboreo, pugnas por yacimientos, mejoras en las condiciones laborales y salariales de trabajadores mineros, generación de fuentes de empleo, demanda o rechazo a modificaciones en el régimen tributario minero, redistribución del excedente para las zonas productoras, etc. Su surgimiento es “resultado de factores coyunturales y estructurales, que incluye la manera en que se comprende y valora los recursos naturales [...]”; son conflictos que

responden a problemas vinculados con el acceso y uso de los recursos naturales, que a su vez tienen fuertes repercusiones en diferentes ámbitos del desarrollo y que pueden afectar la calidad de vida de la población (Fundación UNIR Bolivia, 2012b: 45).

En Bolivia, bajo una suerte de fetichismo (Molina, 2011), la mirada en torno a los recursos naturales, desde las esferas de poder hasta el ciudadano común, está cargada de expectativas de desarrollo y enriquecimiento rápido. Es una visión que se impone a lo largo de la historia del manejo político boliviano, pues se reconoce que la explotación de los recursos naturales, en particular la de los minerales, es como el motor del desarrollo nacional. Tanto el Plan Nacional de Desarrollo de 2007 como la Agenda Patriótica 2025 recogen el valor estratégico de minería en la economía; se la considera un pilar en la generación del excedente para promover una “revolución productiva”. La imagen que proyectan estos recursos

se sedimenta y reproduce a partir de hechos concretos. La minería genera grandes utilidades a partir de la exportación de los minerales producidos; solo en 2013, producto de un aún favorable contexto internacional de precios, en Bolivia se exportó minerales por el valor de 3.083 millones de dólares (Ministerio de Minería y Metalurgia, 2014).

En una sociedad marcada por grandes inequidades, como la exclusión, pobreza, la desigualdad y la escasa generación de fuentes de empleo, no asombra que grandes sectores poblacionales se disputen, a través del conflicto social, los beneficios que concede el excedente minero, ya fuera por explotación directa o demandando su redistribución a través de políticas estatales. Así,

los recursos naturales devienen esenciales para la población boliviana; para muchos, se constituyen en la fuente principal de subsistencia y en un medio para mejorar las condiciones de vida en una economía con un mercado laboral reducido y predominantemente informal (León y Arze, 2013: 2).

En el período 2010-2014 se contabilizaron 165 conflictos de esta naturaleza, es decir que representan 81 % de los conflictos por minería y 3,3 % del total general de conflictos. La cuantiosa diferencia entre éstos y los conflictos ambientales (los primeros son siete veces más que los segundos) revela la preeminente valoración que poseen los recursos naturales

como mercancía por sobre sus otros usos y servicios; la población se muestra más dispuesta a defender sus intereses económicos sobre los recursos minerales que a hacerlo por las condiciones medioambientales que inciden decisivamente en su calidad de vida. No se trata de una realidad aislada; responde a una tendencia en la conflictividad boliviana. Como se vio en la primera parte, los conflictos resultantes de las condiciones económicas/medidas económicas fueron los más numerosos a lo largo de estos cuatro años y cuatro meses estudiados; esto se debe, en gran parte, a que el objeto demandando se asocia decisivamente con la reproducción social de los demandantes.

Al igual que en los restantes casos, la ubicación del desarrollo de estos conflictos concuerda con las principales zonas de explotación minera. Casi tres cuartas partes de los conflictos (74 %) se desarrollaron en La Paz, Potosí y Oruro, departamentos en los que se produce 94 % del volumen de minerales que, a su vez, generan 93 % del valor total de su comercialización a través de la exportación. Aunque La Paz posee cantidades y valores de producción inferiores, la mayor cantidad de conflictos de este tipo en el departamento se debe fundamentalmente a dos factores: el incremento de enfrentamientos por la adjudicación y control de áreas de trabajo (50 % del conteo de estos conflictos en el departamento), principalmente de yacimientos auríferos¹², y el espacio privilegiado de interpelación directa al Estado que brinda la ciudad sede de gobierno.

Tabla 9: Distribución de conflictos mineros, volúmenes de producción de minerales, y valor de producción por departamento

Departamento	Porcentaje de conflictos	Volumen de la producción (en kilogramos finos)	Porcentaje del volumen nacional de la producción	Valor de la producción (en \$US)	Porcentaje del valor nacional
La Paz	26	22.313.950	3	585.717.566	19
Potosí	25	596.921.403	83	1.847.427.329	60
Oruro	23	55.101.363	8	416.288.058	14

Nota: Los datos de conflictos corresponden al período enero 2010-abril 2014. Los datos sobre producción minera corresponden al año 2013. Fuente: elaboración propia con datos de la Fundación UNIR Bolivia y del Ministerio de Minería y Metalurgia.

12 En 2013, el valor de la producción de amalgamas y desperdicios de oro alcanzó la cifra de 397 millones de dólares, es decir, el 68% del valor total de la comercialización de los minerales exportados en el departamento.

A diferencia de los indicadores de participación expuestos en la conflictividad general del período y en los de la conflictividad ambiental minera, en los cuales el sector vecinal/comunal fue el más activo, en estos conflictos los principales protagonistas fueron los sindicatos y las organizaciones matrices de los mineros asalariados y cooperativistas. La tendencia, fijada desde hace algunas décadas, por la cual los actores de base territorial intervienen predominantemente en los conflictos sociales, se rompe en estos casos, pues son los actores de base funcional (articulación gremial) los que lideran las movilizaciones. Esto se debe a que los intereses de los trabajadores mineros están imbricados con el desarrollo de esta actividad extractiva. Los trabajadores del sector asalariado privado y estatal, con sus respectivas organizaciones sindicales, sumaron 32 % de participación en estos conflictos; por su parte, el sector cooperativista y sus entidades de representación tuvieron un porcentaje de participación de 18 %. Las expectativas generadas y los intereses avivados por la minería supusieron también que actores originariamente no mineros del sector vecinal/comunal (8 %) y cívico (6 %) recurrieran al conflicto con la finalidad de participar directamente en la explotación de los minerales y de obtener rentas procedentes de esta actividad.

Tabla 10: Sectores demandantes conflictos mineros por control de recurso y redistribución del excedente, en porcentaje (enero 2010-abril 2014)

Sector demandante	Porcentaje
Minero (empleados/trabajadores)	22
Minero (cooperativistas)	16
Minero (organización matriz de empleados/trabajadores)	10
Minero (organización matriz de cooperativistas)	8
Vecinal/comunal	8
Cívico	6
Centrales obreras (departamentales/regionales)	5
COB (nacional)	4

Nota: se toma en cuenta los registros superiores a 3 % del conteo.
Fuente: elaboración propia con datos de la Fundación UNIR Bolivia.

Nuevamente las instituciones ejecutivas del Estado, principalmente el gobierno central, fueron las más

interpeladas (58 %). Por lo general, con ello se busca influir en el curso de las políticas públicas del sector, ya sean laborales, impositivas, de gestión de los recursos minerales u otras, o bien para exigir la intervención del Ejecutivo en la resolución de un determinado problema. La importancia de la temática salarial y laboral se refleja en las demandas dirigidas a empleados de empresas mineras del sector privado. La importancia de estos conflictos también se exhibe en su capacidad de incidir significativamente en la gestión gubernamental. Los conflictos por el control de los recursos minerales y la redistribución de su excedente no solo marcaron la conflictividad del período debido a su peso cuantitativo, sino que, dados los rasgos de su desarrollo, tuvieron el mérito de alterar parte de las políticas públicas de este sector. Por ejemplo, las movilizaciones de las organizaciones que representan a los trabajadores mineros asalariados lograron, en 2013, que el Gobierno de turno promulgase la Ley 430 de Modificación de la Ley de Pensiones 065, que aumenta de Bs 3.700 a Bs 4.000 la Pensión Solidaria de Vejez de los trabajadores mineros con 30 años de aportes. En contrapartida, el conflicto protagonizado por los mineros cooperativistas entre septiembre y octubre de 2011 impulsó la aprobación de la Ley 186, que decreta un régimen de tasa cero del impuesto del valor agregado (IVA) para la comercialización de la producción minera de este sector.

Tabla 11: Sectores demandados conflictos mineros por control de recurso y redistribución del excedente, en porcentaje (enero 2010-abril 2014)

Demandados	Porcentaje
Gobierno central	54
Minero (empleadores/empresarios)	15
Minero (cooperativistas)	7
Ejecutivo departamental	4
Minero (empleados/trabajadores)	4
Vecinal/comunal	3

Nota: se toma en cuenta los registros superiores al 2 % del conteo.
Fuente: elaboración propia con datos de la Fundación UNIR Bolivia.

En un análisis más detallado, se presentan dos problemáticas principales que motivaron el surgimiento de la mayoría de estos conflictos y que definieron los

rasgos de su desarrollo: el control y la adjudicación de áreas de trabajo y las condiciones laborales.

5. CONFLICTOS POR ÁREAS DE TRABAJO

Bajo este concepto se agrupa a todos los conflictos del período vinculados con demandas de, o el rechazo a, la ampliación o adjudicación de nuevas áreas de trabajo, tanto en yacimientos que no se encuentran en explotación como en concesiones de otro operador. Según la categorización empleada por la Fundación UNIR Bolivia, se trata de conflictos básicamente de orden económico, pues los involucrados buscan generar nuevas fuentes de ingreso —ya sea a través del salario o de la comercialización de su producción— o garantizar la estabilidad de aquellos que ya lo perciben. Estos conflictos son, por una parte, “un reflejo de la problemática regional generada por la lucha de los sectores sociales marginados y excluidos del uso y goce de los beneficios que brinda la naturaleza” (Vacaflores, 2005: 8), pero también se trata de confrontaciones entre agentes con gran poder económico que se disputan el control de los yacimientos para beneficio de sus intereses privados.

En el período se registraron 64 conflictos por áreas de trabajo, que representan 32 % de los conflictos por minería y 1,3 % sobre la conflictividad general. Las pugnas entre actores por el control de un yacimiento en curso de explotación fue el principal detonante de estos conflictos: 46 % se relacionaron con el intento de un actor demandante de hacerse con el control de una mina administrada por el actor interpelado. Las fricciones se produjeron principalmente entre los trabajadores de operaciones vecinas, y el argumento central de los movilizados para justificar sus acciones fue la existencia de una supuesta indefinición en los límites de las áreas de trabajo. Se incluye también varios eventos en los cuales comunidades vecinas a las operaciones mineras tomaron el yacimiento aduciendo su derecho a explotarlo por encontrarse en su territorio. El rechazo de concesionarios y trabajadores mineros a la toma de sus áreas de trabajo y la demanda de garantías al Estado sumaron 28 % de las protestas. La exigencia por la concesión de nuevas áreas de trabajo,

o por la ampliación de las ya explotadas, correspondió a 17 % del conteo. La confrontación por parajes de interés común aún no explotados o abandonados sumó 6 % de los conflictos; una parte de los mismos estuvo relacionada con problemas de definición de límites territoriales. Finalmente, el rechazo a la posible reversión de contratos de arrendamiento (3 %) registró la menor cantidad de conflictos.

Tabla 12: Sectores demandantes conflictos mineros por áreas de trabajo, en porcentajes (enero 2010-abril 2014)

Sector demandante	Porcentaje
Minero (empleados/trabajadores)	27
Minero (cooperativistas)	24
Vecinal/comunal	12
Minero (organización matriz de empleados/trabajadores)	8
Otro	5
Minero (organización matriz de cooperativistas)	4
Otras organizaciones y grupos de la sociedad civil	4
Central obrera (nacional)	2
Cívico	2
Minero (organización matriz de empleados/empresarios)	2

Nota: se toma en cuenta los registros superiores a 2 % del conteo.
Fuente: elaboración propia con datos de la Fundación UNIR Bolivia.

La participación de los actores se enmarcó en las problemáticas particulares que los aquejan. Los sindicatos que aglutinan a los mineros asalariados protagonizaron conflictos en los cuales rechazaron la toma total o parcial de sus áreas de trabajo o mediante los cuales alertaban a las autoridades sobre la posibilidad de avasallamientos futuros. Se trata de la defensa de las concesiones de las empresas privadas y públicas en las que trabajan frente a la presión ejercida por cooperativistas y comunarios, para evitar que la estabilidad de sus empleos e ingresos se vea afectada. Estos conflictos se convierten en pruebas de las grandes tensiones existentes entre actores mineros de uno y otro sector —asalariados y cooperativistas—, y entre los operadores y los actores no mineros. Entre los ejemplos más representativos figuran el conflicto por

la mina Himalaya, el de Colquiri por la veta Rosario y el de Huanuni. La creciente preocupación que genera esta realidad la expresa con claridad Miguel Ángel Mamani, secretario ejecutivo de la Central Obrera Departamental (COD) de Potosí:

Bueno, el sector minero siempre ha sido mirado ya sea por las comunidades, como también por otro sector que es los cooperativistas. En algún momento también las cooperativas quieren avasallar las fuentes de trabajo, entonces la pelea no solo es con los originarios, sino también con los cooperativistas. O sea, desde todo punto de vista estamos acorralados por todos los medios, entonces nosotros siempre salimos defender más que todo una estabilidad laboral, porque gracias a esa estabilidad laboral los trabajadores mantenemos a nuestra familia, mantenemos y damos estudio a nuestros hijos y demás situaciones. Entonces es por eso que nos interesa la estabilidad laboral, más que todo. (Entrevista realizada el 13 de junio de 2014.)

Si bien la participación de los mineros cooperativistas y sus organizaciones (28 % del conteo) fue inferior por siete puntos porcentuales a la de los asalariados, se debe considerar que este fue el sector social más interpelado (19 %) (véase la tabla 12). A esto se suma que aquellas comunidades que protagonizaron conflictos (12 %) tenían en última instancia la finalidad de constituirse en cooperativas para poder proceder a la explotación de los parajes disputados. Así, se puede definir que los conflictos por parajes son predominantemente cooperativistas.

Las demandas de estos actores buscan principalmente la adjudicación de nuevas áreas de trabajo —fundamentalmente aquellas pertenecientes a COMIBOL—, la expansión de las cuadrillas que ya administran —en muchos casos hacia otras concesiones colindantes—, el rechazo al avasallamiento de sus yacimientos, y el rechazo a la reversión de sus concesiones. Como indica Agustín Choque Jallaza, presidente de la Federación Departamental de Cooperativas Mineras (FEDECOMIN) de Oruro:

El problema más grande es conseguir áreas de trabajo directamente en aquellos parajes que anteriormente manejaba la COMIBOL, esa es una de las partes más fuertes: conseguir áreas de trabajo. Ya han durado tal vez dos años o tres años, algunos no se han descartado y ese es el problema más grande que se atraviesa. (Entrevista realizada el 12 de junio de 2014.)

La proliferación de este tipo de conflictos puede deberse, entre otros, a los siguientes puntos. En la actualidad los altos réditos de la explotación —dado el favorable contexto de precios internacionales de los minerales exportables, los circuitos de comercialización ya instalados y el tipo de explotación cooperativista, que no requiere de gran capital ni tecnología, pues por lo general se efectúa de modo casi artesanal— impulsan y facilitan el acceso de más personas, en especial de las comunidades próximas, a las zonas de producción y a las labores de extracción. Por lo general, las cooperativas no precisan procesos de prospección y exploración previos a la explotación, pues operan bajo la modalidad de arrendamiento de antiguas minas que pertenecieron al Estado. El subsector goza de un régimen especial de tributación, que lo hace más atractivo. Finalmente, existe un ritmo decreciente de producción en algunas de las minas adjudicadas a cooperativas, en parte como consecuencia del tipo de explotación que aplican, trabajando únicamente las vetas de más fácil acceso. Todos estos elementos incrementan la necesidad de buscar nuevas áreas de trabajo, generando periódicamente confrontaciones por yacimientos de probada riqueza.

Los conflictos por el control de yacimientos auríferos responden a estos rasgos. El auge del precio internacional del oro en el año 2012 no solo intensificó su explotación en el país, sino que también incrementó los conflictos sociales. Las grandes ganancias reportadas por los operadores mineros por concepto de la exportación de este mineral en sus diferentes formas (577 millones de dólares en 2013) parecen haber generado expectativas de enriquecimiento rápido en las comunidades donde se efectúa esta explotación. Los intereses económicos avivados por el oro han degenerado en la confrontación abierta, fundamentalmente

entre comunidades que buscan ingresar en esta actividad y cooperativas mineras que poseen concesiones en estos yacimientos. Las principales pugnas se dieron en las localidades de Teoponte, Arcopongo, Tacacoma y Coropata, del departamento de La Paz y en las minas La Joya, en Oruro, y La Víbora, en Potosí. Fueron conflictos con episodios altamente violentos, que dejaron como saldo varios heridos e incluso muertos.

La intervención de las instituciones estatales como principal sector interpelado (46 %) se dio en dos sentidos. En primer lugar, el Gobierno central recibió las demandas del sector cooperativista por la ampliación de las áreas mineras que administran; uno de los objetivos más importantes de los cooperativistas era el levantamiento del estatus de reserva fiscal minera que se aplicaba a todo el territorio nacional desde 2007, para así obtener nuevas concesiones en áreas de COMIBOL. La presión ejercida por FENCOMIN en 2012 logró este cometido. En segundo lugar, el Estado fue llamado a solucionar pugnas por la definición del control de uno u otro actor de una determinada concesión minera; en estos conflictos, los actores confrontados demandan la intervención de las autoridades, ya sea para garantizar la continuidad de las operaciones en curso frente a la presión de avasalladores o para que reconozcan el derecho de éstos sobre un determinado yacimiento o, en su defecto, sobre una porción de éste. El conflicto entre extrabajadores de la mina Himalaya y los trabajadores de la cooperativa Cerro Negro es un claro ejemplo de este escenario. El lado visible de los conflictos por parajes es la confrontación violenta entre los sectores que se disputan un yacimiento minero; sin embargo, el Estado siempre es el destinatario, directo o indirecto, de las demandas.

Por las características descritas, los conflictos por áreas de trabajo son los más susceptibles de generar episodios de elevada radicalidad. Los intereses económicos irreductibles que concurren sobre un mismo yacimiento suelen ser el elemento catalizador de la violencia. Las principales medidas de presión radicales ejercidas por los actores son la toma violenta de minas (11 %), la toma de rehenes (7 %) y la destrucción de bienes (2 %). También se presentan epi-

sodios con rasgos violentos, como el enfrentamiento entre sectores de la sociedad civil (6 %) y la represión y enfrentamiento con las fuerzas del orden (3 %). En proporción, estos conflictos son los más violentos de la conflictividad minera del período. La pirámide de radicalidad a la que se hacía alusión al principio del artículo se altera visiblemente en estos conflictos, en los que el salto del estado latente al de enfrentamiento violento se produce sin detenerse en niveles intermedios.

Tabla 13: Sectores demandados conflictos mineros por áreas de trabajo, en porcentajes (enero 2010-abril 2014)

Sectores demandados	Porcentaje
Gobierno central (autoridad/entidad)	39
Minero (empleadores/empresarios)	15
Minero (cooperativistas)	13
Minero (empleados/trabajadores)	7
Vecinal/comunal	7
Ejecutivo departamental	5
Legislativo nacional (autoridad/entidad)	2
Minero (organización matriz de cooperativistas)	2
Otro	2
Personas individuales	2

Nota: se toma en cuenta los registros superiores a 2 % del conteo.

Fuente: elaboración propia con datos de la Fundación UNIR Bolivia.

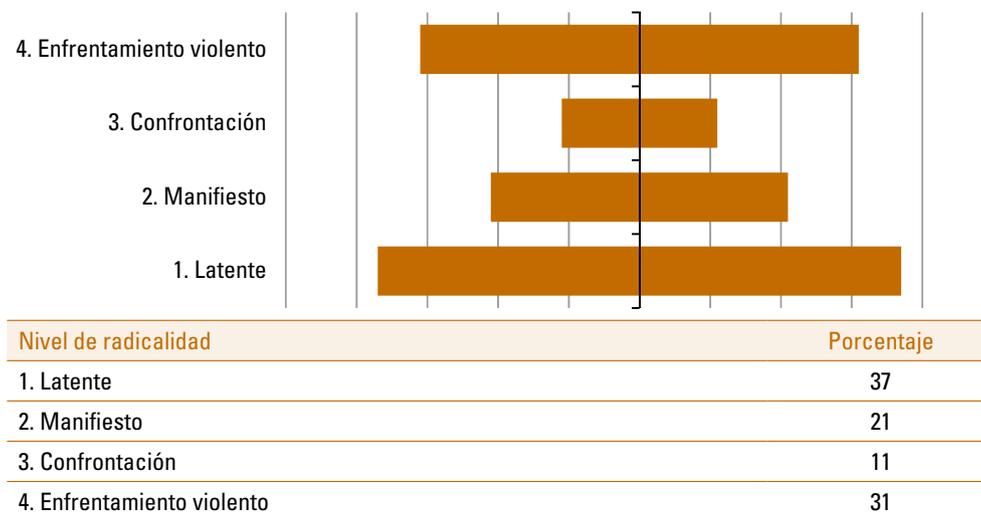
La inoportuna atención de las autoridades a las advertencias de los actores en el prelude del conflicto influye ciertamente en la radicalidad de éste. Sin embargo, en muchos casos pareciera que los acontecimientos se producen de manera imprevista: en 82 % de los conflictos por parajes que alcanzaron el nivel de radicalidad máximo, el primer registro de un episodio correspondió a alguna forma de enfrentamiento. El principal recurso empleado en estos episodios suele ser la ocupación física de las minas en disputa (avasallamiento), como una acción que busca validar la propiedad del actor minero sobre el yacimiento. Este rasgo configura una evolución singular en el conflicto. Aunque en la mayoría de los casos los conflictos atraviesan por etapas de escalamiento que parten de un nivel enunciativo a uno que afecta con

mayor intensidad a terceros, en éstos la secuencia es inversa, pues el conflicto surge con altos niveles de radicalidad que luego experimentan un descenso paulatino a medida que se generan acercamientos entre las partes o bien porque una de éstas retrocede en sus medidas de presión.

Por ejemplo, al cotejar el conflicto por parajes entre los pobladores de Teoponte y la Cooperativa Relámpago con el conflicto ambiental minero por la encapsulación de las colas de San Miguel, se muestra claramente

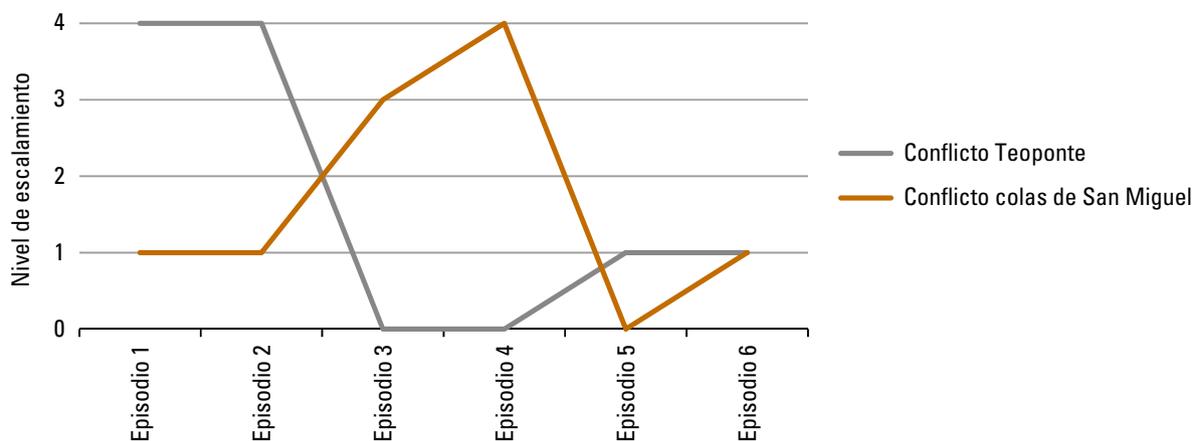
el desarrollo diferenciado de estos casos, aunque ambos registraron la misma cantidad de episodios. En el conflicto por las colas de San Miguel, los actores demandantes comenzaron con amenazas y prosiguieron con la radicalización de sus medidas de presión ante la falta de atención de las autoridades a sus demandas. En el conflicto de Teoponte, en tanto, los dos primeros episodios corresponden a enfrentamientos violentos, para luego dar paso a un proceso de diálogo entre las partes y, por tanto, a un descenso abrupto en los niveles de radicalidad.

Gráfico 6: Nivel de radicalidad en conflictos mineros por parajes de laboreo, en porcentaje (enero 2010-abril 2014)



Fuente: elaboración propia con datos de la Fundación UNIR Bolivia.

Gráfico 7: Conflictograma nivel de radicalidad conflictos Teoponte y colas de San Miguel



Fuente: elaboración propia con datos de la Fundación UNIR Bolivia.

Tanto la dimensión de las organizaciones, como la radicalidad y/o extensión de las medidas de presión asumidas, fueron decisivas a la hora de lograr la satisfacción de las demandas de los actores. En efecto, el arribo a un acuerdo entre las partes, sea éste definitivo o no, estuvo supeditado a los niveles de radicalidad que alcanzó el conflicto en sus diferentes episodios: 80 % de los conflictos por áreas de trabajo con un desenlace (58 % acuerdo total y 42 % acuerdo parcial) correspondieron a casos en los cuales se afectó fuertemente a terceros o en que se ejerció violencia.

Algunos conflictos presentaron desenlaces de gran importancia, pues alcanzaron acuerdos que tuvieron el mérito de influir significativamente en el curso de las políticas públicas del sector. Por ejemplo, en los casos de los conflictos mineros de Huanuni y Colquiri, las protestas de trabajadores mineros asalariados respaldados por la Federación Sindical Única de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB) posibilitaron la nacionalización de estas minas; en contrapartida, tras las disputas por la veta Rosario en Colquiri, la Federación Nacional de Cooperativas (FENCOMIN) logró que el Gobierno levante parcialmente la reserva fiscal minera.

6. CONFLICTOS LABORALES

Son conflictos que involucran demandas de trabajadores mineros, tanto asalariados como cooperativistas, por la mejora de las condiciones laborales —estabilidad laboral, condiciones de trabajo, etc.— y salariales de los trabajadores —precio de comercialización de bienes, incremento salarial, pago de bonos, disminución del poder adquisitivo, etc.—, por el respeto a los derechos laborales consagrados en las leyes —pago de beneficios sociales, aportes al fondo de pensiones, fuero sindical—, y por la solución de factores que intervienen negativamente en los procesos de producción. En alguna medida, pensar en estos conflictos como una forma de redistribución del excedente minero puede parecer, en cierta medida, abstracto e incluso arbitrario; sin embargo, tiene expresiones mucho más tangibles y el salario a destajo es una de ellas. En esta forma del trabajo, la remuneración está atada

directamente a los volúmenes de producción de cada obrero. Este modelo no se aplica únicamente a la minería cooperativista; por el contrario, en las empresas estatales, por ejemplo, los ingresos de los asalariados se componen de un salario básico, no muy elevado, y de los trabajos a contrato —salario a destajo—, que corresponde a los volúmenes producidos individualmente en jornadas de trabajo superiores a las ocho horas. El conflicto de los trabajadores de Huanuni por el pago de bonos de trabajo es una expresión clara de esta realidad en la que se circunscriben la mayoría de los obreros mineros.

Estos fueron los conflictos mineros más numerosos en el período, con un total de 70 registros que representan 35 % del conteo de esta categoría y 1,4 % de la conflictividad global del período. A pesar de su mayor cuantía, muchos conflictos no llegan a ser de conocimiento público, como afirma Miguel Ángel Mamani, refiriéndose a la situación del año 2013:

Los problemas son constantes en el aspecto minero, ya sea de gran impacto, como también de menor impacto, pero sí se van dando. Hay constante avasallamiento, la constante falta de recursos económicos en las diferentes empresas; de ahí que los sindicatos permanentemente están siendo parte de negociaciones con el empresario para que no les falten insumos, materiales y demás situaciones. Pero eso a veces no se da a conocer en los diferentes medios de comunicación, y es por eso que parecería que no hay ese tipo de conflictos. Nosotros creemos que todos los años es prácticamente igual, solamente que en algunos años se agudiza porque son conflictos ya a nivel nacional, donde participan gran cantidad de trabajadores mineros, y en otros años son conflictos sectoriales solamente, pero ahí los sindicatos siempre están realizando la pelea constante para poder ir haciendo respetar más que todo sus derechos. (Entrevista realizada el 13 de junio de 2014.)

A diferencia de los conflictos por parajes, en los conflictos laborales la participación de los cooperativistas y sus organizaciones es residual (19 %), en comparación con el sector asalariado (72 %). Los conflictos protagonizados por los cooperativistas involucraron,

esencialmente, demandas para la solución de problemas externos que interfieren en sus actividades y el rechazo a la disminución del poder adquisitivo de sus ingresos. Los casos más sobresalientes son la oposición a la posible paralización de la explotación de minerales en el Cerro Rico de Potosí, por haber sido declarado patrimonio nacional; el dragado de aguas ácidas en las minas del distrito minero Itos; el rechazo al D.S. N° 748 de liberalización del precio de los hidrocarburos (“Gasolinazo”), por sus impactos en el precio de bienes básicos de consumo; entre otros. Una posible explicación de la poca cantidad de conflictos protagonizados por los miembros de este sector radica en el encubrimiento de las relaciones salariales que existen en muchas cooperativas, con la finalidad de justificar la función social “cooperativa” de estas entidades, y que invisibiliza las necesidades y demandas laborales de muchos trabajadores. En una línea parecida, Miguel Ángel Mamani opina que:

podemos ir viendo que en una cooperativa los diferentes trabajadores no cuentan con ni siquiera los requisitos de protección personal que es necesario dentro de la mina: el uso de guardatojos, de botas, de guantes, botas con punta de acero, etc., que son los mínimos requisitos de seguridad. El sector cooperativo lamentablemente no tiene una posición ideológica bien clara porque no les dejan organizarse en sindicatos entre los mismos trabajadores, teniendo en cuenta que el grueso de los trabajadores no son socios de la cooperativa, sino simples peones de un socio que es parte de una cooperativa. (Entrevista realizada el 13 de junio de 2014.)

Tabla 14: Sectores demandantes conflictos laborales mineros, en porcentajes (enero 2010-abril 2014)

Sectores demandantes	Porcentaje
Minero (empleados/trabajadores)	44
Minero (organización matriz de empleados/trabajadores)	18
Minero (cooperativistas)	13
Central obrera (nacional)	10
Otras organizaciones y grupos de la sociedad civil	9
Minero (organización matriz de cooperativistas)	6

Fuente: elaboración propia con datos de la Fundación UNIR Bolivia.

Se trata preponderantemente de conflictos que se inscriben en una relación obrero-patrón-Estado. En efecto, Estado y empresarios mineros fueron los más interpelados en el período (88 %). Por sus características, parte de los conflictos que interpelan al Estado involucran la convergencia de actores de distinta matriz a nivel nacional. En este caso, las demandas de los actores mineros se articularon a problemáticas que afectan a los trabajadores en general; sin embargo, la participación de los mineros asalariados sindicalizados presentó un rol de liderazgo de central importancia en el desarrollo de los conflictos, tanto por su trayectoria histórica como por su peso organizacional. Así, en el período de estudio el 16 % de estos conflictos tuvieron un alcance nacional, con consignas por el incremento salarial promedio de todos los trabajadores, la disminución del poder adquisitivo y modificaciones en el régimen de pensiones. Sin embargo, como se viera anteriormente, las interpelaciones al Estado, como autoridad en política laboral disminuyeron en 2014 posiblemente como producto de la alianza entablada entre el partido en función de gobierno y la dirigencia minera. En paralelo, en muchos conflictos el Gobierno asumió el rol de empleador, y por tanto las exigencias eran por el pago de bonos devengados, la generación de nuevas fuentes de empleo (en proyectos como el Mutún, por ejemplo, la demanda de incremento de salarios), etc.

Por otra parte, los conflictos dirigidos a los empresarios mineros (22 %) respondieron a problemas más sectoriales que atañían a los directamente involucrados; por lo general solo intervino un actor como demandante. Los principales temas fueron el incumplimiento del pago de beneficios sociales, el rechazo al despido de trabajadores y la mejora en las condiciones de trabajo.

Frente al poder económico de los sectores interpelados, se yergue el poder gremial de los trabajadores (Entelman, 2005: 117), que se basa en su capacidad de movilización y en la cohesión y dimensión de su estructura organizativa. La búsqueda por influir en las políticas públicas laborales y garantizar el cumplimiento de sus derechos consagrados, lleva a los acto-

res a asumir una serie de estrategias de presión para allanar temporalmente las asimetrías de poder que los distancian de sus empleadores y del Estado. En este sentido, las principales medidas de hecho a las cuales recurrieron los mineros fueron marchas, paros y bloqueo de calles y carreteras, que en ciertas circunstancias derivaron en enfrentamientos con la policía. El empleo de estas medidas de presión propias de la tradición obrera, en vez de otras más violentas que suelen utilizar movilizaciones de este sector, podría corresponder a la concurrencia de esfuerzos con otros actores.

Tabla 15: Medidas de presión en conflictos laborales mineros, en porcentajes (enero 2010-abril 2014)

Medidas de presión	Porcentaje
Anuncio/amenaza de medidas de presión	26
Marcha	15
Paro/huelga de brazos caídos	12
Declaración de estado de emergencia/movilización permanente	10
Concentración/vigilia/plantón/mitin	9
Bloqueo de calles y avenidas	6
Bloqueo de carreteras	6
Huelga de hambre de menos de tres días	5
Enfrentamiento con fuerzas del orden	3
Toma de instalaciones	2
Ultimátum	2

Fuente: elaboración propia con datos de la Fundación UNIR Bolivia.

A diferencia de los conflictos por parajes, el desarrollo de estos casos siguió el patrón habitual de la conflictividad, pues en la etapa inicial del conflicto hubo amenazas y anuncios de medidas de presión, para luego pasar a otras en las que ya se asumió medidas que afectan a terceros.

Como se puede observar en los niveles de radicalidad, estos conflictos no se caracterizaron por ser muy violentos, pero sí por su extensión territorial y temporal. Por una parte, 16 % de los conflictos se desarrolló en

el ámbito nacional, 13 % en el departamental y 6 % en el municipal; por la otra, se presentó una media de tres episodios por conflicto, cada uno de éstos con un promedio de dos medidas de presión.

Tabla 16: Nivel de radicalidad en conflictos laborales mineros, en porcentaje (enero 2010-abril 2014)

Nivel de radicalidad	Porcentaje
1. Latente	39,57
2. Manifiesto	32,62
3. Confrontación	16,58
4. Enfrentamiento violento	11,23

Fuente: elaboración propia con datos de la Fundación UNIR Bolivia.

El registro del desenlace de los conflictos laborales mineros muestra una proporción baja de acuerdos, parciales o totales (30 %) ¹³, y cifras aún elevadas de casos en los cuales se desconoce el desenlace del conflicto (32 %) y en los que el conflicto aún continúa latente (18 %), aunque estos indicadores son más positivos que los de las categorías analizadas previamente. Sin embargo, la mayor efectividad de los conflictos laborales mineros parece ser el resultado de negociaciones en las cuales, por lo general, los trabajadores debieron retroceder en parte de sus demandas. Esta situación resulta más evidente cuando se analiza los conflictos salariales de alcance nacional, pues en muchos de estos casos los movilizadores debieron conformarse con porcentajes de incremento menores a los exigidos.

En este sentido, se debe considerar que el poder de los actores no se puede substraer de la relación contenciosa, por tanto el desarrollo del conflicto definirá las condiciones en las que se alcancen —o no— los objetivos trazados. Los actores no pueden mantener indefinidamente sus medidas de presión. Su posibilidad de allanar las diferencias que los distancian de los interpelados se fundamenta en su capacidad de ejercer un conjunto de acciones que influyan en el otro. Sin embargo, este poder de los actores tiene una limitación temporal, a diferencia de otros, como el económico.

13 Como consecuencia de la falta de seguimiento del desenlace de los conflictos por parte de los medios de comunicación, los resultados pueden presentar un margen de error.

Entre los factores que agotan y desalientan a los protagonistas figuran, además del desgaste emocional, el hecho de que deben retornar a sus fuentes de empleo o a sus comunidades de origen para garantizar su supervivencia, y porque tanto patronos como el propio Estado los suelen amenazar con descuentos salariales u otras formas de castigo. Esto provoca el debilitamiento de las medidas de presión y da lugar a que los actores acepten las ofertas que les presentan sus contrapartes en el conflicto. En ciertas circunstancias se genera incluso fracturas dentro del bloque de los movilizados, como producto de negociaciones separadas que restan fuerza a las protestas.

Este último escenario se presentó en el conflicto de la COB y sus entidades afiliadas en rechazo a la Ley de Pensiones y en demanda de un incremento salarial superior a 5 % en 2010: tras algunas negociaciones con el Gobierno, los trabajadores mineros alcanzaron acuerdos favorables a sus intereses, aunque los demás miembros presentes de esta organización no estaban de acuerdo con esos términos. El resultado final fue la expulsión violenta de los disidentes —fabriles, maestros y personal universitario— y la firma de un acta de entendimiento entre mineros y Gobierno.

7. CONCLUSIONES

A manera de colofón, se revisará algunos elementos que configuran las dinámicas de los tipos de conflicto minero analizados, para así apuntar tanto sus características diferentes como las similares.

Si bien los objetivos que motivan el surgimiento de los conflictos son distintos —unos buscan garantizar la calidad medioambiental y otros, asegurar la generación de excedente y su redistribución a partir de la explotación minera—, en esencia buscan el mismo propósito: respuestas para prevenir o modificar una situación que afecta a los intereses o al bienestar del actor demandante.

Las características de los actores sociales movilizados influyen significativamente en el curso que toman los conflictos. La capacidad de influencia de los actores

tiene que ver con las características de las organizaciones que los representan: la dimensión de los grupos movilizados, su nivel de cohesión, su estructura organizativa y su capacidad de articular a distintos actores en torno a una misma demanda parecen jugar un papel importante a la hora de alcanzar los resultados deseados. Es decir que en muchos casos la efectividad de interpelación de los conflictos está condicionada por los rasgos propios o que adquieren los grupos demandantes.

A este nivel se presenta la primera diferencia significativa en el desarrollo de los dos tipos de conflicto abordados. En los conflictos ambientales mineros, el predominio de actores de base territorial poco articulados y con un reducido número de miembros hace que su poder de influencia tanto fuera como dentro de los conflictos sea escaso, en especial cuando se considera que, al oponerse a la forma en que actúa la mayoría de los emprendimientos mineros, se enfrentan a los intereses de operadores poderosos y al propio Estado. En contraposición, en conflictos por el control del recurso y la redistribución del excedente, los actores de base funcional, en particular los cooperativistas, cuentan con estructuras organizativas fuertes, con una amplia tradición de movilización, e inclusive gozan de poder político y económico. Estos rasgos, en determinadas circunstancias, les posibilitan un mayor margen de acción y de influencia en las protestas y, por tanto, resultados más proclives a beneficiarlos.

Una dinámica central de la evolución de los conflictos mineros es la radicalidad de sus episodios. Si bien se partía de la aseveración de que esta conflictividad es un rasgo común en los conflictos mineros (véase gráfico 4), la misma se atenúa al diferenciar los casos en función de los motivos que los incitan. Los niveles de violencia estuvieron definidos por los intereses y las estrategias de acción empleadas por los demandantes. Los conflictos por áreas de trabajo fueron los más violentos del período, en especial aquellos donde los intereses incompatibles de las partes convergen sobre un mismo recurso mineral: las disputas por yacimientos auríferos son el máximo ejemplo de estos casos. Este desenlace violento se puede explicar en parte por

dos factores: el valor estratégico del recurso, sumado a la proximidad espacial de las partes en conflicto —aquella que explota el yacimiento y la que no—, genera expectativas crecientes de enriquecimiento que intensifican los recelos y los roces. Por el otro, la supuesta indefinición del derecho de explotación del área de trabajo sirve de justificación a los actores para tomar físicamente los yacimientos o para enfrentarse abiertamente con su contraparte. Las tensiones existentes previamente podrían explicar por qué la primera acción registrada en muchos de estos conflictos involucra formas de enfrentamiento violento.

En comparación, los conflictos ambientales fueron menos radicales. Si bien se presentaron casos en los cuales los actores encrudieron sus medidas de presión para visibilizar sus demandas, la violencia no es una característica común en la mayoría de estos conflictos. Cabe destacar que en los casos en los que sí se presentaron niveles de violencia alarmantes, las demandas de mitigación ambiental se entrelazaban con demandas de explotación del yacimiento. Finalmente, los conflictos laborales presentaron porcentualmente los niveles más bajos de radicalidad. Esto se debe a que su efectividad de interpelación se sustenta en otros elementos diferentes a la violencia. El mayor recurso a medidas de presión propias de la tradición de la lucha obrera, la huelga como vía para ejercer presión sobre el patrón y la organización de protestas, con marchas y bloqueos a nivel nacional, demuestran la dimensión y el poder del sector.

Un elemento común que predomina en los conflictos mineros es la interpelación a las instituciones estatales. Desde la postura de los demandantes, la resolución de la mayoría de los conflictos pasaría, directa o indirectamente, por las determinaciones que asuman las autoridades estatales: por un lado, una gran parte de los conflictos buscan alterar las políticas públicas relevantes a cada caso (ambientales, laborales, régimen tributario, etc.); por el otro, y en una menor cantidad

de situaciones, el Estado es llamado a intervenir en la resolución de un problema que no necesariamente le atañe.

Ahora bien, el tipo de demanda determinará la actuación que asuma el Estado en el desarrollo del conflicto. La posición de las autoridades es clara en cuanto a la política minera y a los conflictos: se debe defender y no afectar a los emprendimientos mineros, pues esta actividad tiene un valor estratégico dada su capacidad generadora de excedente¹⁴.

La respuesta de las instituciones públicas a los conflictos ambientales fue débil: por lo general, no fueron atendidos sino cuando se radicalizaron. Si bien se promovió negociaciones y acercamientos, por los costos que implican la prevención, mitigación y reparación de daños ambientales, los resultados y las medidas comprometidas tendieron a ser paliativas y no resolvieron los problemas de fondo.

La violencia de los conflictos por parajes implicó, en primera instancia, la intervención directa del Estado a través de la policía, registrándose algunos enfrentamientos con los movilizados. Por lo general, cuando se trató de disputas entre mineros asalariados y cooperativistas, las autoridades promovieron la repartición del yacimiento entre las partes. Por otra parte, ante la interpelación directa de organizaciones como FENCOMIN por nuevas áreas de trabajo, la postura del Estado fue mucho más concesiva. En los conflictos laborales, la reacción de las autoridades se caracterizó por el cumplimiento parcial de las demandas cuando los conflictos adquirieron un alcance nacional. Un problema presente en todos los tipos de conflicto fue la minimización de la problemática y la desacreditación de los demandantes por parte de las autoridades en las etapas iniciales de conflictos de gran magnitud; los acercamientos se promovieron solo cuando éstos se radicalizaron.

14 Una clara muestra de esta actitud fue la aprobación de la Ley 535 de Minería y Metalurgia, que en su artículo 100 penaliza indirectamente la protesta social minera al estipular que las autoridades del sector minero, con el respaldo de la fuerza pública, deben proteger al operador minero cuyas áreas de trabajo fueran objeto de invasión, bloqueo, obstrucción de caminos o accesos a parajes, perturbación de hecho u otro similar que de cualquier modo afecte el normal desarrollo de sus labores.

La dificultad de arribar a acuerdos y soluciones definitivas es transversal a los distintos tipos de conflictos mineros, e imprime un rasgo particular: la reactivación de las protestas. Los conflictos ambientales, por ejemplo, se caracterizaron por su larga duración, con ciclos de reactivación de las movilizaciones y de repliegue de los demandantes. De igual manera, algunos conflictos por áreas de trabajo tendieron a rebrotar periódicamente; incluso cuando se arribó a aparentes soluciones, las tensiones entre las partes y el interés que despierta la actual cotización de los minerales dieron lugar al resurgimiento de los enfrentamientos.

Para concluir, indistintamente del tipo de conflicto minero, en la mayoría de los casos en los cuales se arribó a alguna forma de acuerdo, la radicalidad de sus episodios y sus rasgos de violencia fueron elevados; esta parece ser una tendencia de la conflictividad. No se suele atender el conflicto cuando está en estado latente, sino cuando éste deriva en enfrentamientos violentos entre las partes. De igual manera, aunque los demandantes suelen mostrarse propicios a los acercamientos, ante resultados improductivos tienden a radicalizar sus medidas de presión.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES VIRTUALES

- CEDIB (2012). “Breve cronología del conflicto minero de Mallku Khota” en: *Petropress* núm. 29 (julio-septiembre 2012) pp. 24-37.
- Crabtree, John (2005). *Perfiles en protesta: Política y movimientos sociales en Bolivia*. Segunda edición. La Paz: Fundación UNIR Bolivia y PIEB.
- Entelman, Remo (2005). *Teoría de conflictos: Hacia un nuevo paradigma*. 1era reimpresión. Barcelona: Gedisa.
- Fundación UNIR Bolivia (2013). *Conflictividad y gestión pública local*. La Paz.
- (2012a). *Perfiles de la conflictividad social en Bolivia (2009-2011): Análisis multifactorial y perspectivas*. La Paz.
- (2012b). *Conflictividad y visiones de desarrollo: Recursos naturales, territorio y medio ambiente (2011-2012)*. La Paz.

- Giglio, Nicolo (2001). *La dimensión ambiental en el desarrollo de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- LAPOP (2012). *Cultura Política de la democracia en Bolivia 2012: Hacia la igualdad de oportunidades*. Cochabamba: Ciudadanía.
- Ministerio de Minería y Metalurgia (2014). *Anuario Estadístico, sector minero metalúrgico*. La Paz: MMM.
- Molina, Fernando (2011). *El pensamiento boliviano sobre los recursos naturales*. 2^{da} edición. La Paz: Fundación Pazos Kanki.
- PNUD (2013). *El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso. Informe sobre Desarrollo Humano 2013*. Nueva York: PNUD.
- Ribera, Marco Octavio (2010a). “Sinopsis del Estado Ambiental en Bolivia 2009-2010” en: VV AA, *Informe del Estado Ambiental en Bolivia 2010*. La Paz: LIDEMA.
- (2010b). *El sector minero: Análisis crítico y problemáticas socioambientales del megaproyecto Mutún, Cuenca del Poopo, cuenca Pilcomayo, megaproyecto San Cristóbal. Actualización 2009-2010*. La Paz: LIDEMA.
- Sabatini, Francisco (1997). “Conflictos ambientales en América Latina: ¿distribución de externalidades o definición de derechos de propiedad?” en: Sabatini, Francisco; Sepúlveda, Claudia (eds.). *Conflictos ambientales: Entre la globalización y la sociedad civil*. Santiago de Chile: CIPMA.
- Tejada, Alicia (2011). *Minería en las tierras bajas de Bolivia*. Cochabamba: CEDIB.
- Fundación UNIR Bolivia y PNUD (2011). *Los conflictos sociales en América Latina*. La Paz.
- Vacafleres, Carlos (coord.) (2005). *Conflicto y colaboración en el manejo de recursos naturales (Experiencias de Bolivia y Argentina)*. Tarija: JAINA.

FUENTES VIRTUALES

- Bebbintong, Anthony; Burneo María Luisa (2008). “Conflictos mineros: ¿freno al desarrollo o expresión ciudadana?” en: OXFAM. *Pobreza, desigualdad y desarrollo en el Perú. Informe anual 2007 – 2008*. Obtenida el 19 de mayo de 2014 de: <http://www.sed.manchester>.

ac.uk/research/andes/publications/papers/
INFORMEANUALOxfam.pdf.

León Cristian y Arze, Alejandro (2013). “Recursos naturales en disputa: Manifestación conflictiva de las visiones de desarrollo en Bolivia” en: IPDRS. *Diálogos* N° 106. Obtenida en: [http://www.sudamericarural.org/images/dialogos/archivos/Dilogos %20106.pdf](http://www.sudamericarural.org/images/dialogos/archivos/Dilogos%20106.pdf)

<http://www.paginasiete.bo/gente/2013/9/16/cooperativas-mineras-opera-licencia-ambiental-419.html>. Obtenida el 08 de junio de 2014.

http://www.colectivocasa.org.bo/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=86&Itemid=107. Obtenida el 09 junio de 2014.

TRIBUTACIÓN MINERA Y CONFLICTIVIDAD EN LA MINERÍA NACIONAL

Dionisio Garzón Martínez

La presente investigación analiza la conflictividad social en el sector minero del país y su relación con las normas tributarias que rigen para la actividad minera a través del tiempo, y de manera especial aquellas referidas al período 2010-2014. Se analizan las vertientes de conflicto referidas a factores como los precios de los minerales y metales en el mercado internacional; el “megaciclo” de alza de estos precios; la lucha por el excedente minero generado en los subsectores estatal, privado y cooperativo; el componente geográfico como factor de ocurrencia de conflictos entre las principales vertientes de conflictividad. En la parte final del capítulo figuran algunas conclusiones que delimitan la importancia de cada una de las vertientes de conflictividad.

1. EL MARCO JURÍDICO DEL SECTOR MINERO

En lo que sigue se intentará una caracterización del actual marco jurídico relativo al sector minero a través de los principales instrumentos normativos vigentes.

1.1. EL ENFOQUE DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO (2009)

Toda norma legal aplicable al sector minero conlleva un régimen y un protocolo inequívocos que regulan las relaciones entre los operadores económicos y el

Estado representado por el Gobierno de turno, el cual norma la actividad de acuerdo con sus expectativas políticas, con la correlación de fuerzas sociales y con el modelo económico que lo encumbraron en el poder. Este modelo está reflejado, en el caso presente, en los lineamientos básicos que resultan de la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado CPE, de 7 de febrero de 2009, y concretados en la nueva Ley de Minería y Metalurgia (Ley 535 de 28 de mayo de 2014).

El primer cambio fundamental, producto del relevo de la vieja constitución y de su ley para el sector, tiene que ver con la definición del dominio de los recursos naturales, que en las normas citadas son de propiedad y dominio directo del Estado y que en la CPE vigente pasan a propiedad y dominio del pueblo boliviano (artículo 349-I). Pasan de un nivel superior (*Estado*), a uno inferior (*pueblo*). El resultado final, al margen de la interpretación semántica, solo tiene sentido por el pretendido “control social” y estatal de todas las actividades económicas (Garzón, 2008: 46). El artículo 2 de la Ley 535 ratifica en sus parágrafos I y II este dominio y prohíbe invocar propiedad sobre recursos minerales en el suelo y subsuelo por parte de personas y operadores.

Se anula el sistema de concesiones sobre recursos naturales (disposición transitoria 8^{va} de la CPE; República de Bolivia, 2009) y las concesiones mineras

deberán migrar a través de autorizaciones transitorias especiales (ATE) a contratos administrativos mineros (CAM), ambos conceptos definidos en la Ley (art. 131 y siguientes). Los CAM, las áreas y parajes mineros son intransferibles, inembargables, e intransmisibles por sucesión hereditaria (art. 371.I de la CPE), lo cual tendrá una incidencia negativa de primer orden en el financiamiento de nuevos emprendimientos mineros como veremos más adelante.

El art. 351.I de la CPE define el control y la dirección del Estado en la exploración, explotación, industrialización, transporte y comercialización de los recursos naturales estratégicos a través de entidades públicas, comunitarias o cooperativas, un rasgo centralizador ratificado en el art. 8, párrafos I y II, de la Ley 535.

El art. 352 de la CPE introduce el concepto de *consulta previa* para proyectos de explotación de recursos naturales, consulta que debería ser además libre, informada y realizada de acuerdo con procedimientos propios de los pueblos y comunidades. El art. 370 define los conceptos de *función económica social e interés económico social*, que pueden limitar la vigencia y continuidad de una explotación minera en función del buen o mal uso del concepto en el primer caso, y priorizar el interés social y la sustentabilidad de las operaciones mineras y del empleo derivado de las mismas, en el segundo. Estos dos novísimos conceptos, espectaculares como principios ideológicos, se traducirán en abusos y tentación o pretexto para la toma de minas, como ya viene ocurriendo en el país. La Ley 535 ratifica estos conceptos en sus artículos 17 y 18, y adicionalmente introduce en el art. 19 el derecho de participación en los beneficios de la explotación de los recursos minerales para los pueblos indígena originario campesinos a través del sistema de regalías mineras y su distribución. Abre, asimismo, una ventana de oportunidad para ampliar este beneficio a través de compensaciones económicas derivadas de los resultados de la consulta. Esta truca de atribuciones y derechos de los pueblos indígena originario campesinos dejará al operador minero a merced del buen juicio de los pueblos y comunidades aledañas a cualquier proyecto u operación minera.

Estos cambios se consideran fundamentales y definen una nueva filosofía de la minería nacional, todavía no escrita y menos definida, que incidirá de manera definitiva en la relación y conflictividad entre operadores y el Estado y en el tipo de minería que pueda ser viable bajo las nuevas reglas de juego.

1.2. CÓDIGO DE MINERÍA (LEY 1777 DE 17 DE MARZO DE 1997)

El ahora derogado Código de Minería correspondió a un período político denominado “neoliberal”, que se caracterizó por el soporte y promoción de la iniciativa privada, la cual logró desarrollar nuevas inversiones que dieron como resultado la puesta en marcha de nuevas explotaciones mineras de escala grande y mediana que conforman hoy el portafolio de minas activas más importante del país: San Cristóbal (Zn, Pb, Ag), San Bartolomé (Ag), San Vicente (Zn, Pb, Ag), Kory Chaca (Au), Don Mario (Au, Cu) y las minas del grupo Sinchy Huayra (Illapa): Bolívar (Sn, Zn, Pb), Colquiri (Sn, Zn, Pb) —ahora revertida al Estado— y Porco (Zn, Pb, Ag).

Este Código consideraba la *concesión minera* como un derecho real distinto al derecho del suelo, es decir, un bien inmueble transferible y trasmisible por sucesión hereditaria que podía ser objeto de hipoteca con fines de financiamiento (art. 4); tenía un sistema tributario permisivo con dos impuestos principales: el impuesto complementario minero (ICM) y el impuesto a las utilidades de las empresas (IUE), deducibles y acreditables (art. 100), que daban muchas ventajas al operador minero y permitieron un *boom* de inversiones en exploración que buscaban proyectos de rápido retorno para jugar en las bolsas de valores de Europa y Norteamérica. Aunque las inversiones eran especulativas y realizadas por empresas conocidas en la jerga minera como *junior*, más de 50 de ellas se instalaron en el país y generaron un interesante portafolio de proyectos en diversas etapas de desarrollo que constituyen la base para exploraciones futuras que se quiera encarar en el territorio boliviano.

El Código consideraba a la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) como una simple administradora de contratos de riesgo compartido (*joint ventures*) que le permitían disponer de su patrimonio y otorgar concesiones para licitar áreas de interés y conformar asociaciones con el capital privado nacional y extranjero (título VI, capítulo IV, artículos 76 y siguientes) y limitó su antigua cualidad de operador minero. Las recaudaciones tributarias eran muy bajas por lo expuesto líneas arriba¹, mientras que la conflictividad era elevada por el rechazo de los sectores populares a esta norma.

1.3. LEY DE REFORMA TRIBUTARIA (LEY 843 DE 20 DE MAYO DE 1986, TEXTO ORDENADO A DICIEMBRE DE 2004)

Esta ley vigente desde 1986 rige, con algunos cambios, la tributación de los sectores productivos nacionales; su estructura aplicable a la actividad minera comprende los siguientes impuestos:

- *Impuesto complementario minero (ICM)*, reemplazado por la *regalía minera (RM)* mediante la Ley 3787 de 24 de noviembre de 2007. La actual RM se aplica sobre el valor bruto de la producción en una alícuota de entre 2 % y 7 % para los minerales que produce Bolivia, dependiendo del metal contenido (la ley del mineral) y del precio internacional de su unidad fina. El valor bruto se calcula multiplicando el tonelaje por la ley del mineral y por el precio oficial de mercado de la unidad fina correspondiente.
- *Impuesto a las utilidades de las empresas (IUE)*. El IUE se calcula sobre la utilidad neta presunta anual de las empresas en una alícuota de 25 % (art. 36 de la Ley 843).
- *Alícuota adicional del IUE o surtax (IUE-AA)* de la Ley 3787. Se calcula sobre el mismo parámetro en una alícuota adicional de 12,5 %. Se aplica

para precios de mercado altos definidos por una franja crítica de precios para cada metal, debajo de la cual se deja de aplicar y se puede acreditar el valor de IUE al de la RM para fines de cierre tributario de gestión.

- *Impuesto a las remesas de dividendos (IRD)*. Tiene una alícuota de 12,5 % sobre el valor de la renta gravada, equivalente a 50 % del monto total acreditado, pagado y/o remesado (art. 51, texto ordenado a diciembre de 2004).
- *Impuestos ordinarios (IVA, IT, ITF, IPVA, GA, etc.)*; es decir, los gravámenes aplicados a todas las actividades productivas y comerciales.

La incidencia total de regalías e impuestos se denomina participación estatal o *government take* y generalmente se refiere al porcentaje de la utilidad operativa (UO) necesario para atender el pago de estas obligaciones con el Estado. Para ofrecer una idea de la carga tributaria actual con las normas vigentes, la tabla 1 propone un ejercicio en el que se hace el cálculo para 100 dólares de ventas brutas de una explotación promedio que supone un nivel de costos de 50 % del valor de las ventas:

Tabla 1: Valores tributarios calculados para ventas brutas de \$US 100

Impuesto	Monto en \$US	% de UO
Valor bruto de ventas (VBV)	100,00	—
Costos C	50,00	—
Utilidad operativa UO	50,00	100,00
Regalía minera RM (6 % del VBV)	6,00	12,00
Utilidad después de RM (UDRM)	44,00	88,00
Coparticipación estatal CE (55 % de UDRM)	24,20	48,40
IUE + AA	7,40	14,80
IRD	1,55	3,10
Otros Impuestos Ordinarios	1,00	2,00
<i>Government take</i> o participación estatal	40,15	80,30

Fuente: elaboración propia.

¹ En el período 1986-2005, las recaudaciones por concepto de RM e IUE eran inferiores a 10 millones de dólares anuales, según datos de la época del Ministerio de Minería y Metalurgia.

Como se puede deducir del ejercicio, la carga tributaria o *government take* insume 80,3 % de la Utilidad Operativa para una operación de costos relativamente bajos; para minas con costos más altos, este porcentaje sube considerablemente.

Todos los operadores mineros deberían sujetarse a esta carga tributaria, pero solo las empresas privadas y las minas estatales (menos CE) cumplen con la norma; el subsector cooperativista, con las exenciones que la norma le permite, solo paga regalías (60 % de RM si vende la producción en el mercado interno) y los impuestos ordinarios cuando compran equipos, suministros y materiales en el mercado legal; por lo que la carga real que significa para este subsector con la actual norma es de 14 % de la Utilidad Operativa, en las condiciones del ejercicio. Por esta razón hay un fomento indirecto para el crecimiento de la minería informal en el país.

1.4. RÉGIMEN DE REGALÍA MINERA (LEY 3787 DE 24 DE NOVIEMBRE DE 2007)

Vigente desde 24 de noviembre de 2007, introdujo cambios al Código de Minería (Ley 1777), algunos de los cuales se mencionan líneas arriba. Específicamente modifica la escala de regalías de la Ley 1777, determina el pago de 60 % de la alícuota para la comercialización interna de minerales y metales, modifica la distribución de la recaudación de regalías, crea la alícuota adicional de 12,5 % del IUE y exime a cooperativas de este pago (tampoco pagan el IUE), dispone el pago de 60 % de esta alícuota para productos elaborados y con valor agregado y elimina el sistema de auto facturación dispuesto por los decretos 23670 de 9 de noviembre de 1993 y 25705 de 14 de marzo de 2000. También determina la franja de acreditación de IUE y RM para los metales y minerales de nuestra producción para cotizaciones inferiores a: oro 400 \$US/oz troy, plata 5,55 \$US/oz troy, zinc 0,53 \$US/lb fina, plomo 0,30 \$US/lb fina, estaño 2,90 \$US/lb fina, etc. Esta escala determina también la franja de aplicación del IUE-AA².

2 Esta ley sustituye al título VIII del Libro Primero de la Ley N° 1777, de 17 de marzo de 1997. Anula el impuesto complementario minero del Código y lo sustituye por la regalía minera de uso actual.

1.5. LEY DE MINERÍA Y METALURGIA (LEY 535 DE 28 DE MAYO DE 2014)

El Código de Minería era un instrumento orientado dentro de la economía de mercado para atraer inversiones extranjeras al país y cumplió su cometido en la década de los años noventa; no fue actualizado ni adecuado hasta el año 2007, cuando se modifica parcialmente el régimen tributario minero. Con el cambio de la situación política y económica se convirtió en un instrumento inapropiado y su cambio con la Ley 535 logra adecuar la normativa a lo que manda la CPE. Países como Chile y el Perú, caracterizados por una política de puertas abiertas al capital extranjero, han revisado también sus políticas tributarias en busca de un adecuado equilibrio que compense el sacrificio social que esas políticas han significado, para que la renta derivada de la explotación de recursos minerales no renovables se aproxime a lo que por definición es una sobreganancia que debe generar desarrollo.

Hay muchas maneras de encarar el cambio, los países mencionados optaron por tener normativas más abiertas que permiten un mayor flujo de inversiones y una ampliación de la base tributaria. En cambio, nuestra normativa endurece el nivel de regalías (de entre 2 % y 5 % hasta una banda de entre 2 % y 7 % en la Ley 535), y también los impuestos, causando una sequía de inversiones que ya estamos viviendo, y por ende, la reducción de la base tributaria. Se puede gravar el valor de venta, como lo hace nuestra escala de regalías, o bien lo que se llama *margen operativo*, como ocurre en Chile y ahora Perú, y los resultados serán diferentes. Aunque el detalle de estas alternativas va más allá del alcance de la presente investigación, es importante reiterar que la Ley 535 se ajusta a los lineamientos de la nueva Constitución y eso deja escaso margen de probabilidades para tener un nivel de tributación competitivo con aquel de los países de la región.

La tabla 2 presenta una comparación de los impuestos principales y regalías en países de la región para

operaciones mineras *estándar* (utilidad bruta pre-sunta de 50 %):

Tabla 2: Impuestos principales en países de la región

	Bolivia	Argentina	Chile	Perú
IUE	37,5 %	35 %	17 %	30 %
IRD	12,5 %	0 %	18 %	4,1 %
RM	2-7 %	0-3 %	3,33 %	3,57 %

Fuente: elaboración propia con datos de las legislaciones pertinentes de cada país.

La Ley 535 no cambia la escala de regalías de la Ley 3787³ y no considera ningún impuesto (IUE, IUE-AA, IRD, etc.), que según información oficial, se tratarán posteriormente en la nueva ley tributaria que se será considerada próximamente; mientras tanto rigen las alícuotas en actual vigencia.

El título VII de la ley, Régimen Regalitario Minero (artículos 223 y siguientes), presenta el detalle de este régimen, que en el art. 229 propone la siguiente distribución de regalías: 85 % para el gobierno departamental productor y 15 % para los gobiernos autónomos municipales productores.

Los gobiernos departamentales deben garantizar la participación prioritaria de las naciones y pueblos indígena originario campesinos de las regiones mineras y, de 85 % asignado a los gobiernos departamentales, un 10 % debería asignarse a tareas de prospección y exploración minera a través del Servicio Nacional de Geología y Minería (SERGEOMIN).

Finalmente, el capítulo II del título VII de la nueva ley de minería determina el sistema y el valor de las patentes mineras para licencias de prospección y exploración, prospección aérea y contratos administrativos mineros. Los valores son revisables y se actualizan anualmente. Véase los arts. 230 a 234 del título VII, capítulo II de la Ley de Minería y Metalurgia (Estado Plurinacional de Bolivia, 2014).

La Ley 535 está abierta a interpretaciones de actores mineros, gobiernos regionales y municipales y pueblos y naciones indígena originario campesinos y, pese a su promulgación, la lucha por la distribución de la renta minera continuará. Esta es generada por proyectos mineros cada vez más escasos en nuestro país, por minas en proceso de agotamiento y la alternativa que abre la nueva ley para la llegada de nuevas inversiones parece mínima en el mediano y largo plazo; la industria base se verá comprometida y será fuente de conflictividad regional, municipal y hasta nacional.

La producción minera nacional en la actualidad proviene de un puñado de minas de cierta importancia mencionadas líneas arriba, de las pocas minas que controla COMIBOL (Huanuni, Colquiri y Corocoro) y de la cada vez más importante minería artesanal cooperativa y de pequeñas empresas. Para tener una idea del aporte de cada uno de estos subsectores conviene comparar los parámetros de valor de las exportaciones mineras de cada subsector en las dos últimas gestiones (véase la tabla 3) más del 90 % de nuestra producción se exporta en concentrados, en metálico y en lo que se clasifica ahora como amalgamas y desperdicios de metales preciosos.

Tabla 3: Valor de las exportaciones mineras por subsectores, 2012 y 2013 (en MM \$US)

2012				2013			
Minería estatal	Minería mediana	Minería chica y cooperativa	Total	Minería estatal	Minería privada	Minería cooperativa	Total
237,6	1.687,2	1.946,6	3.871,4	273,3	2.149,3	660,5	3.083,0
6,1 %	43,6 %	50,3 %	100 %	8,9 %	69,7 %	21,4 %	100 %

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Minería y Metalurgia, INE, BCB y otros.

3 El detalle de la escala de regalías de la Ley 3787 se puede ver en su Art. 98, de IUE en el art. 50 de la Ley 843, de IUE-A en el Art. 102 de la Ley 3787 y de remesas de dividendos en el art. 51 de la Ley 843.

Llama la atención el hecho de que la mitad del valor de las exportaciones en la gestión 2012 esté controlado por el subsector más informal de mineros chicos artesanales y cooperativas mineras, que han accedido a áreas como el norte del departamento de La Paz, Beni y parte de Pando, de donde la mayor producción de oro proviene de los aluviones de ríos que bajan de las tierras cordilleranas. También han accedido a las antiguas minas de plata de la COMIBOL (Potosí, San José, Pulacayo) y a la zona de minas de oro en roca del norte de Potosí, donde hay yacimientos y prospectos de oro de mucho interés como la mina Amayapampa, donde el grado de conflictividad por el control de áreas mineralizadas es elevado desde los años noventa y reaparece en las etapas de mayor actividad por el alza de precios del oro en el mercado internacional.

El control de la producción de metales de alto valor de mercado como el oro y la plata por el subsector de menor *capital intangible*⁴ —que opera sin el debido control técnico, de impacto ambiental y de tributación— es cuando menos inadecuado para una sociedad que pretende ser planificada y moderna. Como se verá más adelante, la peculiar estructura del sector minero boliviano es la principal fuente de conflictividad y de pugnas por la apropiación del excedente generado por la industria, que superpone los intereses corporativos y de grupo a la visión y planificación sectorial de mediano y largo plazo.

Tabla 4: Valor de las exportaciones por subsectores para 2012 según la Ley 535 (en MM \$US)

Minería estatal	Minería privada	Minería cooperativizada	Total
237,6	2.737,9	895,9	3.871,4
6 %	71 %	23 %	100 %

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Minería y Metalurgia.

El artículo 31 de la Ley 535 dispone una nueva división de los actores mineros en industria minera estatal, privada y cooperativa, con lo que la participación

subsectorial cambiaría de la siguiente forma para la gestión 2012 (véase la tabla 4).

La nueva división permite calcular que el subsector de minería chica del antiguo esquema tendría una participación de alrededor de 27 % del valor de las exportaciones mineras, valor que se ha sumado al de la minería mediana del esquema anterior, para totalizar la participación como minería privada en aproximadamente 70 % del valor en ambas gestiones. Aunque interesante como dato nuevo, habría que tomarlo con pinzas, pues los mineros chicos son muchísimo menos numerosos que los cooperativistas y no tienen un nivel de producción que les permita compensar la diferencia y lograr un record de valor superior a las cooperativas. De cualquier manera, el dato añade interés para determinar el verdadero grado de informalidad del sector minero que con unidades artesanales muy poco mecanizadas, muchas de ellas familiares y hasta unipersonales, puedan obtener más de un cuarto del valor exportado. Sin duda, esta es materia para una investigación especial.

2. LA CONFLICTIVIDAD SECULAR DEL SECTOR MINERO BOLIVIANO

2.1. AÑOS PREVIOS A 2010

La conflictividad social a través del tiempo es un reflejo de la inequidad en la distribución de la riqueza de los países entre los distintos sectores de la población, una lógica de privilegios otorgados a castas y logias, por la fuerza de las armas o por la fuerza del poder económico, hace que la riqueza se concentre secularmente en pocas manos, y en pocos países hablando a nivel global. De hecho, la apropiación del excedente que toda actividad económica produce ha sido el fin último de todas las corrientes políticas contemporáneas y, el nacimiento y desarrollo del capitalismo se debe en gran parte a esta primigenia tendencia humana de acaparamiento.

4 Véase el artículo de Garzón (2006) sobre los intelectuales, la división del capital y la política en las concepciones de P. Bourdieu y otros investigadores.

Ahora bien, la minería como toda actividad extractiva es fuente de creación de nueva riqueza y por tanto un “enclave” donde las pugnas por acceder a esta riqueza se da en escala superlativa. De hecho el acceso al oro y la plata de los imperios primigenios de esta parte del continente ha sido la razón y el fin que impulsó la conquista y el coloniaje de estas tierras y posteriormente las luchas intestinas entre colonizadores y nativos por revertir la situación.

Las antiguas estructuras de trabajo minero en el Incario (*minga*) y en la Colonia (*mita*) son esencialmente modalidades de trabajo obligatorio o de servicio público que aseguraban mano de obra para las minas del Inca y/o del virrey (véase Long, 2002) remunerado en especie, para pagar deudas y/o en beneficio de sus autoridades. Los antiguos mineros o *mitayos* nunca accedían a los beneficios directos de la explotación minera, que eran atesorados por los incas o eran remitidos a las arcas del Rey. La minería era pues desde siempre la explotación de los más en beneficio de los menos y un caldo de cultivo de rebeliones, insurrecciones y guerras; la conflictividad creció con la industrialización y aunque en tiempos modernos adopta formas más sofisticadas, siempre está presente allí donde el descubrimiento y el desarrollo de un área minera genera nueva riqueza cuyo control siempre causa la eterna lucha entre patrones y esclavos, entre empresarios y trabajadores.

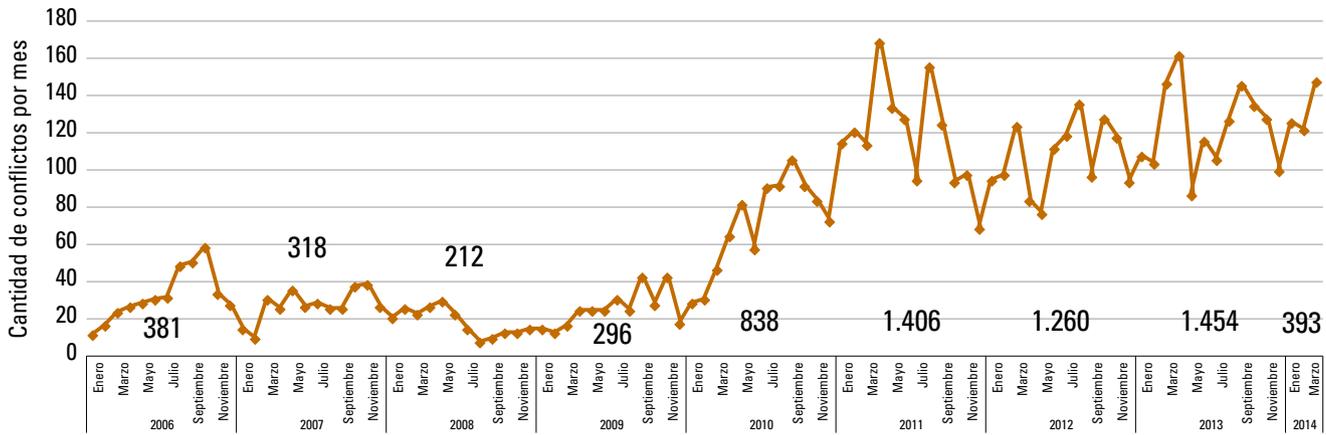
La conflictividad minera en los años previos al período investigado (2010-2014) fue de escala e intensidad diferentes. El país venía de una larga etapa de dos decenios de inestabilidad económica y política asociada a un modelo de economía de mercado bautizado como *neoliberalismo*, que tuvo su cúspide en los años noventa con la capitalización y privatización de las principales empresas del Estado y la destrucción de la estructura productiva de la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL), que fue relegada a una simple oficina de administración de contratos de riesgo compartido (*joint ventures*) con el capital privado nacional y transnacional, en el marco del ahora abrogado Código Minero (Ley 1777 de 17 de marzo de 1997). El proce-

so declinó al final de la década y culminó con la caída del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada en 2003. Los conflictos del sector minero, escasos hasta entonces por la disolución de los sindicatos mineros de la COMIBOL, se rearticulaban en los primeros años de la década siguiente por la presión de cooperativas mineras que aumentaban en número y poder político y por organizaciones del trópico de Cochabamba y sus seis federaciones de coccaleros, donde habían recalado los mineros afectados por el despido masivo llamado la “relocalización” de los años ochenta. Las peticiones se centraban en más áreas de trabajo para cooperativas mineras y la reversión de contratos con transnacionales que, lejos de impulsar la producción minera, se habían dedicado a especular en bolsas de valores, con base en derechos mineros de empresas capitalizadas o privatizadas (Garzón, 2012: 73-136).

La crisis política culminó en 2006 con la asunción del actual Gobierno, que lleva el péndulo político hacia una posición socialista-nacionalista-indigenista que pretende empoderar al Estado como productor y controlador de toda la cadena productiva. Todos esperaban la disminución de los conflictos pero entre 2006 y 2009 estos mantenían un ritmo intermitente que oscilaba entre 212 y 381 conflictos/año con una frecuencia promedio entre 20 y 40 conflictos/mes. Hay un salto cuantitativo posterior a 2009 que lleva la conflictividad total en el país a niveles de hasta 1.454 conflictos/año y una frecuencia de hasta 170 conflictos/mes (gráfico 1).

Al margen de la clásica interpretación de que en gobiernos de tinte progresista como el actual o el último de Hernán Siles Zuazo en los años ochenta se incrementan los conflictos por su relación con ilusiones desarrollistas que alientan en los conglomerados sociales una lucha más activa por obtener una mejor distribución del excedente (Fundación UNIR Bolivia, 2012: 37 y siguientes), también hay una clara relación entre la conflictividad minera actual y el incremento de la renta minera producto de la puesta en marcha de los megaproyectos mineros San Cristóbal y San Bartolomé después de 2008.

Gráfico 1: Bolivia: conflictos por año (2006-2014)



Fuente: Programa de Investigación en Conflictividad Social y Comunicación Democrática, Fundación UNIR Bolivia, 2014.

2.2. CONFLICTIVIDAD EN EL PERÍODO 2010-2014

La conflictividad cambió de escala a partir de 2010, así como las pugnas en torno a los recursos naturales y el medio ambiente, con una ponderación de 15 % sobre el total de los conflictos vinculados con la minería en el período (Fundación UNIR Bolivia, 2014). Al inicio del segundo mandato del presidente Evo Morales, con una nueva Constitución, con una mayoría de dos tercios en la Asamblea Legislativa y con precios de los minerales en ascenso, la ilusión de desarrollo del sector y del país atravesaba su mejor momento. Era la hora del “cambio” tan publicitado en su primer período gubernamental, el viejo sueño de pasar del modelo primario exportador a la industrialización de los productos mineros parecía estar al alcance de la mano. Los grandes proyectos otrora llamados “elefantes blancos”⁵ volvieron a la escena minera: Mutún, Karachipampa, el salario de Uyuni y Corocoro empezaron con nuevos bríos, y con ellos los conflictos relacionados con infraestructura, energía, límites, etc. (véase el gráfico 2).

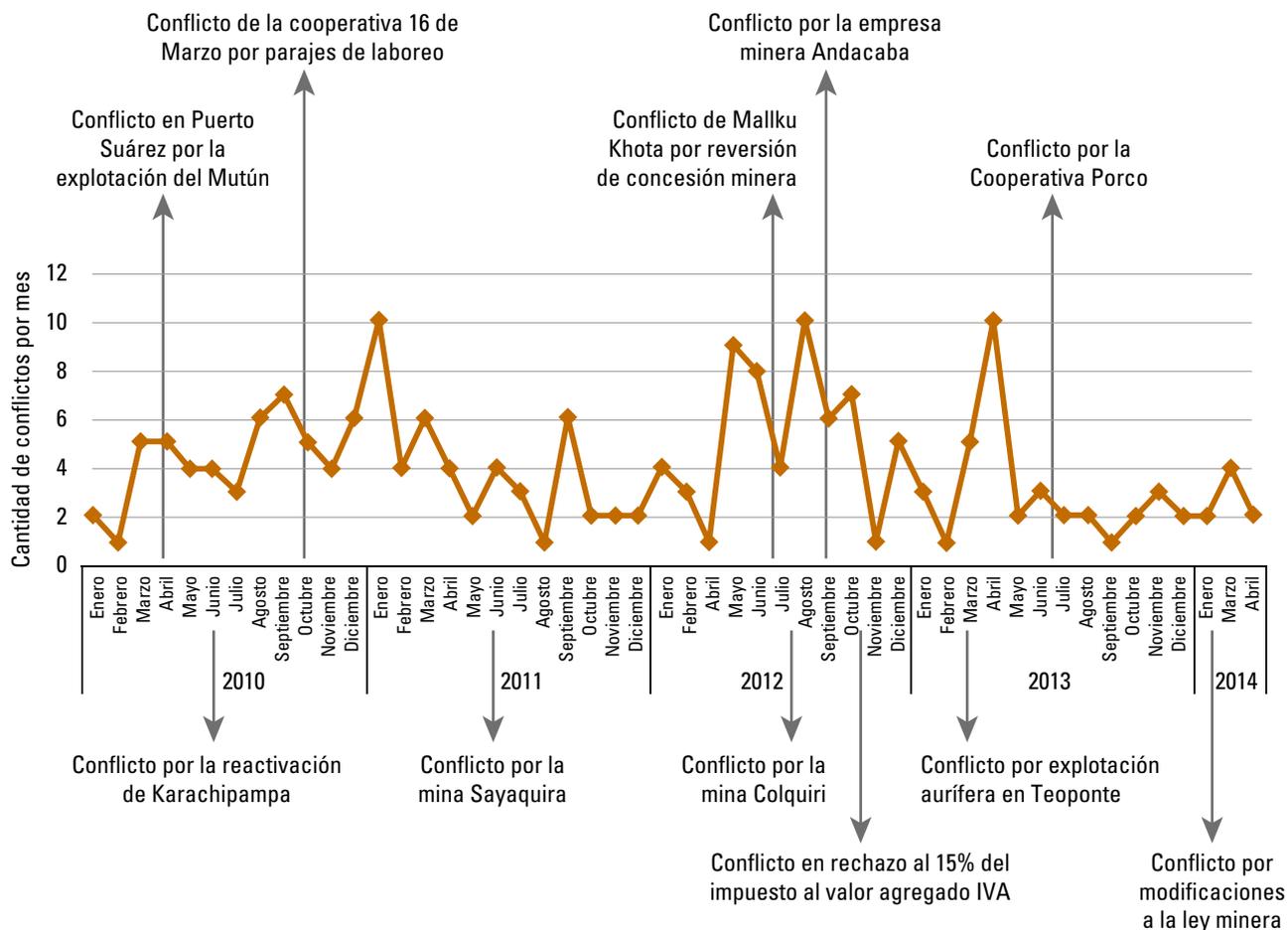
Los conflictos relacionados con la tributación en este período fueron pocos (apenas cuatro) y tenían que ver con peticiones al Gobierno central o a alguno de sus ministerios para la exención del pago de algún tributo. Concretamente, dos conflictos planteados por la

Federación Departamental de Cooperativas Mineras (FEDECOMIN) de Oruro por un reclamo de cooperativistas mineros de Viloco y Caracoles (departamento de La Paz) sobre anulación de la Resolución Ministerial 090 que obliga al pago de 0,05 % de la regalía minera por la exportación de minerales para el financiamiento del Servicio Nacional de Registro y Comercialización de Minerales (SENARECOM) y rechazando el pago del IVA por afectar a sus ingresos. Un conflicto del Sindicato de Trabajadores Mineros de Huanuni pidiendo la exención del pago del IVA y la destitución de los ministros de la Presidencia y de Minería y otro de la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB), pidiendo la universalización de las normas tributarias y apoyando la aprobación de la Ley de Minería y Metalurgia en ese punto. Estos conflictos, con nivel de escalamiento 2-3, concluyeron con la ratificación de la norma, el retiro de uno de los actores y/o en acuerdos parciales (véase Fundación UNIR, 2014).

Los principales conflictos estaban relacionados con la reactivación de antiguos proyectos, algunos de los cuales, como el proyecto siderúrgico del Mutún, databan de hace casi medio siglo, mientras que otros presentaban problemas como el de la planta metalúrgica de Karachipampa, que se había instalado en 1985 pero nunca funcionó por dificultades de suministro de materia prima.

5 Véase en Garzón (2012) un análisis del autor sobre la industrialización de nuestros minerales.

Gráfico 2: Conflictividad del sector minero (2010-2014)



Fuente: Programa de Investigación en Conflictividad Social y Comunicación Democrática, Fundación UNIR Bolivia, 2014.

En el año 2010 resaltan dos conflictos en proyectos importantes (Mutún y Karachipampa) y un conflicto menor entre cooperativas mineras de Cochabamba y Oruro.

En el caso del Mutún, en la transición gubernamental de enero de 2006 había una licitación pendiente que se reactivó con la adjudicación de 50 % del proyecto a la empresa hindú Jindal Steel and Power Limited (JS&P) y su subsidiaria Jindal Steel Bolivia S.A. (JSB) el 26 de diciembre de 2007, a través de un contrato con la Empresa Siderúrgica del Mutún (ESM).

Desfavorablemente ubicado, con escasa infraestructura básica, alejado de los puertos de embarque, sin suministro de energía y con una salida por vía fluvial pendiente de construcción, el proyecto siderúrgico

del Mutún debía entrar a la industria del hierro y el acero —que es un negocio donde solo ganan los más competitivos— en condiciones muy desfavorables: Argentina dispone de cuatro plantas con una capacidad de producción conjunta de 5,5 millones de toneladas anuales (Mta) de acero, 2,5 Mta de hierro de reducción directa (DRI) y 1 Mta de arrabio. Brasil tiene siete complejos que pueden producir 19 Mta de acero; Perú tiene dos plantas con una capacidad de 700 mil toneladas de acero anuales; y por último, Colombia posee las mayores reservas de carbón mineral del subcontinente, insumo esencial para la industria del acero (véase US Geological Survey, 2010). Todas estas consideraciones explican sin duda la dilación de varias décadas, por lo que en los últimos veinte años de neoliberalismo ninguna empresa seria de ultramar se había animado a invertir en el proyecto.

Los problemas asociados no han desaparecido, el contrato con JSB se anuló, dando lugar a un contencioso internacional, y las presiones regionales siempre están presentes. El conflicto que estalló en abril de 2010 en Puerto Suárez exigiendo la continuidad de los trabajos se reactiva de manera intermitente. Mientras tanto, la Empresa Siderúrgica del Mutún (ESM) prosigue sus actividades en el otro 50 % del yacimiento y ejecuta una operación básica de producción de concentrados de mineral de hierro para la exportación, en tanto se den las condiciones para instalar plantas de producción de hierro de reducción directa (DRI) y/o arrabio con la perspectiva de producir eventualmente acero crudo cuando se solucionen todos los problemas.

El complejo metalúrgico de Karachipampa, ahora Empresa Metalúrgica Karachipampa (EMK), tiene también una larga historia: la planificación de este proyecto se realizó entre 1968 y 1972, año en que se incorporó a la política metalúrgica nacional; hasta 1975 se organiza el proyecto con un directorio con participación paritaria de 50 % entre la Empresa Nacional de Fundiciones (ENAF) y la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) y las instalaciones fueron entregadas en 1985 (véase Atlas Precious Metals Inc., 2005). Desde entonces el complejo no ha funcionado por diferentes motivos, pero el más importante ha sido la falta de materia prima (concentrados de plomo y plata). En su momento se consideraron las minas Cascabel y Matilde en el departamento de La Paz (ahora agotadas), además de las minas Ánimas, Siete Suyos, Tatasi y San Vicente en el suroeste potosino y Bolívar y San José en Oruro, todas ellas de COMIBOL. Estos centros mineros fueron cerrados entre 1986 y 1992 con la implementación de la Nueva Política Económica⁶ del Gobierno de Víctor Paz Estenssoro. Así, esta combinación poco afortunada de inaugurar un complejo metalúrgico estatal en plena transición hacia la liberalización de la economía y el predominio de la iniciativa privada en el país dio como resultado la catástrofe de tener un flamante complejo que nunca funcionó y solo se mantuvo en *stand by* en espera de mejores tiempos. Ya son casi tres décadas de espera.

Hubo algunos intentos fallidos de reactivación del proyecto que fracasaron por causas diversas. Uno de los más recientes es el de la estadounidense Atlas Precious Metals Inc., que con la puesta en marcha de las grandes minas San Cristóbal y San Vicente, las minas del grupo Sinchy Huayra (ex COMSUR) y contando con la producción de las cooperativas del Cerro Rico de Potosí, pretendió factibilizar el proyecto añadiendo al complejo una refinería de zinc que también produciría ácido sulfúrico para mejorar la rentabilidad del proyecto. Llegó a suscribir un contrato de riesgo compartido con COMIBOL en 2006, pero los problemas de energía, de tierras y de contratos con proveedoras de concentrados minerales terminaron creando una situación insostenible, de modo que la empresa se vio forzada a rescindir el contrato.

Como en el caso anterior, una conjunción de factores políticos y falta de planificación a largo plazo fue la causa principal de los problemas de este proyecto que actualmente se encuentra en poder de COMIBOL y, según datos oficiales, con menos dificultades y con una real perspectiva de funcionamiento.

Los conflictos sociales de los últimos años en el proyecto se refieren a pedidos de reactivación y control estatal. Sin embargo, un extraño hermetismo de COMIBOL no permite conocer la planificación y los factores económicos con los que se pretende viabilizar el proyecto.

El año cierra con un conflicto que estalló en el mes de septiembre entre cooperativas en un área cercana a la mina Japo de COMIBOL, en el límite entre las provincias Arque (Cochabamba) y Dalence (Oruro), por el control de parajes mineros y estructuras mineralizadas (vetas) que atraviesan los límites departamentales. En la disputa intervienen tres cooperativas: 16 de Marzo (Cochabamba), San Pablo y Porvenir (Oruro). El conflicto provocado por las cooperativas de Oruro llevó después de varios intentos a la firma de un convenio por el que estas debían asimilar el personal de la cooperativa 16 de Marzo hasta que la estatal minera

6 El artículo 110 del Decreto Supremo 21060 ordenaba también la disolución de ENAF y la reversión de Karachipampa al control de COMIBOL.

explore y delimite nuevas áreas mineralizadas donde se pueda ubicar la gente de esta cooperativa. Este típico conflicto por el control territorial permanece en estado latente y en espera de los resultados de los trabajos de exploración por parte del Servicio Nacional de Geología y Minas (SERGEOMIN).

En el año 2011, la frecuencia de los conflictos bajó a una media de tres conflictos por mes y se mantuvo en ese nivel hasta el primer trimestre de 2012 (véase el gráfico 2). Durante este período destaca el conflicto de la mina Sayaquira de la empresa minera Barrosquira, ubicada en el cantón Ichoca de la provincia Inquisivi del departamento de La Paz y a 30 km de la población de Quime. Esta interesante mina de estaño y zinc en la cordillera de Santa Vera Cruz siempre fue objeto de disputas por concesionarios colindantes, comunidades aledañas y cooperativas. El conflicto por el control de la mina fue iniciado por cooperativistas desocupados de Huanuni y Oruro, pero los trabajadores mineros de la empresa resistieron enérgicamente y obligaron a los avasalladores a desistir de su intento antes de la llegada de las fuerzas del orden que habían sido alertadas por personal de la empresa.

Este típico conflicto por el control de áreas y recursos mineros refleja la precariedad del trabajo de las cooperativas, que ante el menor contratiempo como la falta de áreas de trabajo y/o el agotamiento de las reservas, recurren a la ocupación ilegal de minas de empresas cuyo sacrificio de años se ve amenazado por este tipo de circunstancias. Este fenómeno tan habitual en la minería nacional seguirá persistiendo mientras el sector de la minería informal siga creciendo y en tanto los trabajos de exploración y prospección minera de nuestro territorio continúen arrojando resultados tan pobres.

En el año 2012 —sobre todo a partir del segundo trimestre— arreció la conflictividad del sector minero, llegando a una frecuencia de hasta 10 conflictos por mes, como se puede apreciar en el gráfico 2. Muchos de

estos conflictos tenían que ver con peticiones de contratos de arrendamiento de nuevas áreas para cooperativas de Cochabamba (Cerro Verde) y La Paz (Cerro Negro), con peticiones de la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB) para que la mina Himalaya, ocupada por cooperativistas y comunarios desde hacía años, pase a COMIBOL a través de un contrato de riesgo compartido con la empresa concesionaria (E.M. Himalaya Ltda.), aunque también incluía los conflictos de mayor importancia que se suscitaron en Mallku Khota, Colquiri y Andacaba durante la segunda mitad del año.

El conflicto de la mina Himalaya (provincia Inquisivi, La Paz) —en un yacimiento de estaño y wólfam explorado, evaluado y preparado para explotación desde los años finales del decenio de 1990— es un caso típico de avasallamiento utilizado con cada vez mayor frecuencia por cooperativistas y/o comunidades a lo largo y ancho del país como mecanismo para acceder a reservas de mineral sin correr el riesgo que suponen los trabajos de exploración. Se trata de un agudo problema de política minera relacionado con el crecimiento desmesurado de la minería informal como paliativo a la falta de empleo en el sector formal de la economía⁷.

Este conflicto, todavía latente, no tiene visos de una solución justa para la empresa cuya inversión ha sido apropiada y es un mensaje negativo para nuevas inversiones en exploración.

Mallku Khota es otro ejemplo característico de este tipo de conflicto; un proyecto de exploración en el norte potosino de la canadiense South American Silver (SAS; una filial de la General Minerals Corp.), que tiene también intereses en la mina Laurani (Ag, Pb, Zn, Cu y Au) en el departamento de La Paz y en la mina Escalones (Cu y Au) en Chile. Esta interesante empresa de las llamadas *junior*, apostó a invertir en el país y logró definir un prospecto muy llamativo en Mallku Khota, por su contenido de plata, indio,

7 Como se apunta líneas arriba, alrededor del 50 % del valor de las exportaciones mineras puede provenir, como en 2012, de este subsector de la minería nacional, cuando los precios de los minerales alientan este tipo de trabajos.

germanio y oro. La evaluación con perforaciones a diamantina había delineado recursos indicados e in-feridos⁸; adicionalmente, el proyecto contaba con un estudio de prefactibilidad, con procedimientos de tratamiento metalúrgico diseñados exclusivamente para este tipo de mineralización y estaba en busca del financiamiento para encarar la factibilidad y posible puesta en marcha de una mina de escala mediana (para estándares internacionales).

Los conflictos, que llegaron inclusive a la toma de rehenes del personal técnico de la empresa y a la violencia física contra ellos, presentaban muchas aristas de enfrentamiento: un muerto y varios heridos en los sucesos que confrontaban a comunidades, policía y personal de la empresa. Se exigía la expulsión de la SAS y el comienzo de la explotación por los comunarios y/o por el Estado (COMIBOL) (véase Fundación UNIR Bolivia, 2012: 49-52). El conflicto alcanzó un nivel internacional y culminó con la promulgación del D.S. 1308 que revierte las concesiones de SAS al Estado y se entrega el control del proyecto a COMIBOL. Al margen del detalle con que se ha seguido e interpretado este conflicto, hay que puntualizar que el motivo principal para provocarlo fue la constatación de la presencia de oro físico en la mineralización (además de plata, indio, galio, zinc, etc.), que se había determinado en exploraciones anteriores y en pequeños trabajos mineros en vetillas cuyo material lavado rústicamente mostraba pequeñas “chispas” de oro; insignificantes como valor comercial pero, sin embargo, reavivaron la imaginación de comunarios cuando la empresa publicó el potencial adicional de plata e indio del yacimiento. Sin tener conocimiento de las complejidades del proceso metalúrgico necesario para hacer de este yacimiento una mina rentable, la gente del lugar, ancestralmente con muy poco capital intangible que pudiera ayudarles a discernir correctamente lo que significaba este prospecto, inició la lucha por el control del área mineralizada. Esta lucha, junto con las ventajas que la Constitución brinda a los pueblos indígena originario campesinos (consulta previa, coparticipación,

derecho a tierra y territorio, soberanía, etc.), fueron las causas del conflicto. Mientras el nivel de capital intangible se mantenga, este tipo de conflictos seguirán presentándose y mandando pésimas señales de inseguridad jurídica a inversores nativos y/o transnacionales. Finalmente, la reversión de derechos mineros vía decreto parecería un procedimiento inadecuado.

El conflicto que estalló en la mina Colquiri al promediar el año es también un típico conflicto generado por la lucha por el control de áreas mineralizadas. Colquiri es una mina de estaño, zinc, plomo y plata de COMIBOL conocida desde 1880 por pequeñas explotaciones de galena (PbS) argentífera. Desde 1936 hasta 1952 estuvo controlada por la Compañía de Minas Oruro, pero fue nacionalizada y quedó bajo el control de COMIBOL desde entonces (véase COMIBOL, 1977). Tiene cuatro sectores denominados, de Oeste a Oeste, Colquiri, Triunfo, Rosario y Ocavi; cada sector tiene varias vetas diversamente trabajadas a profundidad y de potencial y reservas variados. Colquiri fue famoso por las ricas vetas paralelas a una gran falla llamada Doble Ancho, las vetas “2” y “2.3/4” y, en tiempos recientes, por las vetas San Carlos, Rosario “4”, “3.1/2”, Blanca y Colorada en el sector central (Triunfo y Rosario). Precisamente las vetas de este sector de la mina, y particularmente la veta Rosario, fueron el objetivo de pugnas entre trabajadores de la empresa Sinchy Huayra, que tenía un contrato de riesgo compartido con COMIBOL, y cooperativistas que tenían contratos de arrendamiento con la estatal minera en áreas periféricas del yacimiento.

La empresa había determinado nuevas reservas en el sector en disputa, mientras que las reservas en los sectores de cooperativas declinaban; éste era el caldo de cultivo adecuado para el conflicto, y así sucedió. Los cooperativistas tomaron la mina exigiendo nuevas áreas de contrato y los trabajadores de la empresa rechazaron la toma; creció la tensión; apoyos de la Federación Nacional de Cooperativas Mineras (FENCOMIN) a las cooperativas del área

8 Cuando se habla de recursos, todavía queda pendiente la labor de evaluación para elevarlos a la categoría de reservas de mineral, que sí son económicamente explotables.

(26 de Febrero, Collpa Cota y Socavón Inca); apoyo de la FSTMB (Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia) a los trabajadores regulares; idas y venidas; confrontaciones, un muerto y heridos; intervención policial, de ministros del área e incluso del Presidente; solución salomónica: renacionalización de Colquiri y anulación del contrato con Sinchy Huayra. La veta Rosario debía ser trabajada en 50 % por cooperativistas y en otro 50 % por trabajadores regulares, ahora de COMIBOL. Un inédito *mix* en cuanto a explotaciones mineras se refiere, de resultados imprevisibles en el mediano y largo plazo cuando la declinación de precios y los problemas de rentabilidad de la empresa estén en agenda.

Como en el caso de Mallku Khota, el conflicto de Colquiri fue por el control de áreas mineralizadas, pero esta vez usando un factor de poder político ejercido por cooperativas y su entidad sindical matriz FENCOMIN, cuyo poder de convocatoria es conocido, y su potencial electoral también. El factor adicional de la oportunidad de acceder a reservas de mineral generadas por un tercero (la empresa) y sin costo parece ser el aliciente para este tipo de avasallamientos, que ya merecen un apelativo nuevo que pueda identificarlos: tal vez “cooptación de reservas de mineral” o “cooptación de inversiones”.

En septiembre de 2013 se presentó el conflicto en la mina Andacaba, antiquísima mina de plata trabajada por nativos y españoles aun antes de Potosí y Porco⁹. Se encuentra en el sector sur de la cordillera de Kari Kari, franja montañosa que corre de norte a sur desde las cercanías de la ciudad de Potosí. La mina corresponde al cantón Cucho Ingenio de la provincia Linares del departamento de Potosí. Su ubicación en las alturas donde nacen los ríos que drenan los valles de Caiza, Toropalca y Vitichi configura un escenario desfavorable para el control de desechos de explotación y antiguos pasivos ambientales que, de no ser controlados, contaminarán las aguas de riego y de uso

doméstico de los valles mencionados. Esta ha sido a través de la historia una fuente de conflictos, pese a que en épocas recientes las empresas que han trabajado el yacimiento regulan y controlan el flujo de contaminantes de manera adecuada.

Aunque en los años recientes hubo amagues de toma de Andacaba y Porco (junio de 2013) por cooperativistas mineros, los conflictos en el área se refieren principalmente a esa cuestión. La serranía de Kari Kari tiene muchas minas, de las cuales Andacaba, Kumurana y Porco son las más importantes y están operadas por las empresas mineras Pionner, Kumurana e Illapa (ex COMSUR) respectivamente, pero en la serranía hay un sinnúmero de pequeñas minas de cooperativas que trabajan artesanalmente y sin control, contribuyendo a la contaminación, pero cuando se presentan los conflictos, estos se dirigen a las empresa y no a las cooperativas. Son conflictos recurrentes entre mineros y agricultores que se seguirán presentando mientras la minería artesanal no se integre a los procedimientos formales de laboreo y concentración.

El año 2012 cerró con movilizaciones de cooperativistas que pedían IVA cero para el sector, que no prosperaron, y 2013 se inaugura con un conflicto por el control de áreas con mineralización de oro en Teoponte en el norte paceño. Este icónico pueblo es famoso tanto por la explotación de oro de la South American Placers Inc., usando una vieja draga traída de Nueva Guinea, como por la Guerrilla de Teoponte de los años setenta¹⁰. Pese al tiempo y los avatares de los precios del oro, esta pujante zona contiene todavía una importante reserva del metal y precisamente en las áreas circunvecinas al pueblo. Este hecho desató el conflicto por seis cuadrículas (unidad de medida de áreas mineras) de dos cooperativas, que parcialmente invadían el área urbanizada. Como siempre, después de idas y venidas, heridos y luego los intentos oficiales, llegó la solución salomónica: cinco cuadrículas para las cooperativas y una para los vecinos. Este tipo

9 Los españoles denominaban Serranía de Plata a las alturas donde se ubican las minas Porco, Potosí y Andacaba.

10 Una detallada descripción de la guerrilla puede consultarse en Assmann, Hugo (1971): *Teoponte, una experiencia guerrillera*. Oruro, Bolivia: Centro Desarrollo Integral (CEDI).

de conflicto siempre acecha: se encontró oro en la antigua pista de aterrizaje de Tipuani, en el pueblo de Guanay y ahora en Teoponte. ¿Qué otros pueblos seguirán?

Finalmente, en 2013 y en lo que va de la gestión presente están copados por demandas sectoriales (cooperativas, FSTMB, COMIBOL, empresarios) que pugnan por obtener réditos de la promulgación de la Ley de Minería y Metalurgia que regirá las relaciones entre operadores mineros y el Estado. De “diagnóstico reservado” y que escape del alcance de la presente investigación, todo indica que vienen tiempos de dura lucha intersectorial por dominar la escena preelectoral que se avecina, la cual será el campo de batalla donde se debatirán los temas de esta polémica ley.

3. EL “MEGACICLO” DE PRECIOS ALTOS DE LOS METALES

El mercado internacional de minerales y metales ha mostrado a partir de 2007 un comportamiento contracíclico a la tradicional intercalación de períodos cortos de precios altos (2-3 años) con períodos un poco más largos de precios bajos (5-7 años), que habían sido característicos en las últimas décadas. Lo que vivimos ahora, y que denominamos “megaciclo” (véase Garzón, 2012: 97), se caracterizó por una curva ascendente de precios de más de cuatro años y que tuvo su punto más alto en la segunda mitad de 2011 con precios del oro de hasta 1.895 \$US/oz (en 2007 el precio era alrededor de 600 \$US/oz); la plata alcanzó en su punto más alto un precio de 48,78 \$US/oz (en 2007 era de 10 \$US/oz); el estaño llegó a un precio de 33.100 \$US/ton (de 14.500 \$US/ton en 2007), y así podemos seguir para los otros metales. A partir de esa cúspide estamos viviendo una caída de precios lenta y oscilante —aunque sostenida—, que significa un trayecto todavía de algunos años antes de la conclusión del “megaciclo”. Para ilustrar este fenómeno, en el período de referencia de la presente investigación se ha tomado del sitio especializado www.infomine.com gráficas de los cinco últimos años para los metales principales de nuestra producción.

El gráfico 3 muestra la evolución de los precios del oro y la plata en el quinquenio; es interesante notar la estrecha correlación de la evolución de precios de estos dos metales en el mercado internacional, así como la caída oscilante de precios hasta mediados de 2013. La posterior búsqueda de un nivel de precios de equilibrio hasta la gestión actual refleja la volatilidad de los mercados en las gestiones pasadas y la relativa estabilidad política y económica de los países consumidores, que ha caracterizado la escena internacional de los últimos tiempos. De mantenerse este comportamiento, podemos predecir algunos años adicionales de buenos precios, lo cual sería muy favorable para nuestro país.

En el caso del zinc y del plomo, la correlación de estos dos metales es también evidente en su respuesta a la evolución de los precios de mercado. Se percibe dos cúspides en 2010 y 2011 y una más temprana búsqueda de un nivel de precios de equilibrio desde el tercer trimestre de este último año, tal como se puede ver en el gráfico 4.

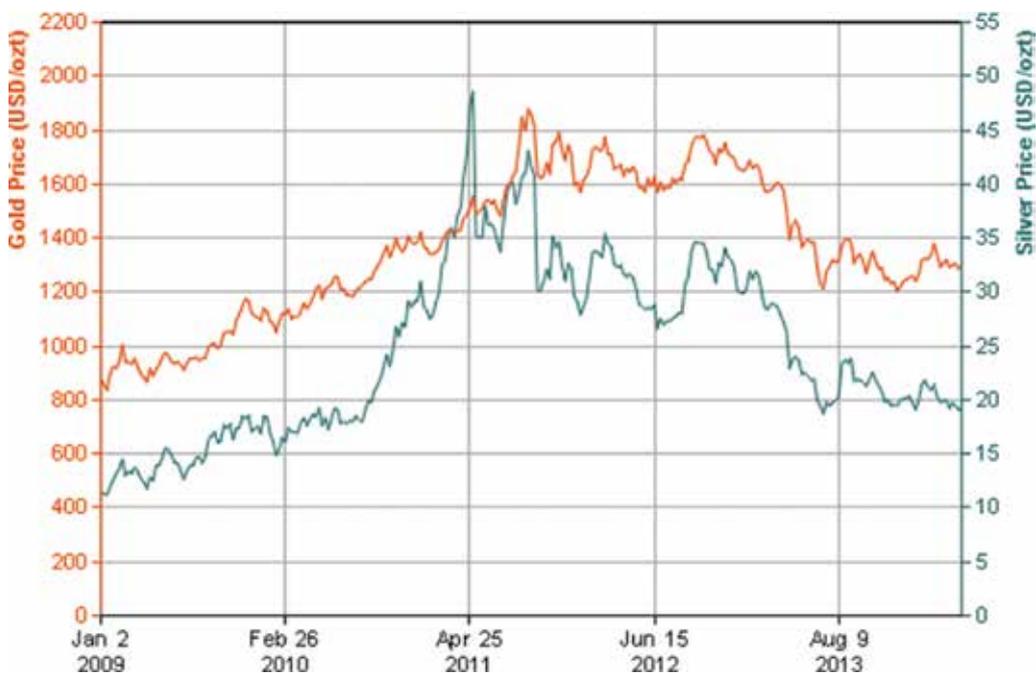
Para el caso del estaño y el cobre la correlación es menor, la volatilidad también y aunque la búsqueda del nivel de equilibrio es contemporánea con la de otros metales (gráfico 5), solo se haría evidente en los meses finales de la gestión 2013.

Como se desprende de este brevísimo análisis del comportamiento de precios de seis de los más importantes productos de nuestra minería, el cierre del “megaciclo” parece evidente, aunque todavía no muy cercano. Una constatación que parecería ser una perspectiva muy favorable en sí misma pero que, comparada con la línea temporal y de intensidad de conflictos del sector minero (gráfico 2), nos haría concluir que el “megaciclo” de precios altos determinó el cambio de escala de los conflictos, o bien que estos se generan al ritmo de la volatilidad de los mercados de minerales y metales, y una anomalía de comportamiento como la descrita conlleva una anomalía en el comportamiento anímico de actores de la minería nacional que elevan sus expectativas y luchan por una mejor distribución

de los excedentes generados por esta actividad extractiva. Por consiguiente, podemos concluir que el nivel

de conflictos actual en el sector nos acompañará y tal vez se incrementará en los años siguientes.

Gráfico 3: Precios internacionales del oro y la plata (enero 2009-mayo 2014)



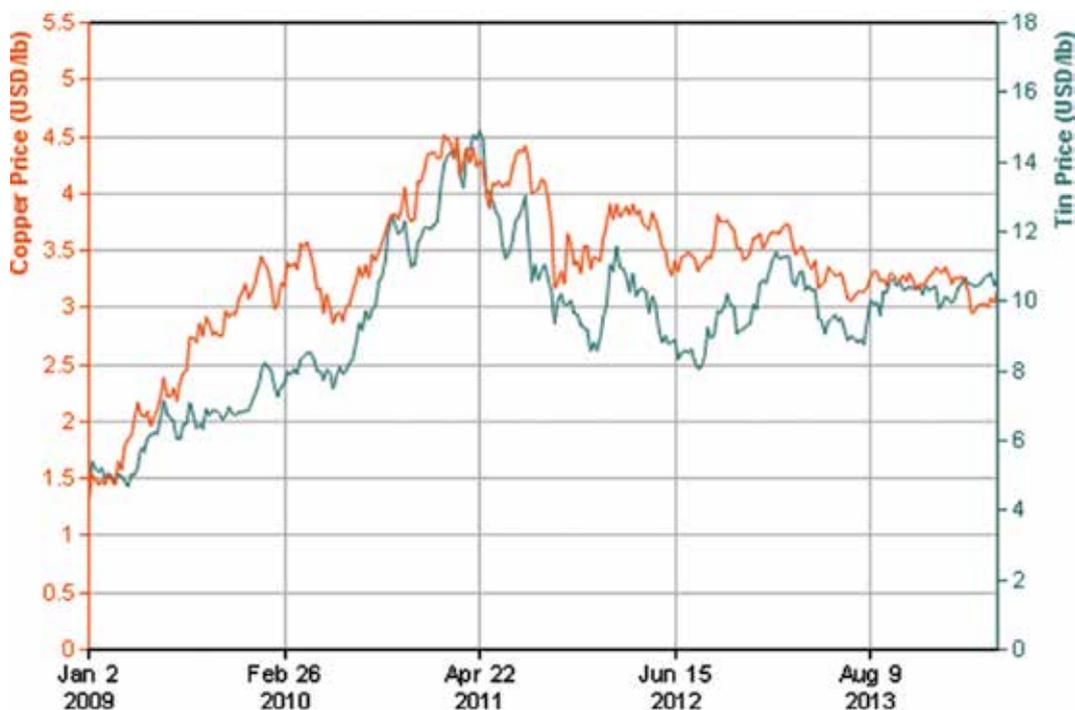
Fuente: InfoMine.com

Gráfico 4: Precios internacionales de zinc y plomo (enero 2009-mayo 2014)



Fuente: InfoMine.com

Gráfico 5: Precios internacionales del estaño y el cobre (enero 2009-mayo 2014)



Fuente: InfoMine.com

4. LA LUCHA POR LA RENTA MINERA

Con 33 años de minería nacionalizada, 20 de neoliberalismo y de predominio de la iniciativa privada en los negocios mineros y ahora ocho años ya del “proceso de cambio” que propugna el predominio del Estado en el sector minero, aún no hemos podido estructurar el sueño original de los nacionalizadores de 1952 ¿Por qué? Porque seguimos en la lucha por el patrimonio y las rentas que el extractivismo puro y duro pueden generar para los intereses corporativos que se alternan en el poder (Garzón, 2013c), la minería informal en el país ya factura 50,3 % del valor de las exportaciones mineras (según datos oficiales de 2012) y estamos viendo languidecer los pocos proyectos mineros importantes que tenemos. La bonanza coyuntural de los altos precios de nuestros minerales en el mercado internacional nos hace dependientes y olvidamos el mediano y el largo plazo. En esta situación, de lo que se trata es de obtener réditos a toda costa, aún posicionándose en la delgada línea que separa lo formal de lo informal —muchas veces ilegal—; el lejano sueño de estructurar una “Corporación Minera” rebota cíclicamente y la pobre COMIBOL actual tiene que ver con

todo menos con una corporación. La Ley de Minería y Metalurgia va en sentido contrario, favoreciendo a cooperativistas, cerrando la posibilidad de empoderar al Estado e ignorando al sector privado. Es una inédita estructura de resultados imprevisibles donde la informalidad crecerá y la lucha por áreas mineras de probado potencial será el pan nuestro de cada día; los conflictos actuales Mallku Khota, Himalaya, Colquiri y ahora Arcopongo; son ejemplos de lo que sucederá. Ahora bien ¿De dónde viene la mayor renta minera?, precisamente una de las principales fuentes es la explotación informal de oro cuyas exportaciones superaron los mil millones de dólares en 2012 (véase Ministerio de Minería y Metalurgia, 2013) (26 % del valor total de las exportaciones mineras y terceras en importancia después de las exportaciones de plata y zinc) y que, aunque en 2013 sufrieron un considerable bajón atribuido a mayor control de exportaciones (el valor de las exportaciones de desechos y amalgamas de metal precioso tuvo una disminución de -79,9 % según datos del INE, 2014), mantienen su importancia. Es un nicho donde con muy poco aporte al Estado se multiplican las posibilidades de captar

la mayor renta derivada de la explotación de recursos naturales. Al respecto veamos lo que ocurre con las regalías de la explotación de oro con respecto al total de regalías pagadas en el sector minero. La tabla 5 es muy específica: del total de regalías recaudadas por el Estado en las tres últimas gestiones, el oro aporta con 3,4 % a 10,5 % y el oro marginal, aquel que se produce y comercializa con muy poco control estatal, significa entre 46,4 % y 59,0 % de las regalías del oro.

Tabla 5: Contribución del oro a las regalías recaudadas por el Estado boliviano (2011-2013)

Regalías	2011	2012	2013
Total (MM Bs)	1.162,7	997,8	921,8
Oro (MM Bs)	46,5	54,9	96,8
Porcentaje	3,4	5,5	10,5
Oro marginal (MM Bs)	21,6	0,0	57,2
Porcentaje de oro	46,4	0,0	59,0

Fuente: Garzón, 2014, con datos de SINACOM, 2014.

La relación es clara, la producción del llamado oro marginal —aquel que corresponde a la categoría de desechos y amalgamas de metales preciosos, que no se controla y tiene un mercadeo propio desde la fuente del oro hasta el comprador en el mercado local y que posteriormente se exporta— tiene las ventajas comparativas mayores, más de la mitad del oro producido en el país sale sin pagar regalías (por lo menos en 2012).

Se podría hacer un análisis similar para la plata, que tiene ventajas importantes cuando se produce como minería artesanal para el mercado interno, es rescatada por intermediarios que la comercializan a terceros dentro o fuera del país y acceden a pagar 60 % de la regalía, si se comercializa en el país. Así también podríamos analizar el caso del estaño, el plomo, el zinc o el cobre que, con sus bemoles, pueden tener ventajas similares. Por eso la minería artesanal, y especialmente las cooperativas, crecen y se multiplican, dando lugar a nuevos conflictos por el control de áreas mineralizadas y por el acceso a ventajas tributarias.

Mientras tanto, el arrinconado empresariado nacional, que pagaba entre regalías e impuestos un *government take* (participación total del Estado) de entre 55,83 % y 67,19 % de la utilidad operativa antes de impuestos, verá incrementar este nivel hasta 83,08 % y 91,00 % de la utilidad operativa¹¹ para proyectos de asociación con el Estado por la *coparticipación del Estado en 55 % de la utilidad* (véase el artículo 148 de la Ley de Minería y Metalurgia).

Según datos del SINACOM (2014), 20 exportadoras registradas en el país controlan 79 % de las exportaciones; las seis empresas mineras de mayor tamaño (San Cristóbal, Sinchy Huayra, Pan American Silver, Manquiri, Vinto y Paititi) manejan 56 % de las exportaciones. 21 % restante queda a cargo las clasificadas como “otras empresas”, no registradas y/o sin control efectivo del SINACOM¹².

Los datos que se acaba de mencionar parecerían indicar que hay un importante margen de exportaciones (en torno a 21 %) que no se registran adecuadamente, acceden a ventajas como la exención del pago de regalías de manera similar a lo que ocurre con el oro clasificado bajo las categorías de desperdicios, amalgamas, otras formas de oro, etc., o las que normalmente se clasifican como productos manufacturados, a los que no alcanza el régimen de regalías. Entonces, aunque esto en sí no origina conflictos sociales, pone al Ejecutivo en una situación de riesgo permanente de conflicto cada vez que se pretende ordenar estas irregularidades por intermedio de las instituciones pertinentes. Como consecuencia, un número creciente de unidades productivas artesanales de la pequeña minería y de la minería cooperativizada recurren a estos mecanismos para acceder a ventajas tributarias. Por su alto valor de mercado, el oro y la plata son los metales de nuestra producción que despiertan mayor interés de los productores.

Según el SINACOM (2014), en la gestión 2013, 44 % de las regalías provinieron de minerales de plata, 25 %

11 Rada, H. (2012): “Situación y perspectivas de la minería boliviana”, conferencia en la Fundación Pazos Kanki. La Paz, Bolivia, octubre de 2012.

12 SINACOM: Sistema Nacional de Información sobre Comercialización y Exportaciones Mineras.

de minerales de zinc, 11 % de oro (pese a ser el de mayor valor de mercado), 8 % del estaño y 6 % del plomo. Por tanto, 94 % de las regalías provienen de cinco productos mineros, de los cuales la plata, el plomo y el zinc se explican por las grandes minas, el estaño por las minas y la fundición estatales y el oro por la explotación artesanal de aluviones a cargo de cooperativas y pequeñas empresas artesanales.

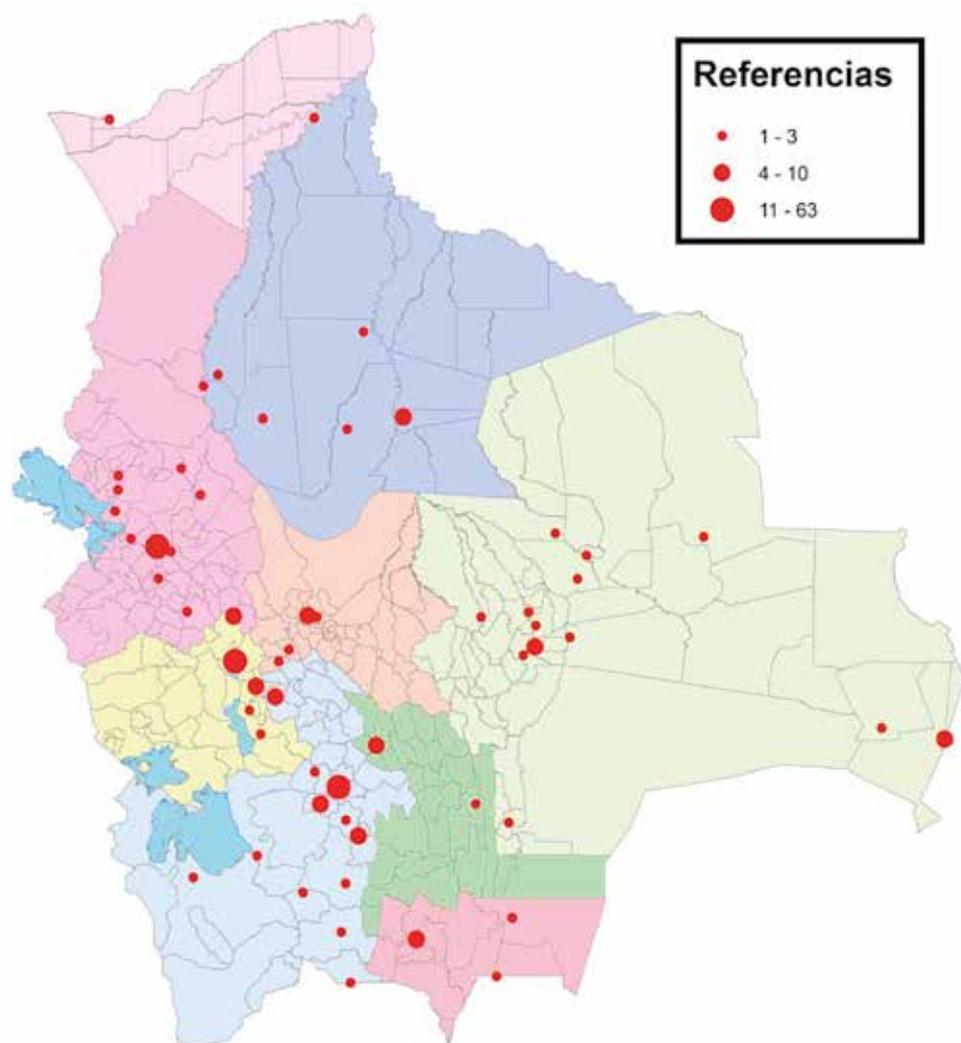
5. LAS ÁREAS MINERAS DE MAYOR CONFLICTIVIDAD

Sin entrar en consideraciones estadísticas, que salen del alcance de la presente investigación, veremos aho-

ra los puntos calientes de la conflictividad minera en el país, para luego correlacionar su persistencia con algunas características geológico-mineras que determinan —entre otras cosas— la frecuencia, intensidad y persistencia de la problemática minera.

Los puntos de mayor tamaño en el gráfico 6 representan y permiten situar geográficamente las tres áreas donde la conflictividad minera es más recurrente, persistente y de mayor intensidad. A continuación examinaremos cada una de esas áreas, de norte a sur, apuntando someramente las características de los distritos correspondientes.

Mapa 1: Distribución geográfica de los conflictos mineros (Bolivia, 2010-2014)



Fuente: Fundación UNIR Bolivia, 2014.

5.1. LA CUENCA AURÍFERA AMAZÓNICA

Comprende la gran cuenca aluvional de los ríos Beni, Madre de Dios y Orthon, con importante oro aluvional proveniente de la mineralización primaria polimetálica de oro, estaño, wólfam y otros metales en vetas, grupos de vetillas y diseminaciones en los contrafuertes y alturas cordilleranas. Los conflictos en Araras, Apolo, Tipuani, Mapiri, Teoponte, Guanay, Conzata, Arcopongo y otros centros mineros de esta cuenca son recurrentes, especialmente por el control de áreas mineralizadas auríferas en ríos, aunque también hay conflictos en áreas mineras con vetas polimetálicas en la parte cordillerana superior (minas Himalaya, Sayaquira, Fabulosa, etc.).

5.2. EL SEGMENTO CORDILLERANO CENTRAL

Es el área adyacente al límite tripartito Potosí-Oruro-Cochabamba, es decir, las alturas y contrafuertes de la cordillera Oriental con mineralización polimetálica en lo que se conoce como Cinturón Estannífero Boliviano. Las minas de estaño más famosas del país (como Siglo XX, Huanuni, San José, Japo, Santa Fe y Morococala) se encuentran en esta unidad. También corresponden a este segmento los proyectos Mallku Khota, Amayapampa y Capacirca. Se trata de los históricamente famosos distritos de la minería de plata, estaño, zinc y plomo. No obstante, en épocas más recientes se descubrió una interesante mineralización de oro, indio, galio, cadmio, selenio y otros elementos asociada a la mineralización principal.

5.3. EL ÁREA DE POTOSÍ

Desde el cerro Rico de Potosí se extiende hacia el sur una alta serranía denominada cordillera de Kari Kari. Esta unidad fisiográfica y sus alrededores albergan minas muy antiguas, en lo que los españoles denominaron Serranía de Plata. Efectivamente, Andacaba, Porco y el Cerro Rico son centros importantes de producción de plata, zinc, plomo y estaño. El Cerro Rico sigue atesorando la reserva de plata más importante del continente y, pese a haber sido declarado

Patrimonio de la Humanidad por la ONU, la minería continúa activa en este yacimiento desde hace cinco siglos. Andacaba y Porco, tan antiguos como Potosí, también se mantienen como centros mineros activos. Muchas otras minas alrededor de la serranía son asimismo sitios de frenética labor de explotación y también de conflictos —algunos de los cuales han sido descritos líneas arriba— y que han constituido desde siempre un foco de discrepancias a causa del constante riesgo de contaminación de ríos por desechos minerales.

La lucha por el control de las áreas mineralizadas y los conflictos entre mineros y agricultores de las tierras aledañas a la cordillera han sido desde siempre fuente de reiteradas e intensas disputas.

Al margen de estas tres áreas, el gráfico 6 registra otras menores donde se presentan conflictos de diversa intensidad y frecuencia. Entre ellos hay que destacar los conflictos relacionados con yacimientos de oro aluvional de la cuenca alta del río Mamoré (concretamente en el río Grande o Guapay), en los yacimientos de oro, cobre, columbita, tantalita y metales base del Escudo Precámbrico (Santa Cruz y Beni), los conflictos del área del Mutún y aquellos de reciente data relacionados con yacimientos de oro de la cuenca amazónica baja en Beni y Pando.

5.4. LAS ÁREAS MINERAS DE COMIBOL

Las áreas controladas por la Corporación Minera de Bolivia merecen un tratamiento aparte. La estatal minera tiene un extenso portafolio de áreas mineras como resultado de la nacionalización del año 1952, a las que debemos añadir derechos mineros adquiridos posteriormente, áreas exclusivas asignadas en 2012 por el Decreto Supremo 1369, proyectos de exploración y contratos de asociación. COMIBOL maneja además la Reserva Fiscal Minera y tiene preeminencia en cualquier área que pudiese declararse de interés estatal. La tabla 6 presenta de manera sintética las áreas mineras de COMIBOL y su extensión por departamento.

Tabla 6: Áreas mineras de COMIBOL: extensión por departamentos, 2013

Departamento	Extensión (hectáreas)	Áreas (cuadrículas)	D. S. 1369 (cuadrículas)
La Paz	92.427,9	3.697,1	3.524,5
Beni y Pando	—	—	2.082,2
Oruro	29.805,4	1.192,2	8.831,8
Potosí	173.524,8	6.941,0	11.931,6
Cochabamba	4.521,0	180,8	351,8
Tarija y Chuquisaca	—	—	—
Santa Cruz	28.522,0	1.140,9	13.212,8

Fuente: Garzón, 2013: 226, con datos de la Dirección Técnica de Minas y Servicios del SERGEOTECMIN.

En 2013 COMIBOL poseía un gran patrimonio, que en el pasado fue motivo de numerosos conflictos cuando las condiciones del país permitían a empresas y cooperativas acceder a contratos de arrendamiento y/o de riesgo compartido, a menudo en condiciones desfavorables para la corporación minera estatal. Desde el decenio de 1980, esta había quedado reducida a una mera agencia de administración de contratos, situación que persiste todavía, pese al cambio de paradigma del sector hacia un Estado que controla toda la cadena productiva minera. La mayoría de los conflictos, y especialmente aquellos impulsados por las cooperativas mineras, están en tierras fiscales y/o en minas de COMIBOL en operación (Colquiri, Porco, Viloco, Caracoles, Huanuni, etc.). En décadas recientes se dio un caso peculiar: COMIBOL tenía grandes concesiones mineras sobre yacimientos de oro en los ríos Beni y Madre de Dios (departamentos de Beni y Pando), y las cooperativas, pequeñas empresas y *garimpeiros* del vecino país del Brasil ejercían una enorme presión por acceder a estas tierras. La situación política era desfavorable a la estatal minera y, sin prisa pero sin pausa, las concesiones de COMIBOL (611.237 hectáreas) se revirtieron al Estado y hoy es tierra donde un sinnúmero de particulares explotan oro legal e ilegalmente sin control estatal de ningún tipo. Como se aprecia en el gráfico 6, en el área se reportaron muchos conflictos por el control de ricos yacimientos descubiertos por COMIBOL, por la comercialización ilegal de la producción y por los daños medioambientales.

Estas áreas que debieron volver a su estatus de reserva fiscal, dada su lejanía, la falta de infraestructura y la limitada presencia del Estado, son actualmente tierra de nadie; hay muy pocas áreas mineras legales y los conflictos florecen al calor de las pugnas por el control de las áreas más ricas. Allí y en general en toda la Reserva Fiscal, el control del Estado es mínimo. Adicionalmente, la estructura propuesta por la nueva Ley de Minería y Metalurgia no ofrece mejoras que podrían permitir una adecuada administración de la reserva y en general de las áreas mineras de COMIBOL, que carece de los medios económicos, técnicos y administrativos para administrar un patrimonio de tales dimensiones y convertir esas áreas en nuevas minas en producción. Tampoco se ha dotado a SERGEOMIN de los medios para explorar adecuadamente el extenso territorio nacional, y ni siquiera para desarrollar las áreas de COMIBOL¹³.

6. EL CONTROL DE LA PRODUCCIÓN AURÍFERA COMO DESAFÍO FUNDAMENTAL

Como ya se adelantó, el control de la producción de oro constituye, entre otras cosas, una tarea de primer orden que el Estado debiera encarar. La nueva Ley 535 de Minería y Metalurgia crea el Servicio Nacional de Registro y Control de la Comercialización de Minerales y Metales (SENARECOM), entidad que nació como oficina dependiente del ministerio del ramo, pero que no dispone de los medios necesarios

13 El detalle de la organización del sector estatal de la minería nacional puede consultarse en la Ley de Minería y Metalurgia, artículo 36 y siguientes.

para encarar su tarea; un financiamiento estatal muy reducido (TGN y alícuota de 0,05 % del valor bruto exportado)¹⁴, deja muy poco margen de acción para una entidad que debería ser una *empresa de comercialización* que controle el mercado interno de metales y la exportación, particularmente el movimiento del oro, cuya comercialización y exportación bordea los mil doscientos millones de dólares anuales, de los cuales más de mil millones salen bajo el rubro “desechos y amalgamas”, que no se explican con la producción aurífera formal, que promedia alrededor de siete toneladas anuales. Un intenso contrabando hacia los países vecinos disfraza una realidad que si no se controla adecuadamente será también fuente de conflictos cada vez mayores entre operadores legales, el Estado y los operadores informales del sector¹⁵.

La producción, la comercialización y la exportación del oro —metal de mayor precio de nuestra producción minera— deberían estar sometidas a un estricto control estatal.

7. CONCLUSIONES

- La conflictividad en el sector minero es congénita con el nacimiento de la actividad como generadora de nueva riqueza. Cinco siglos de minería fueron también cinco siglos de conflictividad.
- La desigual distribución de la riqueza es el motor que impele a los menos favorecidos a luchar por mejorar la desigual acumulación de riqueza, característica del capitalismo y de la actividad minera que la genera.
- La estructura del sector minero en nuestro país obedeció a lo largo de la historia a intereses corporativos que no permitieron el desarrollo de la industria, que profundizaron las desigualdades entre los diferentes subsectores, dando como resultado la intercalación de intereses privados y/o

estatales en el manejo del sector minero y aun del Estado.

- En lo específico de la investigación, la conflictividad tiene como vertientes principales el control de áreas mineralizadas, la riqueza mineral comparativa, los ciclos de precios altos de minerales y metales, el crecimiento de la informalidad que permite un mayor retorno por el trabajo de explotación, un sistema tributario que discrimina y favorece al sector informal, con la consiguiente contaminación de aguas y suelos agrícolas por el mal manejo de desechos y pasivos ambientales.
- Aunque hay un sistema tributario que favorece al sector informal de la minería (cooperativas y pequeñas unidades operativas artesanales) por su importancia como generadoras de mano de obra, el sistema de regalías vigente y el nivel de impuestos, todavía sin modificación, estos sectores no son los principales promotores de conflictos sociales del sector minero. De hecho, solo cuatro conflictos en el período investigado pueden atribuirse específicamente a ellos. Sin embargo, la mayor renta generada por este tipo de minería de bajo costo y tributación mínima permite una mayor apropiación del excedente (renta minera) y por consiguiente utilidades más atractivas que las generadas por operadores vecinos o en comunidades aledañas, de donde surge la tentación de luchar por las áreas productivas y conformar nuevas unidades de explotación. Esta es desde todo punto de vista la causa preponderante de conflictividad en el sector.
- La mayor cantidad de conflictos está en áreas de mineralización aurífera, argentífera, estannífera y en menor medida en minas de otros metales.
- Las minas de COMIBOL son un objetivo primordial —por el grado de infraestructura, reservas remanentes, maquinaria y equipo— para

14 Ley de Minería y Metalurgia: art. 86.

15 Análisis más detallados pueden consultarse en Fundación Milenio, 2013 y Garzón, 2013b.

conflictos generados por cooperativas y/o comunidades. En períodos de liberalismo económico, el acceso al patrimonio de la empresa se dio a través de contratos (a menudo conseguidos por medio de influencias políticas) y fueron siempre fuente de conflictividad cuando las condiciones políticas cambian.

- Esta investigación demuestra que no son las ventajas tributarias, la ubicación, ni el empleo/desempleo, etc., el motor que genera la actividad minera y la lucha por áreas mineralizadas —aunque coadyuven a aumentar el número de grupos dedicados a la minería artesanal—, sino la riqueza y el valor de lo que se explota. Los mil millones de dólares que pueden salir de la minería artesanal e informal de oro aluvional en el norte de La Paz constituyen un poderoso incentivo que origina una fiebre del oro allí donde el dorado metal se descubre (Arcopongo es el ejemplo más reciente); aun cuando sea necesario transitar el delgado límite donde lo formal e informal se confunden.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES VIRTUALES

- Atlas Precious Metals Inc. (2005). *Complejo Metalúrgico Karachipampa, perfil del proyecto de reactivación*.
- Garzón, D. (2013a). “COMIBOL, un sueño inconcluso”. En: *¿De vuelta al Estado minero?* La Paz: Fundación Vicente Pazos Kanki.
- (2013b). “La magia de los números”, columna de opinión, *La Razón*, 14 de junio de 2013.
- (2013c). “¿De vuelta al Estado minero?”, columna de opinión en *La Razón*, 27 de diciembre de 2013.
- (2012a). “Minería boliviana, la gran incógnita”. En: *Los dilemas de la minería*. La Paz: Fundación Vicente Pazos Kanki y Plural editores: 73-136.
- (2012b). “Elefantes blancos”, columna de opinión en *La Razón*, 23 de marzo de 2012.
- (2008). *Aspectos económicos del proyecto de nueva Constitución, VII Los recursos minerales*. Coloquios económicos N° 12. La Paz: Fundación Milenio.
- (2006). “La ‘Realpolitik’”, columna de opinión en *Perspectiva Minera de La Patria* de Oruro, 4 de agosto de 2006.
- Long, Keith R. (2002). *A Partial Glossary of Spanish Geological Terms, Preliminary report of US Department of the Interior, US Geological Survey. Open file report 91-0579*.
- Código de Minería (Ley 1777 de 17 de marzo de 1997)
- COMIBOL (1977). *Relación genético-estructural del yacimiento de Colquiri*. La Paz: Corporación Minera de Bolivia.
- Estado Plurinacional de Bolivia (2014). *Ley de Minería y Metalurgia* (Ley 535, de 28 de mayo de 2014). La Paz: Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia.
- Fundación Milenio (2013). *Informe de Milenio sobre la economía, gestión 2012*. Junio de 2013, N° 34.
- Fundación UNIR Bolivia (2012a). “Conflictos por recursos naturales en Bolivia”, en *Conflictividad y visiones de desarrollo (2011-2012)*. La Paz: Fundación UNIR Bolivia.
- (2012b). *Conflictividad y visiones de desarrollo: recursos naturales, territorio y medio ambiente (2011-2012)*. La Paz: Fundación UNIR Bolivia.
- (2014). *Datos sobre tipología de conflictos*. La Paz: Fundación UNIR Bolivia.
- Instituto Nacional de Estadística (2014). *Bolivia: Exportaciones, según actividad económica, 2012-2013*. La Paz: INE.
- Ministerio de Minería y Metalurgia (2013). *Anuario Estadístico Minero Metalúrgico 2012*. La Paz: Ministerio de Minería y Metalurgia.
- República de Bolivia (2009). *Constitución Política del Estado* (7 de febrero de 2009). La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
- (2007). *Regalía Minera (Ley 3787 de 24 de noviembre de 2007)*. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
- (1984). Ley 843. Ley de Reforma Tributaria.
- SINACOM (2014). *Rendición de cuentas 2013*. La Paz: Sistema Nacional de información sobre Comercialización y Exportaciones Mineras, Ministerio de Minería y Metalurgia.
- US Geological Survey (2010): *Mineral facilities of Latin America & Canadá*, 2010.

ÁREAS DE EXPLOTACIÓN MINERA Y CONFLICTIVIDAD

Pablo Poveda Ávila

Este es un ensayo de carácter preliminar e introductorio que sintetiza la problemática de la conflictividad en relación con las áreas de explotación minera en el período que va de 2010 a 2014.

Se aborda el tema con la discusión del contexto internacional de precios de los minerales, entendido como el principal motivo para llevar adelante emprendimientos de explotación minera. Un segundo aspecto consiste en analizar la estructura subsectorial de la producción de minerales. Ambos acápites tomarán al oro como caso especial de estudio, pues éste se ha convertido en el mineral más sensible al alza de precios para la explotación minera

Bajo ese contexto internacional y el de la estructura de la explotación de minerales, a continuación se hace un análisis de la evolución de las áreas de concesión minera, tomando como ejes el potencial minero de Bolivia y la normativa que se ha venido aplicando. En este punto nuevamente resulta relevante el interés especial por la demanda de nuevas áreas para la explotación de oro.

Luego se aborda la discusión sobre la conflictividad en las áreas de explotación minera, ensayando una

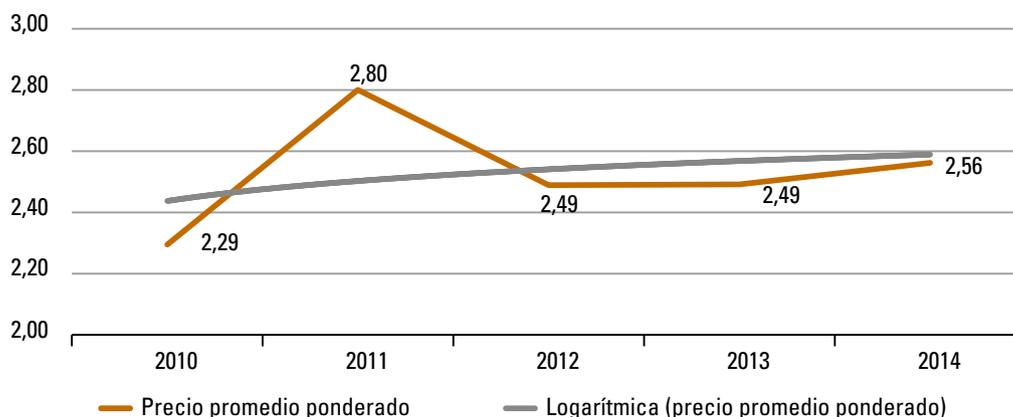
interpretación a partir del marco que proporciona la economía política. Para el efecto, se muestra la evidencia estadística de conflictos por áreas de explotación minera a partir de una recopilación hemerográfica, que se enlaza con la información sobre precios, producción, áreas de concesión y política minera. Para terminar, se plantea algunas reflexiones finales.

1. MERCADO INTERNACIONAL DE MINERALES

El alza de los precios internacionales de los minerales es el impulso que dinamiza la producción de minerales en Bolivia. El gráfico 1 muestra que los precios promedio ponderados de los minerales que exporta el país tienden a estabilizarse en alrededor de \$US 2,50 la libra fina. Los analistas coinciden en que los precios seguirán altos¹ durante los próximos años, de manera que su explotación continúe rentable y ventajosa. Esto permite prever que la demanda de yacimientos para su explotación se mantendrá en ascenso en los diferentes subsectores de la minería, especialmente en el sector cooperativista, cuyo principal estímulo para entrar en la producción es el alza de precios.

¹ Jordán (2014: 36 y 37) atribuye el fenómeno a causas financieras, y señala que “la tendencia a la baja en los precios de los minerales iniciada en 2011 continúa en 2013, no obstante, los precios siguen siendo altos y aun permiten un nivel de rentabilidad aceptable”; si la especulación financiera se mantiene “este panorama puede prolongarse en el futuro”. Asimismo, la CEPAL (2013: 4 y 5), que apunta a causas estructurales, sostiene que “dada la inercia de los procesos de desarrollo económico en curso en Asia y otras regiones, la prospectiva es que el auge de los precios internacionales de los minerales se prolongue en la presente década”.

Gráfico 1: Precios promedio ponderados de minerales (en dólares por libra fina)



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Minería y Metalurgia y COMIBOL para 2014.

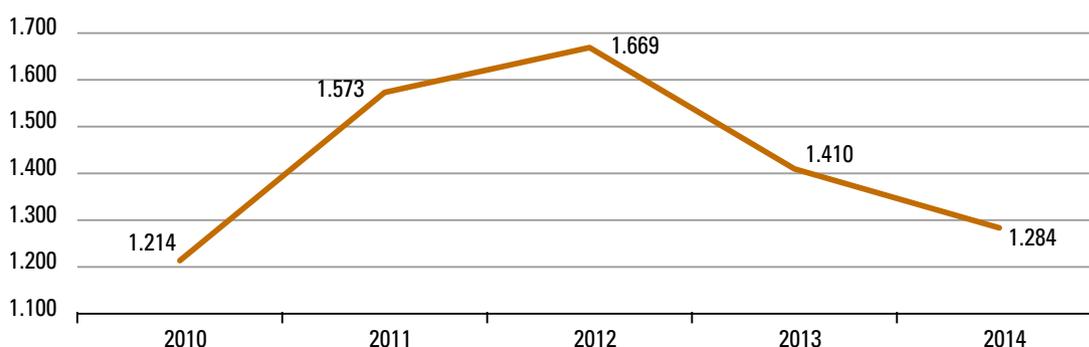
Tabla 1: Precios promedio ponderados de minerales (en dólares por libra fina)

Año	Estaño \$US/lf	Cobre \$US/lf	Plomo \$US/lf	Zinc \$US/lf	Bismuto \$US/lf	Antimonio \$US/ulf	Wólfram \$US/ulf	Oro \$US/ot	Plata \$US/oy
2010	9,05	3,58	0,97	0,98	8,32	53,68	142,24	1.213,59	19,65
2011	11,79	4,00	1,09	0,99	11,23	87,40	142,24	1.573,16	35,12
2012	9,55	3,61	0,94	0,88	9,63	76,70	142,24	1.669,04	31,15
2013	10,11	3,32	0,97	0,87	8,43	55,78	213,82	1.409,51	23,79
2014	10,84	3,05	0,97	0,94	8,43	55,78	213,82	1.283,50	19,06

Nota: (i) para 2014 se toma como referencia los precios del 24 de abril de 2014; (ii) se hace una ponderación de acuerdo al porcentaje de producción de los minerales de la tabla para el año 2010: zinc 80 %, plomo 14,2 %, estaño 3,9 %, antimonio 1 %, cobre 0,4 %, wólfram 0,3 %, plata 0,2 %, bismuto 0,02 % y, oro 0,001 %; (iii) lf = libra fina; ulf = unidad larga fina; ot = onza troy.

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Minería y Metalurgia y COMIBOL para 2014.

Gráfico 2: Precios del oro (en dólares por onza troy)



Nota: para 2014 se toma como referencia el precio del 24 de abril de 2014.

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Minería y Metalurgia y COMIBOL para 2014.

Es de particular importancia el mercado internacional del oro, porque su demanda no sólo se destina a la industria y la joyería, sino que se incrementa en épocas de crisis, cuando la inseguridad financiera hace que los agentes económicos resguarden con este metal el valor de su capital. Hace ya muchos años que los ban-

cos centrales en el mundo acumulan oro como parte de sus reservas internacionales. En efecto, en el gráfico 2 se observa que cuando el promedio de los precios de los minerales empieza a caer en 2012, como muestra el gráfico 1, la onza troy de oro alcanza su precio máximo de \$US 1.669. Este comportamiento de su precio

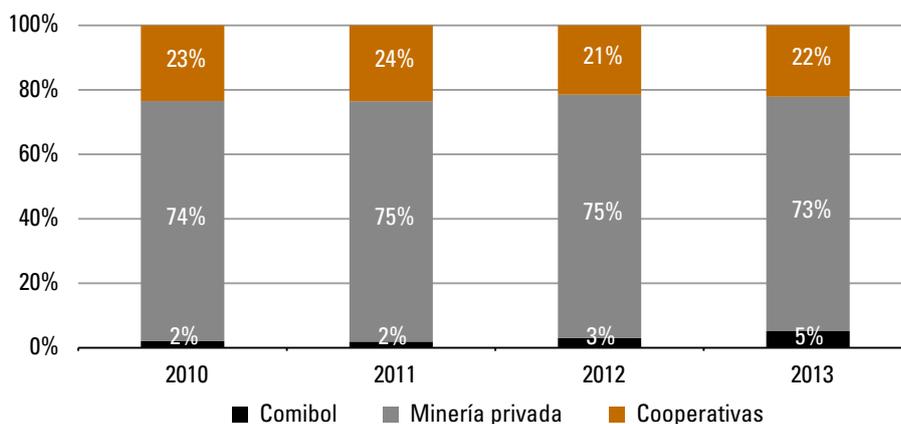
provocará una especial motivación para su explotación y, por tanto, mayor presión de los actores que se favorecen de ella.

2. ANÁLISIS DE LA PRODUCCIÓN SUBSECTORIAL

La producción nacional de minerales supera el medio millón de toneladas métricas anuales en los últimos años². En 2013, por ejemplo, alcanzó a 524.237 toneladas métricas finas (tmf); de este total, 73 % fue producido por la minería privada, 22 % por la minería cooperativa y 5 % por COMIBOL. El porcentaje por tipo de mineral para ese mismo año es como sigue: 78 % de zinc, 16 % de plomo, 4 % de estaño, y 2 % restante de oro, plata, antimonio, cobre, wólfram y bismuto.

En cuanto al valor de la producción, este es más fluctuante porque, además de responder a las variaciones de la cantidad, responde a las variaciones del precio. Por ejemplo, en 2012, aunque fue el año en que se produjo menos, el valor es el más alto de los últimos cuatro años (\$US 4.116 millones). Por sector, la minería privada es nuevamente la que obtiene el mayor porcentaje: en 2013, 63 %, seguida por la minería cooperativa, con 29 %, y, finalmente, viene COMIBOL, con 8 % (véase gráfico 4). En relación con el valor por mineral, la composición es más equilibrada: en 2013, 30 % correspondió a la plata, 24 % al oro, 23 % al zinc, 13 % al estaño, 5 % al plomo, y 5 % restante se reparte entre cobre, antimonio, bismuto y wólfram.

Gráfico 3: Volúmenes de producción de minerales por subsectores (en porcentajes)



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Minería y Metalurgia.

Tabla 2: Volúmenes de producción de minerales por subsectores (en tmf)

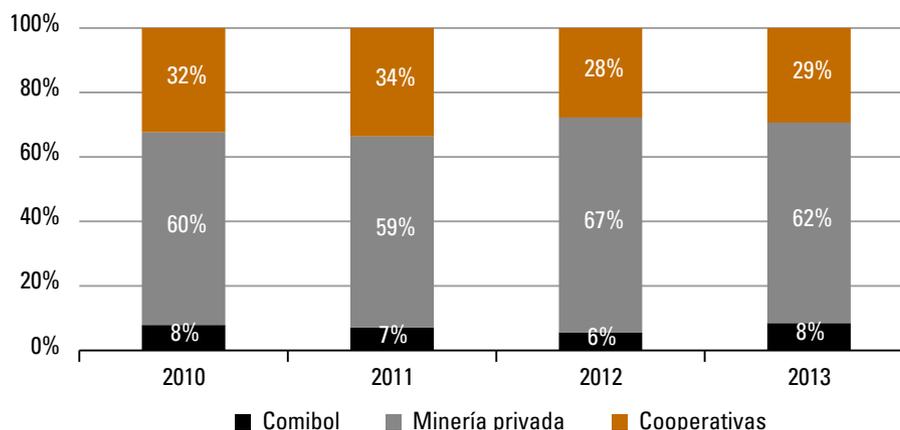
Subsectores	2010	2011	2012	2013
COMIBOL	10.630	10.685	15.585	27.029
Minería privada	382.937	416.312	382.686	381.178
Cooperativas	120.748	131.316	108.977	116.030
Volumen total	514.315	558.313	507.248	524.237

Nota: hasta 2011 el MMM clasifica a los subsectores en (i) COMIBOL, (ii) minería mediana; (iii) minería chica y cooperativas. A partir de 2012 los clasifica en (i) COMIBOL, (ii) minería privada y (iii) cooperativas.

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Minería y Metalurgia.

2 Desde el año 2009, cuando empezó la explotación masiva a cielo abierto en la mina San Cristóbal, en el sur de Potosí, la producción nacional prácticamente se duplicó. Esta es una mina de rango mundial, que explota 50.000 toneladas diarias de concentrados de zinc, plata y plomo, y cuyo número de trabajadores no llega a 2.000.

Gráfico 4: Valor de la producción de minerales por subsectores (en porcentajes)



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Minería y Metalurgia.

Tabla 3: Valor de la producción de minerales por subsectores (en millones de \$US)

Subsectores	en millones de \$US			
	2010	2011	2012	2013
COMIBOL	206	250	230	285
Minería privada	1.557	2.078	2.742	2.088
Cooperativas	843	1.179	1.144	985
Valor total	2.606	3.507	4.116	3.358

Nota: Hasta 2011 el MMM clasifica los subsectores en (i) COMIBOL, (ii) minería mediana (iii) minería chica y cooperativas; desde 2012 los clasifica en (i) COMIBOL, (i) minería privada y (iii) cooperativas.

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Minería y Metalurgia.

La producción de oro, que en nuestro ejemplo para 2013 representa 0,0033 % del total de mineral producido, tuvo un salto de 6,513 tmf en 2011 a 27,561 y 18,177 tmf para los años 2012 y 2013, respectivamente. Esto repercutió en el valor de la producción, que de \$US 331 millones en 2011, alcanzó a \$US 1.471 y 813 millones en 2012 y 2013, respectivamente³. Desde el año 2012 el MMM empieza a registrar en sus boletines estadísticos la producción de amalgamas y desperdicios de oro⁴. La Ley 4049, de 7 de julio de 2009, dispone una reducción de las regalías de oro para yacimientos sulfurosos de difícil explotación a un máxi-

mo de 5 %, y de yacimientos marginales operados de manera artesanal, a un máximo de 2,5 %.

En la tabla 1 se muestra cómo se incrementa la producción de oro y su valor con el registro de amalgamas y desperdicios. Sin embargo, no sucede lo mismo con las regalías; éstas apenas llegan a 0,53 % en 2012, y a 1,69 % en 2013. Si se hubiera aplicado la regalía máxima de 7 %⁵, tal como lo establecía la neoliberal Ley 1777 de 1997, las regalías para ambos años hubieran alcanzado a \$US 160 millones, 7,6 veces más que los

3 Véase en anexos los gráficos de la producción y el valor del oro para 2010-2013.

4 No existe información clara y uniforme sobre el sector minero en las distintas dependencias estatales. Por ejemplo, el Boletín de SENARECOM de abril de 2013 registra la producción de amalgamas y desperdicios desde la gestión 2011 (citado por Carvajal, n.d.).

5 La Ley 3787, de 24 de noviembre de 2007, de reforma impositiva al sector minero, no sólo mantiene las alícuotas de las regalías mineras de la Ley 1777, mantiene también la regalía del 60% para las ventas al mercado interno. Si se toma en cuenta que casi toda la producción de minerales se exporta, la rebaja de la regalía para ventas al mercado interno es una forma indirecta de eludir el pago de regalías de minerales que luego se reexporta. Para el caso del oro, también habría que tomar en cuenta que la Ley 4049 dispone el pago de 5 y 2,5 % para la producción de amalgamas y yacimientos marginales, con lo que, en el límite, la regalía máxima del oro podría ser del 1,5 %.

Tabla 4: Producción, valor y regalías del oro

Rubros	2012			2013			
	Privados	Cooperativas	Total	Privados	Cooperativas	Total	
Producción en kg	Metálico	2.013	5.033	7.046	1.706	5.045	6.751
	Amalgamas y desperdicios	18.291	2.224	20.515	11.048	327	11.375
	Total	20.304	7.257	27.561	12.754	5.372	18.126
Valor en millones de \$US	Metálico	99	271	370	78	241	318
	Amalgamas y desperdicios	982	118	1.100	479	14	493
	Total	1.081	389	1.470	557	254	811
Regalías en millones de \$US	Metálico	n.d.	n.d.	n.d.	5,577	0,152	5,729
	Amalgamas y desperdicios	n.d.	n.d.	n.d.	7,952	0,011	7,963
	Total	7,486	0,318	7,804	13,529	0,163	13,693
Porcentaje regalías/valor	Metálico	n.d.	n.d.	n.d.	7,18	0,06	1,80
	Amalgamas y desperdicios	n.d.	n.d.	n.d.	1,66	0,08	1,62
	Total	0,69	0,08	0,53	2,43	0,06	1,69

Fuente: elaboración propia en base a boletines estadísticos del MMM.

\$US 21 millones que se recaudó en 2012 y en 2013 en total. Como se puede ver, ha disminuido aún más la presión impositiva para el sector minero aurífero, en un escenario en que los precios del oro han crecido hasta 4,6 veces en 2013 desde que en 2003 empezó la tendencia al alza; esto favorece el saqueo del preciado metal.

Este súbito aumento de la producción de oro en forma de amalgamas y desperdicios podría deberse a dos causas. Por un lado se arguye que, a causa de la mala calidad de los yacimientos, sería imposible llegar a estos volúmenes de producción interna de oro, lo que sugiere que, debido a la baja imposición tributaria se habría importado oro de contrabando de los países vecinos para luego reexportarlo⁶. La otra hipótesis, que es la que se plantea en este trabajo, sostiene que ya antes se exportaba oro de contrabando, y que la baja en la alícuota sería un mecanismo de formalización de esa producción. De cualquier manera, es claro que sí

resulta muy frágil la capacidad de fiscalizar la producción de oro para el pago de regalías por parte de las autoridades.

3. ÁREAS DE EXPLOTACIÓN MINERA

El potencial minero de Bolivia es muy importante a nivel mundial. En su territorio de 1.098.581 km² se pueden distinguir seis regiones mineras, con 31 distritos mineros, según Bolinvest (1995):

- (i) la cordillera Occidental en la frontera con Chile, con los distritos argentífero de Carangas, en el departamento de Oruro, y la provincia polimetálica de Berenguela en el departamento de La Paz;
- (ii) el Altiplano, que además de compartir los dos distritos de la cordillera ya mencionados, alberga la provincia polimetálica de San Antonio

6 “Estos minerales provienen de la producción de países vecinos que ingresaron a Bolivia vía contrabando, para luego ser exportados bajo esas partidas arancelarias”, admitió a comienzos de diciembre (cuatro meses después) el ministro de Minería, Mario Virreira, ante la presión de parlamentarios de oposición. “Hay que descartar un salto productivo de esa magnitud; un adicional de 400 % no es posible por el tipo de reservas y de producción casi artesanal, en muy malas condiciones”, observa el experto Carlos Arze, consultado para este reporte. “Es una forma de ingreso de contrabando de otros países, particularmente Perú, que aprovechan la flexibilidad en Bolivia”, agrega este investigador del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA). “No se conoce ninguna empresa ni cooperativa que tenga la capacidad de producción anual de 20 toneladas de oro”, dijo a su vez el ministro Mario Virreira, cuando el fraude cobró vuelo en noviembre (Carvajal, n.d.).

de Lípez-Esmoraca, el distrito argentífero de San Cristóbal, el distrito polimetálico de Salinas de Garci-Mendoza en el departamento de Potosí, y la faja polimetálica de Oruro-Patacamaya en el departamento de Oruro;

- (iii) la cordillera Oriental, con la provincia aurífera de Apolobamba, la provincia polimetálica de Cascabel-Muñecas, el distrito polimetálico de Matilde, el distrito aurífero de Yani, la provincia aurífera de La Paz, la provincia aurífera de Lambate, el distrito polimetálico de Araca-Sudamérica, la provincia auro-antimonífera de Cajuata-Cavari, la provincia plumbo-argentífera de Independencia, la provincia polimetálica de Colquiri-La Serena, la provincia polítmética de Morococala-Antequera; el distrito polimetálico de Asientos; el distrito antimonio-aurífero de Amayapamapa; el distrito polimetálico de Colquechaca, la provincia polimetálica de Potosí, la faja polimetálica de Carguaicollo-Tupiza y la faja auro-antimonífera de Chichas en los departamentos de La Paz, Cochabamba, Oruro y Potosí;
- (iv) la zona subandina, con la provincia aurífera de Cocapata en el departamento de Cochabamba, y la cuenca aurífera de Tipuani-Mapiri en el departamento de La Paz y de Moxos en el departamento de Beni;
- (v) las llanuras aluvionales, con la provincia aurífera del Madre de Dios-Alto Madera a lo largo de la frontera entre Pando y La Paz, y la provincia aurífera de San Ramón-San Javier en el departamento de Santa Cruz (que también corresponde al Escudo Precámbrico);
- (vi) El Escudo Precámbrico, con la provincia polimetálica de Rincón del Tigre, el distrito aurífero de Don Mario, la provincia aurífera de San Simón, y la provincia aurífera de San Ramón-San Javier, en el departamento de Santa Cruz.

En estas zonas existe plata, estaño, oro, plomo, zinc, cobre, bismuto antimonio, wólfram, platino, paladio, tantalio, cromo, níquel, cadmio e indio. Esa amplia y diversa gama metalífera está distribuida de la siguiente manera: “un 60 % de la mineralización en la cordillera Oriental, 17 % en el Altiplano, 9 % en el Precámbrico, 7 % en la cordillera Occidental, 4 % en el Subandino y 3 % en la llanura chaco-beniana, lo que confirma la amplia distribución metalífera en el territorio boliviano” (Arce, 2007: 224).

Para el año 2007, en pleno auge de precios de los minerales,

[...] aproximadamente un 40 % de [estos distritos] se encontraban en explotación; 10 % en exploración-explotación; 30 % en exploración y 30 % en receso, en espera de nuevas inversiones. Entre los yacimientos en explotación, el 45 % son propiedad de COMIBOL y el porcentaje restante de privados. El 70 % de los yacimientos de COMIBOL son trabajados por cooperativas mineras, y los restantes son explotados o explorados por compañías privadas bajo contrato de riesgo compartido (joint venture) o arrendamiento (*op. cit.*: 224).

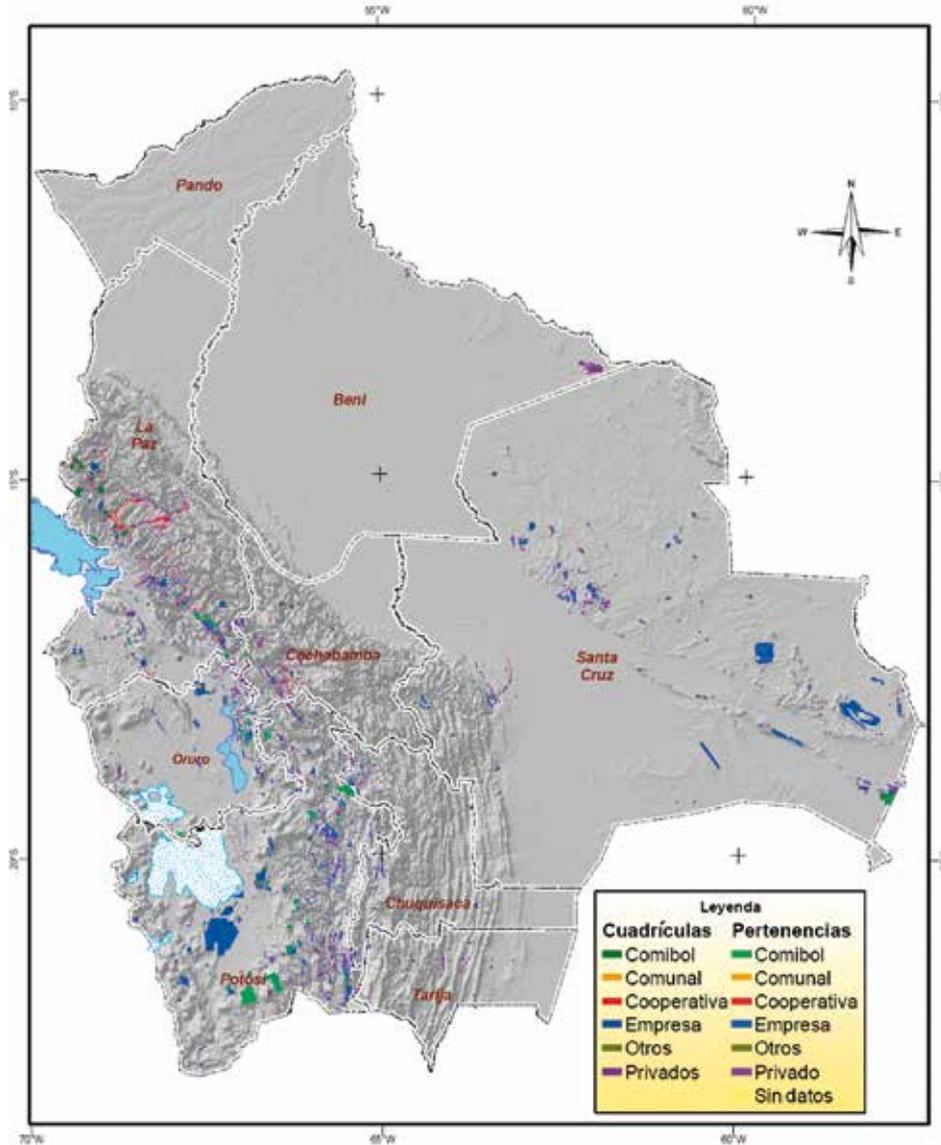
Pese a los buenos precios y al enorme potencial descrito en el país,

[...] a excepción de 14 prospectos o yacimientos descubiertos en los últimos veinte años, el resto fueron conocidos antes de la nacionalización de las minas en 1952, dos fueron explotados en tiempos precolombinos y al menos 25 fueron explotados intermitentemente a partir de la Colonia (siglo XVI) (*op. cit.*: 225).

El D.S. 29117, que fue abrogado por la Ley de Minería y Metalurgia 535, al declarar todo el territorio nacional como reserva fiscal, tenía como finalidad la prospección y explotación para aumentar las reservas mineras; sin embargo, no se conoce nuevos prospectos importantes.

El mapa 1 muestra las concesiones mineras a los diferentes subsectores en el territorio nacional.

Mapa 1: Concesiones y cuadrículas mineras



Fuente: CEDLA, con datos del Servicio Técnico de Minas, 2009.

Hasta antes de la promulgación de la Ley 1777, Código de Minería, de 17 de marzo de 1997, las concesiones mineras se medían en hectáreas, que se denominaban pertenencias. Con esta ley se respeta los derechos preconstituidos de las pertenencias, pero se establece una nueva unidad de medida, la cuadrícula, que comprende una extensión de 25 hectáreas.

Desde la nacionalización de las minas de Patiño, Hochschild y Aramayo, en octubre de 1952, COMIBOL se convierte en el principal concesionario. La tabla 5 muestra que para el año 1983, de

14.467 km² de áreas de concesión, 89 % pertenecían a COMIBOL que, junto con las cooperativas (10 %), era el principal concesionario. Con la Ley 1777 se abre el acceso a concesiones a nuevos actores, como las empresas y las unipersonales. El auge de peticiones eleva las concesiones a 25.841 km² para 2007, de los cuales 50 % se concentra en manos de unipersonales y 35 % en empresas. COMIBOL reduce sus áreas en 74 % entre 1983 y 2007 (de 12.832 km² a 3.286 km²); asimismo, las cooperativas reducen sus áreas en 63 % (de 1.447 km² a 530 km²) en el mismo período.

Tabla 5: Áreas de concesiones mineras (1983, 2007, 2010-2014, porcentaje y total)

Propietario	1983	2007	2010	2011	2012	2013	2014
Bolivia	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
COMIBOL	88,70	12,72	18,22	18,14	18,33	19,46	20,48
Cooperativas	10,00	2,05	5,47	6,47	7,88	8,71	9,04
Empresas	1,30	35,13	52,18	52,62	52,81	50,84	50,78
Unipersonal	0,00	50,10	24,13	22,77	20,98	21,00	19,70
Bolivia (km ²)	14.467	25.841	18.050	18.128	17.937	16.898	16.332

Fuente: Sergeotecmin, 2014.

El retroceso de COMIBOL se debe a que se la margina de la actividad productiva directa, asignándosele el rol de administrar sus concesiones mediante contratos de riesgo compartido, de prestación de servicios o de arrendamiento⁷. Por otra parte, las empresas y los unipersonales son incentivados para acaparar áreas de concesión pues se establece el pago de la patente minera como único requisito para adquirir el derecho real, exclusivo y por tiempo indefinido de efectuar actividades mineras, en un máximo de 2.500 cuadrículas en un mismo lugar (62.500 hectáreas). Además la concesión es transferible y transmisible por sucesión hereditaria, se puede constituir hipoteca sobre ella, y ser sujeto de cualquier contrato⁸.

La tabla 6 muestra la reducción del número de concesiones mineras, de un máximo de 10.168 en 2007, a cerca de 6.728 para 2014 (34 %). Los más afectados son los unipersonales, cuyas concesiones se redujeron

de 6.357 en 2007 a 1.325 en 2014; en el mismo período, COMIBOL pasó de tener 1.763 concesiones a solo 1.377. Las empresas y las cooperativas fueron las que más se expandieron: de 1.729 concesiones a 3.416, y de 318 a 608, respectivamente, entre 2007 y 2014.

Esta reducción del área de concesiones, así como de su número, se debe al mencionado D.S. 29117 que, al declarar reserva fiscal todo el territorio, inmoviliza la otorgación de nuevas concesiones. La nueva Constitución Política del Estado (CPE) establece algunas restricciones que ponen límite a la expansión de concesiones⁹: se elimina el sistema de concesiones y se establece un sistema de contrato; los contratos mineros tienen que cumplir una función económica y social ejercida directamente por sus titulares; las áreas de explotación minera otorgadas por contrato son intransferibles, inembargables e intransmisibles por sucesión hereditaria.

Tabla 6: Concesiones mineras (2007, 2010-2014; porcentaje y total)

Propietario	2007	2010	2011	2012	2013	2014
Bolivia	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
COMIBOL	17,34	18,22	18,14	18,33	19,46	20,48
Cooperativas	3,13	5,47	6,47	7,88	8,71	9,04
Empresas	17,01	52,18	52,62	52,81	50,84	50,78
Unipersonal	62,52	24,13	22,77	20,98	21,00	19,70
Bolivia (número)	10.168	7.250	7.177	7.069	6.911	6.728

Fuente: SERGEOTECMIN, 2014.

7 Artículo 91 de la Ley 1777.

8 Artículos 4, 5 y 10 de la Ley 1777.

9 Artículos 370 y 371 de la CPE.

Asimismo, la Ley 403, de 18 de septiembre de 2013, sobre reversión de derechos mineros, esperaba revertir 70 % de las concesiones mineras privadas, porque este porcentaje no cumple con la función económica y social¹⁰. Sin embargo, los datos mostrados más arriba señalan que esa meta era muy ambiciosa, y aún no se la alcanzó, a pesar de que el D.S. 1801, que reglamenta la mencionada ley, establece un plazo máximo de 25 días para la verificación y reversión de las áreas mineras ociosas.

La Ley 535 de Minería y Metalurgia, promulgada en mayo de 2014, incorpora el cambio de la propiedad de los recursos que la nueva CPE establece: que de manos del Estado pasa a manos del pueblo boliviano. Sin embargo, su administración corresponde al Estado, y serán los representantes del pueblo —que no necesariamente actúan en función del interés general, sino de ciertos grupos o clases en el Estado— los que dispongan el mejor destino de los minerales.

La CPE elimina las concesiones mineras, y hasta antes de la promulgación de la Ley 535 éstas, que estaban en un sistema de autorizaciones transitorias especiales¹¹, se transforman en contratos de administración minera. Estos no son más que una nueva forma de otorgar derechos mineros para realizar actividades en los yacimientos mineros¹², con las diferencias ya mencionadas (el cumplimiento de la función económica y social y la no existencia de sucesión hereditaria).

En cuanto a los derechos preconstituidos de las cooperativas mineras y el apoyo estatal a esta actividad por su función económica y social previstos en la Constitución, con la Ley 535 se ha provocado una disminución de las reservas y de los derechos mineros de COMIBOL.

En efecto, la Ley 1777 señalaba en su artículo 92 “que por lo establecido por el artículo 138 de la CPE, los grupos mineros nacionalizados no caducan ni pueden ser transferidos o adjudicados en propiedad a personas privadas individuales o colectivas y están exentos del pago de patentes mineras”.

La nueva CPE flexibiliza esta disposición, señalando en su artículo 372 que “pertenecen al patrimonio del pueblo los grupos mineros nacionalizados, sus plantas industriales y sus fundiciones, los cuales no podrán ser transferidos o adjudicados en propiedad a empresas privadas por ningún título”.

La Ley Minera 535 señala en su artículo 63 que “los derechos mineros [de las cooperativas] comprenden tanto a los grupos nacionalizados como a las otras ATE de COMIBOL y parajes otorgados en arrendamiento”. Esto significa despojar a COMIBOL de su patrimonio en favor de un grupo de empresarios que se amparan en el régimen cooperativo. Esto muestra que la orientación de la actual política minera ratifica el marginamiento de la minería estatal de las operaciones mineras, promulgado ya con la Ley 1777.

Ya se había mencionado que, de todos los yacimientos que se hallan en explotación, 45 % eran de propiedad de COMIBOL, y en 70 % de ellos trabajan las cooperativas. La importancia de COMIBOL —desde su creación en 1952, con la nacionalización de las minas— con respecto a la propiedad de los yacimientos mineros, se revela nuevamente con los últimos contratos de riesgo compartido y de arrendamiento con empresas privadas y cooperativas (véase la tabla 7).

10 Evo Morales señaló que “de estas 7.000 concesiones, como 2.254 son totalmente privadas. Las empresas privadas [son] por demás conocidas, de todas vamos a recuperar el 70 de estas inversiones, y volverán al pueblo boliviano” (Agencia Boliviana de Información, 21 de septiembre de 2013).

11 D.S. 726 de 6 de diciembre de 2010.

12 Artículos 92 y 139.

Tabla 7: Contratos de COMIBOL 2009

Sectores	Núm. de contratos	Tipo de contrato	Departamento	Mineral
Cooperativas	94	Arrendamiento	17 La Paz, 16 Oruro, 40 Unificada Potosí, 8 Norte Potosí; 7 Quechisla Potosí; 6 Uyuni Potosí	24 de estaño; 53 polimetálicos de plata, plomo, zinc; 6 polimetálicos de estaño y otros; 3 de wólfram; 2 de zinc; 2 de antimonio; 2 no metálicos; 1 de cobre
Minería mediana	16	8 de riesgo compartido y 8 en arriendo	10 Potosí; 3 Oruro; 2 La Paz; 1 Santa Cruz	7 polimetálicos de zinc, plata y plomo; 4 de plata; 1 electricidad; 1 de hierro; 2 de wólfram; 1 de ácido sulfúrico
Minería chica	8	Arrendamiento	Cerro Rico de Potosí	4 de estaño; 4 de estaño y plata
Minería chica	11	Arrendamiento	Reserva fiscal La Paz	Auríferos
TOTAL	129			

Fuente: Ministerio de Minería y Metalurgia, 2009.

Es decir la empresa estratégica para la explotación minera, COMIBOL, no está asumiendo ese rol, mantiene y profundiza el rol que le asignó la Ley 1777, con intenciones de desaparecerla para favorecer a privados y cooperativistas, que también son privados¹³.

La distribución y el comportamiento del movimiento de concesiones en el sector aurífero para los años 2006 y 2013 se muestran en la tabla 8.

Como se puede ver, hay una disminución de 30 % en el número de concesiones, de 11.447 a 8.051 entre 2006 y 2013. Sin embargo, lo que llama la atención es que sólo en el departamento de La Paz hay un aumento de la participación de 25 % a 33 %; en los demás, salvo Pando, que no es representativo, se da una caída. En términos absolutos, el año 2006 había 2.826 concesiones en La Paz, y para 2013 este número cae a 2.629, es decir, en 7 %.

Si se observa la composición del número de concesiones por subsectores en la tabla 9, son las cooperativas las que tienen mayor participación, con 38 % (997); las unipersonales aparecen en segundo lugar, con una participación de 26 % (674).

Tabla 8: Concesiones por departamento (2006 y 2013, porcentaje y número)

Departamento	2006	2013
Potosí	38,84	37,50
La Paz	24,69	32,65
Oruro	13,91	14,28
Santa Cruz	8,53	7,37
Cochabamba	6,67	4,37
Sucre	4,15	2,37
Tarija	2,27	0,50
Beni	0,68	0,58
Pando	0,25	0,37
Bolivia (total)	11.447	8.051

Fuente: MMM, 2009 y SERGEOTECMIN, 2013.

Tabla 9: Concesiones mineras de La Paz (2013, porcentaje y número)

Cooperativas	37,92 %
COMIBOL	18,94 %
Empresas	17,50 %
Unipersonal	25,64 %
La Paz (total)	2.629

Fuente: Elaboración propia con datos de Sergeotecmin, 2013.

13 "El proyecto de la nueva Ley Minera prevé la desaparición de la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) y la creación de la Administradora Jurisdiccional de Concesiones Mineras, entidad encargada de establecer los nuevos contratos para la explotación minera en el país. El diputado del Movimiento Al Socialismo (MAS), José Yucra, informó que la nueva institución dependerá del Estado para que pueda manejar todos los recursos mineralógicos del país, las reservas fiscales y la migración de las concesiones a los nuevos contratos." (Observatorio de Industrias Extractivas y Recursos Naturales, 26 de marzo de 2014).

Nótese que existe inconsistencia entre los datos de las cooperativas y los de la tabla 6, que es un consolidado 2010-2014, proporcionado por Sergeotecmin para este trabajo en 2014, en que 6,83 % (601 concesiones) que se asigna a las cooperativas para Bolivia resulta siendo apenas las dos terceras partes de lo que se les asigna según la base de datos de Sergeotecmin para 2013. Esta discrepancia en la información puede atribuirse a las irregularidades que denunció el Ministro de Minería y Metalurgia¹⁴ en la asignación de áreas mineras.

Según la Federación Regional de Cooperativas Mineras Auríferas, “en Bolivia existen 1.700 cooperativas mineras, y de esa cantidad 1.100 se dedican a la explotación de oro (65 %) en todo el país. De este porcentaje, 91 % (1.000) están en el departamento de La Paz”¹⁵. Esta aseveración ratifica los datos proporcionados por Sergeotecmin en su base de datos 2013.

Por otra parte, el Viceministro de Cooperativas¹⁶ señaló que 30 % de las 1.666 asociaciones afiliadas a la Federación Nacional de Cooperativas Mineras de Bolivia opera de forma ilegal. Asimismo, hay muchos emprendimientos unipersonales que están trabajando sólo con permiso de la comunidad. Estos emprendimientos ilegales no realizaron los trámites —en el Viceministerio de Empleo, Servicio Civil y Cooperativas, el Servicio Nacional de Geología y Técnico de Minas, y la Autoridad Jurisdiccional Administrativa Minera— para iniciar una operación minera.

Esta efervescencia por la explotación aurífera en el departamento de La Paz implica un conflicto latente que involucra a cooperativas, unipersonales, empresas, comunidades y al propio Gobierno.

4. CONFLICTIVIDAD POR ÁREAS DE EXPLOTACIÓN

Según un estudio de la Cámara Nacional de Minería, que representa a la minería chica, “entre los años 2004 a 2010 al menos 201 concesiones mineras chicas, medianas y cooperativas fueron avasalladas por comunarios de La Paz, Oruro, Potosí y Cochabamba, siendo muy pocos donde se ha llegado a un entendimiento”¹⁷.

Para el período 2010-2014, la Fundación UNIR Bolivia registró 203 conflictos en minería, los cuales se concentraron en los departamentos de Potosí, La Paz y Oruro, es decir, la zona tradicional minera (véase gráfico 5).

Los datos de la Fundación UNIR Bolivia muestran que los conflictos por áreas de trabajo presentan rasgos que permiten su catalogación bajo otras tipologías adicionales (cuestionamiento de autoridad, gestión administrativa, laboral salarial, etc.), que demuestran, en el fondo, lo multidimensional de sus problemáticas. Esta es una tipología de carácter general para todos los conflictos sociales que se presentan en los diferentes sectores de la economía; sin embargo, permite una aproximación a la intensidad de los conflictos en el sector minero.

Cuando se clasifica los conflictos mineros que se produjeron entre los diferentes actores interesados o afectados por la explotación minera (cooperativas, privados, COMIBOL, trabajadores mineros y comunidades) en yacimientos mineros específicos, es posible establecer una nueva tipología que incluye la conflictividad por áreas de explotación, entre otras disputas, como el daño ambiental, la vulneración de derechos humanos, la lucha de derechos laborales, etc. Además, esta reclasificación incluye una discrimi-

14 El Gobierno reveló que existen denuncias en sentido de que expresidentes y exautoridades de la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) se hubieran beneficiado o hayan favorecido a sus familiares con áreas mineras. Por este motivo, se iniciará una auditoría en dicha institución para identificar a los responsables conforme a norma. (*La Razón* (ANF), La Paz, 1 de junio de 2014.)

15 *La Razón*, 25 de junio de 2014.

16 Erbol, 29 de mayo de 2014.

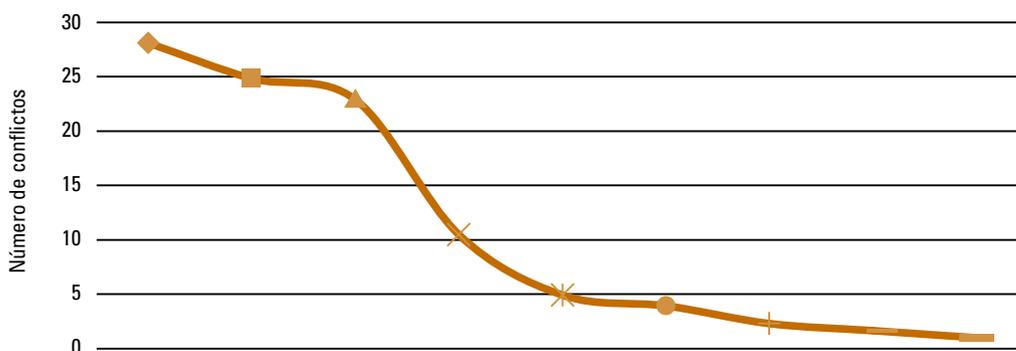
17 Poveda, 2012.

nación por departamento y tipo de mineral que se explota. De esta manera se logra establecer un conjunto de variables que visibilizan y permiten cuantificar la conflictividad minera según áreas de explotación

Así, entre enero de 2010 y abril de 2014 se registraron 41 conflictos en áreas de explotación minera, 20,5 % del total de conflictos mineros del período. De estos 41 conflictos, 76 % fueron causados por la disputa

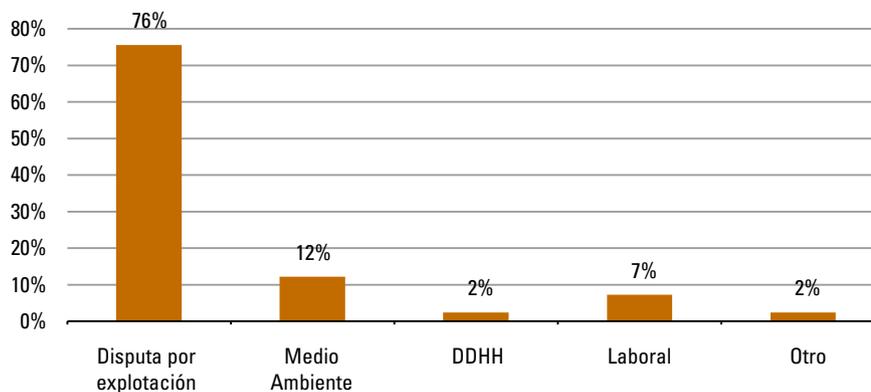
por la explotación del yacimiento. La disputa entre actores se concentra entre cooperativas y comunidades (36 %), y entre cooperativas y empresas privadas (27 %). 73 % de los conflictos se concentran en los departamentos de La Paz (39 %) y Potosí (34 %). Finalmente, 32 % de los conflictos se producen en yacimientos auríferos. Véase a continuación los gráficos 7 al 10¹⁸.

Gráfico 5: Número de conflictos mineros por departamento (enero de 2010 a abril de 2014)



Fuente: Fundación UNIR Bolivia, 2014.

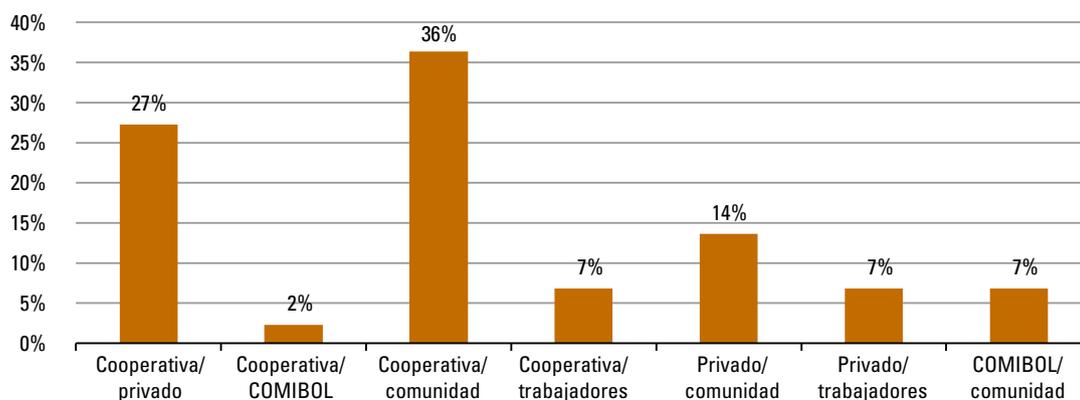
Gráfico 6: Tipología (porcentaje)



Fuente: elaboración propia con datos de Fundación UNIR Bolivia, 2014 y Poveda, 2012.

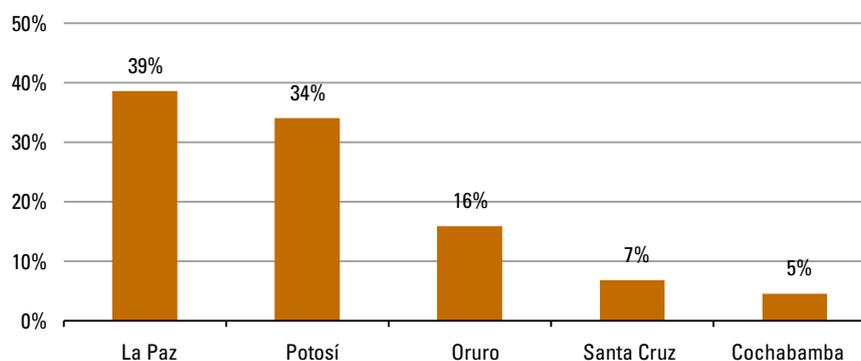
18 Véase en anexo la matriz de conflictos por explotación de yacimiento (de enero de 2010 a junio de 2014).

Gráfico 7: Actores (porcentaje)



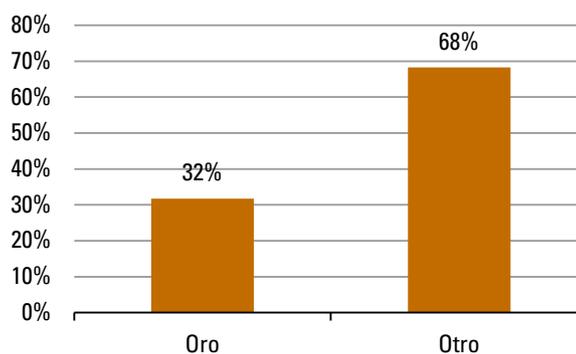
Fuente: elaboración propia con datos de Fundación UNIR Bolivia, 2014 y Poveda, 2012.

Gráfico 8: Departamento (porcentaje)



Fuente: elaboración propia con datos de Fundación UNIR Bolivia, 2014 y Poveda, 2012.

Gráfico 9: Mineral (porcentaje)



Fuente: elaboración propia con datos de Fundación UNIR Bolivia, 2014 y Poveda, 2012.

Ahora corresponde establecer las relaciones entre los distintos factores descritos —tales como precios, producción sectorial, áreas de concesión y política minera— con respecto a la conflictividad.

Para ello recurrimos al enfoque de la economía política, que establece que la base de la vida de la sociedad es la producción material en torno al trabajo, ya que los seres humanos, para vivir, necesitan alimento,

vestido, etc. Por otra parte, la producción comprende factores indispensables, como el trabajo del hombre, el objeto de trabajo y los medios de trabajo, que en su conjunto forman las fuerzas productivas de la sociedad.

Asimismo, esta producción no está a cargo de hombres aislados, sino en asociación mutua, por lo que se establecen vínculos y relaciones sociales de producción. Estas relaciones evolucionan conforme se desarrollan las fuerzas productivas, que en sus estadios inferiores se valen de la propiedad privada de los medios de producción —que divide a la sociedad en clases sociales de propietarios de los medios de producción y sus productos y trabajadores—, estableciéndose así un conflicto de intereses o lucha de clases. La fuerza dominante defiende sus intereses a través de la fuerza del Estado.

Bajo esta perspectiva, se ordena la discusión sobre conflictos por áreas de explotación minera. Para el caso de la minería, los minerales son el objeto de trabajo, y se producen en los yacimientos, que por tanto se constituyen en la base principal de los medios de producción. De acuerdo con la Constitución y con la ley minera, los recursos minerales pertenecen al pueblo boliviano, pero es el Estado el que, en representación de éste, los administra, y puede explotarlos él mismo o a través de los privados y cooperativas. Se excluye a las comunidades, las que para poder ejercer ese derecho deben transformarse en cooperativas, y a los trabajadores, que bajo la relación salarial están sometidos a los actores con derecho minero.

Entonces, los intereses sobre los yacimientos están en disputa por los privados (unipersonales, empresas nacionales y transnacionales); las cooperativas, que, al no escapar a la ley del mercado y la ganancia, actúan como privados; y el Estado, que pretende actuar en representación del pueblo, pero que por su propia naturaleza actúa para defender la propiedad privada. Por tanto, la idea de una economía plural de convivencia armónica entre actores no existe.

Ya antes de la aprobación de la nueva CPE, en 2009, el territorio nacional estaba parcelado entre los diversos actores con derechos mineros. La composición de las concesiones mineras en 2007 lo demuestra: 50 % estaba en manos de unipersonales que, con el solo pago de patente, tenían derechos indefinidos sobre éstas; 35 % en manos de empresas que, bajo la misma condición, habían expandido sus intereses; 13 % era propiedad de COMIBOL, que, gracias a la herencia de la nacionalización, poseía los yacimientos más ricos, pero la orientación privatizadora la marginó de la producción, obligándole a entregar sus yacimientos, los más ricos del país, a manos de privados (los más importantes) y a cooperativas (los marginales); y un reducido 2 % en manos de cooperativas que, sin embargo, basaban su fuerza productiva en los yacimientos arrendados a COMIBOL, ya que los extrabajadores de esta empresa, en medio de la crisis de precios y de la producción estatal, se vieron forzados a organizarse bajo esa forma legal.

El otro componente de los medios de producción son los instrumentos de producción (maquinaria y materia prima) que, como no se los produce en el país con los minerales que se explota, deben ser importados. Y aquí sale a la luz la importancia del contexto internacional, que es dominado por el capital transnacional minero, que guía y conduce el proceso de explotación minera del país ante el alza de precios de las materias primas, tal como reflejan los datos sobre el volumen y el valor de la producción.

Finalmente, el otro factor de la producción social es la fuerza de trabajo. En la minería privada, por el cambio tecnológico intensivo en maquinaria, su uso es bajo, y la masiva fuerza de trabajo se desplazó hacia el cooperativismo ante el cierre de COMIBOL.

De modo que el nuevo escenario de la producción minera se da bajo el cambio de la política y el alza de los precios internacionales. El cambio de política tiene lugar en un contexto de crisis política y social del modelo neoliberal, que obliga a hacer transformaciones de carácter popular. En ese sentido, se reconoce como importante al sector cooperativo por su función económica y social y se plantea su apoyo y desarrollo; sin

embargo, como se respetan los derechos preconstituidos de las empresas privadas, este apoyo se materializa a costa del patrimonio de COMIBOL. Los derechos mineros de los unipersonales, en tanto, se revierten porque no cumplen con la función económica y social, y son derechos que no se heredan.

El apoyo del Estado al cooperativismo sería razonable si éste fuera marginal y homogéneo, sin diferenciación entre cooperativas y dentro de ellas, tal como sucedía la momento de la relocalización en 1985. Sin embargo, la dinámica de la acumulación capitalista generó cambios en su composición, dando lugar a grandes cooperativas, y dentro de ellas, a la explotación de la fuerza de trabajo. El apoyo que les brinda el Estado y el alza de precios refuerza esta diferenciación. Las características de la demanda de oro, que incrementan fuertemente sus precios, acentúan aún más este rasgo en el sector aurífero.

El Estado como representante del pueblo no tiene ni la capacidad ni la voluntad para llevar adelante la producción minera. El proyecto del Mutún está paralizado y la industrialización del litio avanza muy lentamente a pesar de los esfuerzos de la Gerencia Nacional de Recursos Evaporíticos. En el caso de los proyectos de Huanuni y Colquiri, la participación estatal se ha dado bajo la presión de los trabajadores; la falta de interés del Estado se refleja en un desempeño sin mejoras en la productividad, ni en la intención de expandir sus operaciones a otros yacimientos.

La producción privada, que se concentra en manos de unas pocas empresas transnacionales, parece ser frenada por el impulso cooperativista, pero debido a que la estructura productiva requiere inversiones, medios de producción y mercados internacionales, resulta necesaria la alianza entre ambos sectores. Los ejemplos más relevantes son el proyecto San Bartolomé, el del Cerro Rico de Potosí, y un creciente número de alianzas entre cooperativas auríferas en el departamento de La Paz.

Esta es la dinámica de intereses que rige la producción minera, y que se manifiesta en conflictos abiertos de

disputa de los yacimientos mineros en manos de los actores más débiles, tales como los trabajadores y las comunidades, que en última instancia defienden intereses privados ante la ausencia del Estado, y que ven como la forma más adecuada para alcanzar su propósito el ampararse en el régimen especial del cooperativismo.

5. CONSIDERACIONES FINALES

La evidencia de conflictividad en áreas de explotación minera muestra que sí existe una lucha de clases por la explotación de los yacimientos, principalmente entre cooperativas y comunidades y entre cooperativas y empresas privadas. Es el mercado, con el alza de los precios internacionales, la razón por la que se inicia el conflicto, pero su solución no se canaliza a través del mercado, sino por la eliminación del rival por medios violentos, que luego se refrendan por la vía institucionalizada.

El caso del oro es paradigmático, ya que su precio no sólo aumenta en época de bonanza, sino también en época de crisis, pues es una forma de preservar el valor de los capitales. Esta realidad ha generado una profunda lucha de clases por la explotación de sus yacimientos en el departamento de La Paz, con conflictos violentos que amenazan la vida de sus actores.

Por otra parte, frente a la escasa industrialización —cuya consecuencia son los bajos ingresos—, la calidad de vida de la población es mala y, por consiguiente, las actividades extractivas mineras se convierten en una fuente importante de ingresos para las poblaciones pobres. Pero no cabe equivocarse: dentro de estas iniciativas precarias, llevadas adelante por cooperativas, se producen procesos de diferenciación social que dan lugar a que surjan grandes capitalistas, que se amparan en el régimen especial del cooperativismo para explotar trabajo asalariado.

En cuanto a las consideraciones ambientales y de derechos humanos, principalmente de los pueblos indígenas, la evidencia muestra que éstas no tienen relevancia en los conflictos por áreas mineras, y son más

bien un motivo para buscar ventajas a la explotación de recursos.

Finalmente, el accionar de la política minera tiende a favorecer al grupo de cooperativas, cediéndoles los derechos de explotación minera de COMIBOL y amparándolas bajo un régimen especial en que no pagan impuestos ni cumplen con los derechos laborales. Esta es una forma de potenciar a la empresa privada, marginando a la actividad estatal, siguiendo el mismo camino que planteó la política neoliberal. En cuanto a los pueblos indígenas y originarios, éstos no son reconocidos como sujetos de derechos mineros, y su participación en la explotación se reduce a un pequeño porcentaje de las regalías. Y, finalmente, para respetar los derechos mineros frente a los avasallamientos, se los criminaliza.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES VIRTUALES

- Arce, Osvaldo (2007). *Guía a los yacimientos metalíferos de Bolivia*. La Paz: SPC Impresores S.A.
- Asamblea Legislativa Plurinacional (2013). “Ley 403: Reversión de Derechos Mineros”: *Gaceta Oficial* núm. 563 NEC, 18 de septiembre de 2013. La Paz.
- Bolinvest (1995). *Distritos mineros de Bolivia*. La Paz: Bolinvest.
- CEPAL – Comisión Económica para América latina y el Caribe (2013). *Recursos naturales en UNASUR, situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- COMIBOL – Corporación Minera de Bolivia (2014, mayo). *Revista Bocamina* núm. 35.
- Estado Plurinacional de Bolivia (2014). “Ley 535: de Minería y Metalurgia”: *Gaceta Oficial* núm. 652 NEC, 28 de mayo de 2014. La Paz.
- (2013). “Decreto Supremo 1801: reglamenta Ley 403”: *Gaceta Oficial* núm. 563 NEC, 18 de septiembre de 2013 La Paz.
- (2010). “Decreto Supremo 726: Autorizaciones Transitorias Especiales”: *Gaceta Oficial* núm. 197 NEC, 6 de diciembre de 2010. La Paz
- (2009). Ley 4049: *Gaceta Oficial* N° 49 NEC, 30 de junio de 2009. La Paz.

Estado Plurinacional de Bolivia. Ministerio de Minería y Metalurgia (2009). *Estadísticas del sector minero 1980-2009*. La Paz: MME.

Fundación UNIR Bolivia (2014). Programa de Investigación en Conflictividad Social y Comunicación Democrática (base de datos). La Paz: Fundación UNIR Bolivia.

——— (2012). *Perfiles de la conflictividad social en Bolivia: 2009-2011*. La Paz: Fundación UNIR Bolivia.

Jordán, Rolando (2014). *Desempeño de la minería, en informe de Milenio sobre la economía 2013*. La Paz: Fundación Milenio.

Möller, Edwin (2002). *El cooperativismo como un proceso de cambio*. La Paz: Los Amigos del Libro.

Poveda, Pablo (2012). *Diagnóstico de la minería de Bolivia*. La Paz: Fundación Jubileo.

República de Bolivia. Ministerio de Minería y Metalurgia (2007). “Decreto Supremo 29117, declara reserva fiscal a todo el territorio nacional”: *Gaceta Oficial* n.d. La Paz.

República de Bolivia (2009). *Constitución Política del Estado*. La Paz: Vicepresidencia de la República.

——— (2007). “Decreto Supremo 29117: Declara reserva fiscal minera a todo el territorio nacional”: *Gaceta Oficial* n.d. La Paz.

——— (2007). “Ley 3787 de Reforma al Régimen Impositivo y Regalitario del Sector Minero” La Paz: *Gaceta Oficial*.

——— (1997). “Ley 1777 Código de Minería”: *Gaceta Oficial*, núm. 1987, del 17 de marzo de 1997. La Paz.

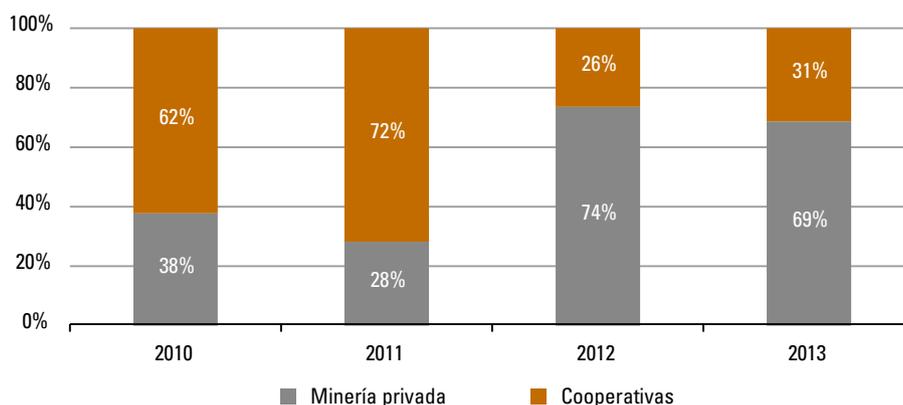
Ministerio de Minería y Metalurgia (2010, 2011, 2012 y 2013). *Boletines estadísticos*. La Paz: MME.

SERGEOTECMIN (2104). “Resumen de las concesiones mineras por subsectores: 2010-2014”. La Paz: SERGEOTECMIN.

——— (2008 y 2013). “Concesiones mineras de Bolivia” (base de datos). La Paz: SERGEOTECMIN.

FUENTES VIRTUALES

Carvajal, Rolando. (n.d.). “Descontroles y fraudes en la minería aurífera”. Obtenida el 30 de mayo de 2014, de [http:// www.rebellion.org/docs/178741.pdf](http://www.rebellion.org/docs/178741.pdf)

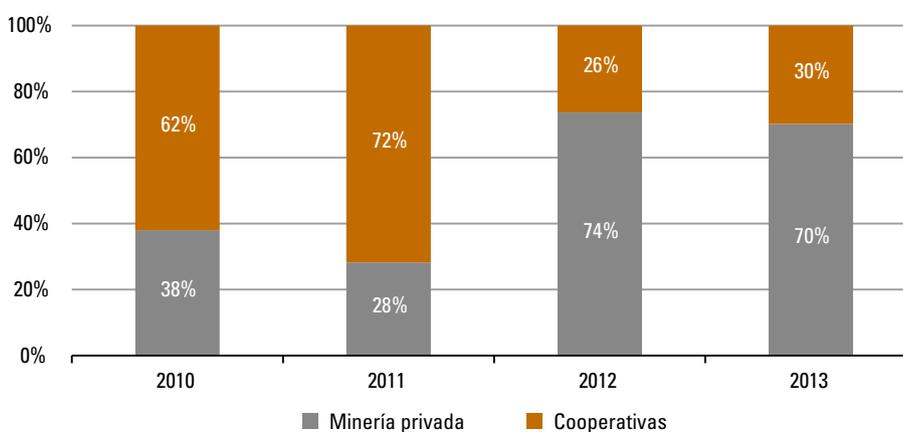
Gráfico 1A: Producción de oro por subsector (en porcentajes)

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Minería y Metalurgia.

Tabla 1A: Producción de oro por subsector (en porcentajes)

Subsectores	2010	2011	2012	2013
Minería privada	2,430	1,838	20,304	12,755
Cooperativas	3,964	4,675	7,257	5,422
Total	6,394	6,513	27,561	18,177

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Minería y Metalurgia.

Gráfico 2A: Valor de la producción de oro por subsector (en porcentajes)

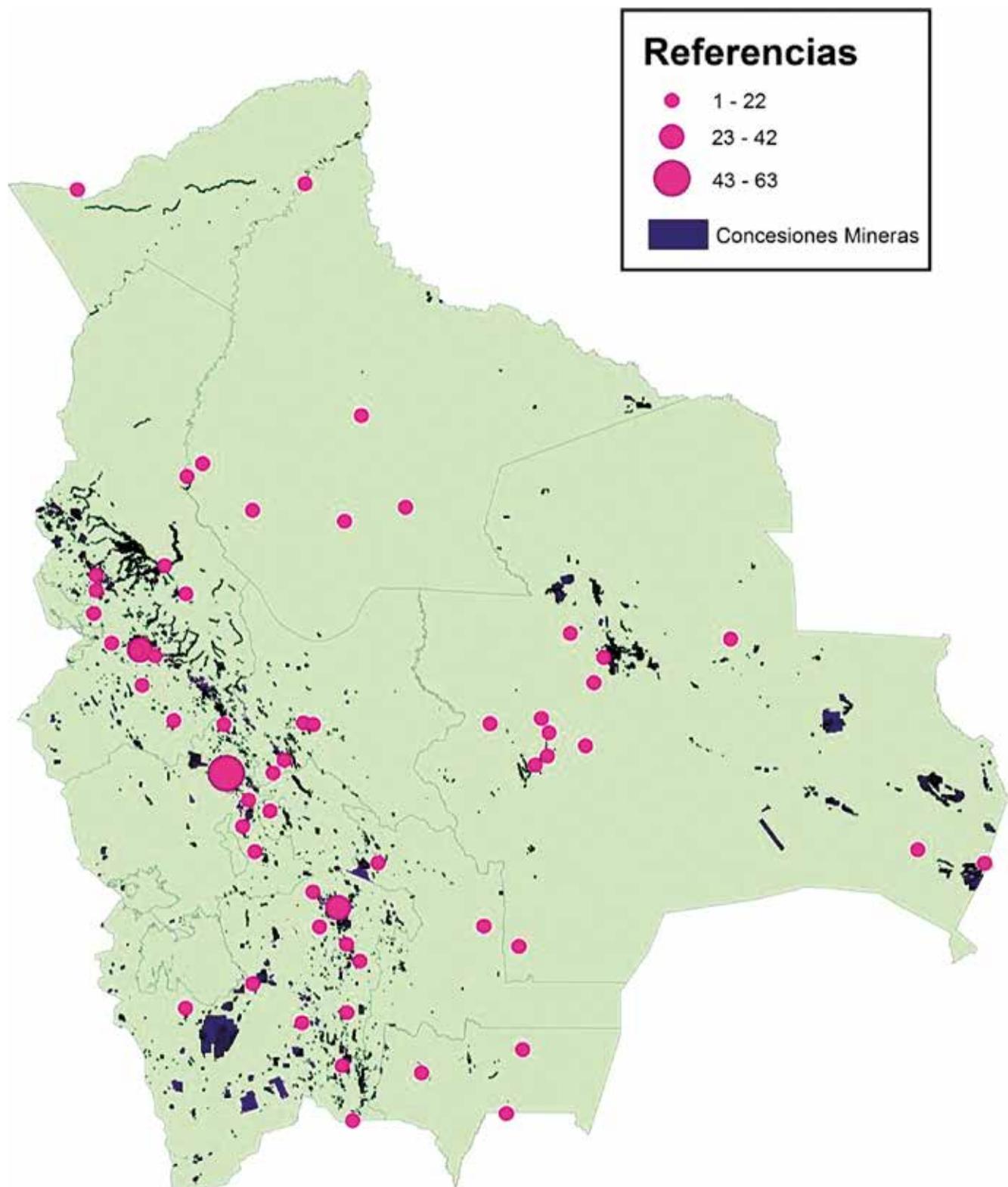
Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Minería y Metalurgia.

Tabla 2A: Valor de la producción de oro por subsector (en porcentajes)

Subsectores	2010	2011	2012	2013
Minería privada	95.284	92.899	1.080.716	556.917
Cooperativas	156.987	236.096	388.290	254.070
Total	254.281	331.006	1.471.018	813.000

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Minería y Metalurgia.

Mapa 1A: Número de conflictos con áreas de explotación minera



Fuente: elaboración de Fundación UNIR Bolivia, con datos de SERGEOTECMIN, 2013 y de la base de datos de conflictos mineros de Fundación UNIR Bolivia, 2014.

Matriz conflictos por explotación de yacimiento (enero 2010 a abril de 2014)

N°	Fecha		Lugar		Mineral	Actores*	Tipología **	Datos del conflicto
	año	mes día	Nombre	Provincia				
1	2014	06 18	Totoral y Avicaya Oruro	Antequera	Estaño	7	4	Trabajadores asalariados que pretenden conformar una cooperativa en el cañadón Antequera, exigen que la estatal COMIBOL se haga cargo del yacimiento minero, ahora en arriendo a la empresa San Lucas. También hay presiones de otro grupo para ser contratados por la empresa Sinchi Wayra. El conflicto data de marzo de 2011.
2	2014	05 18	Arcopongo La Paz	Inquisivi	Oro	3	1	Cooperativa Chakety se sobrepone a concesión de cooperativa Palma Flor.
3	2014	06 24	El Choro La Paz	Nor Yungas	Oro	3	1	Disputa entre comunarios y la cooperativa Cruz del Sur por áreas de explotación.
4	2014	06 24	Cerro Rico Potosí	Tomás Frías	Polimetálicos	2 y 3	2	Situación de emergencia por el hundimiento del Cerro Rico. 17 cooperativas trabajan por encima de la cota 4.400. Las cooperativas piden ampliar contrato.
5	2014	03 13	Puerta del Sol La Paz	Los Andes	Oro, estaño, bismuto	1	1	Los pobladores de la comunidad Vilaque Huaripampa demandan a la empresa minera Puerta del Sol su retiro porque quieren explotar la mina de forma directa. Ya hay antecedentes de conflicto en abril de 2013.
6	2013	11 20	La Joya Oruro	Cercado	Oro	1	1	Originarios de los ayllus Manquiriri y Colquencha, de la provincia Aroma del departamento de La Paz, se enfrentaron el lunes debido a la contaminación minera a una vertiente de agua por la explotación de piedra caliza, hecho que dejó 24 personas heridas, informó el <i>sullca mallku</i> Dionisio Condori.
7	2013	10 07	Choquecota La Paz	Murrillo	Oro	3	1	Los trabajadores mineros de Inti Raymi piden a los ejecutivos de dicha empresa poder trabajar los fines de semana para, de esa manera, obtener mayores ingresos. El conflicto data de años atrás.
8	2013	09 05	Mutún S. Cruz	Busch	Hierro	6	1	Unos 900 comunarios de Palca se quedaron 15 días sin agua porque en la pelea por la explotación aurífera en el río Ventilla las tuberías terminaron rotas.
9	2013	06 27	Himalaya La Paz	Murrillo	Estaño y wólftram	1	1	Los diferentes sectores de la región piden la explotación del yacimiento. El conflicto data de 2006. El Gobierno cede en entregar concesión de la mina Himalaya, propiedad de la empresa de la familia Kyllmann, a la cooperativa Cerro Negro. La mina fue tomada en 2008.

N°	Fecha		Lugar		Provincia	Mineral	Actores*	Tipología **	Datos del conflicto	
	año	mes	día	Nombre						Depto.
10	2013	06	05	Sillajhauy	Potosí	Campos	Azufre	3	2	El Gobierno puede enfrentar más problemas sociales si no ayuda a resolver los problemas que afectan a la mina de azufre de propiedad de la Cooperativa Unión Progreso, tomada desde marzo de 2012 por comunarios de Bella Vista (provincia Daniel Campos), que justificaron esa decisión señalando que se causaba daños ambientales y porque en los últimos años esa asociación no pagó regalías a la región por los ingresos que le generó su actividad, alertó Max Luter Aguirre, hijo de uno de los socios fundadores de esa cooperativa.
11	2013	05	19	Porco	Potosí	Quijarro	Plata	8	1	Socios de la cooperativa Porco Ltda. y pobladores rechazan el proyecto de ley que busca legalizar el contrato entre la transnacional Illapa y la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) para la explotación de la concesión minera Sorpresa, que consta de 32 cuadrillas. Estas cuadrillas estarían consolidadas a favor de la cooperativa Porco Ltda., que ha pagado las patentes anuales hasta 2014. El conflicto es de larga data.
12	2013	05	03	Mallku Khota	Potosí	Ibáñez	Plata e indio	1	1	Decreto emitido por Morales en agosto de 2012 "revocó las concesiones mineras incluidas en el Proyecto Minero Malku Khota", perteneciente a la empresa South American Silver, pues COMIBOL se hará cargo de su explotación.
13	2013	04	02	Teoponte	La Paz	Larecaja	Oro	1	1	La situación de Teoponte, en el norte de La Paz, ha vuelto a ponerse tensa. El dirigente de la cooperativa Relámpago, Ramiro Suca, denunció a Radio Fides que los comunarios nuevamente avasallaron el yacimiento de oro que existe en la región y que fue declarado como reserva fiscal para evitar enfrentamientos.
14	2013	04	15	La Solución	La Paz	Murrillo	Zinc	7	4	Trabajadores mineros de la mina La Solución demandan al Gobierno que el yacimiento sea revertido al Estado o a los mineros, ya que los ejecutivos de la empresa no les pagan sus salarios hace dos meses, no aportan a la seguridad social y tampoco les dan ropa de trabajo.
15	2012	12	03	Caiza "D"	Potosí	Tomás Frías		6	2	Los pobladores de Caiza "D" exigen que la empresa minera Ventura cese sus actividades en su municipio. Los demandantes alegan la instalación de un ingenio minero en el nacimiento de una cuenca de agua que sirve para consumo humano y animal y para riego de la zona.
16	2012	12	01	Incachaca Sorata	La Paz	Larecaja	Oro	3	1	Los trabajadores cooperativistas de Incachaca protestan por los constantes avasallamientos de otros sectores y comunarios de la provincia Muñecas. Según sus representantes, dichos avasallamientos ya llevan 30 años.
17	2012	10	17	Andacaba	Potosí	Linares	Zinc, plomo y plata	4	1	Mineros asalariados de la empresa Andacaba y mineros cooperativistas pugnan por el control de la mina.

N°	Fecha		Lugar		Provincia	Mineral	Actores*	Tipología **	Datos del conflicto
	año	mes día	Nombre	Depto.					
18	2012	09 05	San Vicente	Potosí	Sud Chichas	plata	1	4	Un grupo de cooperativistas mineros exigen empleos en la mina San Vicente. También exigen un mejor trato.
19	2012	09 05	Catavi	Potosí	Oro	Oro	3	1	La Confederación Nacional de Cooperativas de Bolivia (CONCOBOL) rechaza los avasallamientos e intervenciones a entidades de su sector tanto productivo como de servicio. Es el caso de Cooperativa Boliviana de Cemento (Coboce) y de centros mineros de las cooperativas de Colquiri, Catavi, Pulacayo, Cerro Negro, Teoponte, entre otras. Exige al gobierno central evitar estos hechos.
20	2012	09 05	Pulacayo	Potosí	Plata				
21	2012	09 05	Cerro Negro	La Paz	Oro				
22	2012	07 17	Teoponte	La Paz	Larecaja	Oro	3	2	Los comunarios de Teoponte rechazan la explotación de oro en el centro del pueblo por parte de la cooperativa Relámpago, puesto que habría destruido varias casas y un hospital.
23	2012	07 16	Sukawaña	Potosí	Ibñañez	Plata y plomo	6	3	Los comunarios de Suk'awaña rechazan la presencia de la empresa Cerusita Andina Ltda. en el lugar, puesto que sería la causante de la división que sufre la comunidad.
24	2012	06 20	Colquiri	La Paz	Inquisivi	Estaño	1	1	D.S. 1264 rescinde contrato entre COMIBOL y Sinchi Wayra sobre concesión Colquiri, pasando una parte a COMIBOL y otra a la cooperativa 26 de Febrero.
25	2012	06 19	Huanuni	Oruro	Dalence	Estaño	4	1	Los trabajadores asalariados de Huanuni y el Comité Cívico de Huanuni rechazan la posible toma de la mina del mismo nombre. Esta demanda surge a partir de las declaraciones de cooperativistas, quienes aseguran que no se descarta la posibilidad de retomar dicho yacimiento. Por esto, también exigen al Gobierno la militarización del lugar.
26	2011	10 03	Poopó	Oruro	Poopó	Estaño	4	1	Los comunarios de Totoral Grande y Chico disputan con los trabajadores mineros de Sinchi Wayra los yacimientos metalúrgicos. Ayllus de la tercera y cuarta sección municipal de la provincia Loayza del departamento de La Paz, Yaco y Malla, respectivamente, se enfrentaron ayer con dinamitas y piedras por la posesión de la mina Chojñacota, donde una persona de sexo femenino perdió la vida y varias otras resultaron heridas. Asambleístas de oposición temen más avasallamientos si el Gobierno no garantiza la seguridad jurídica.
27	2011	06 03	Chojñacota	La Paz	Loayza	Oro			
28	2011	06 06	Sayaquira	La Paz	Inquisivi	Estaño	6	1	Los comunarios de la quinta sección Ichoca, de la provincia Inquisivi de La Paz, demandan que la empresa Barrosquira, encargada de la explotación de la mina Sayaquira, les permitan trabajar en yacimientos que ya habrían sido ya abandonados. Además, piden obras en la zona y eliminar la contaminación.

N°	Fecha		Lugar		Provincia	Mineral	Actores*	Tipología **	Datos del conflicto
	año	mes día	Nombre	Depto.					
29	2011	02 03	Japo	Cochabamba	Bolivar	Estaño	3	1	La cooperativa minera 16 de Marzo demanda a COMIBOL la autorización de contratos de arrendamiento de yacimientos metalúrgicos. Este conflicto se inscribe en uno anterior de una pugna entre la cooperativa 16 de Marzo y las cooperativas Porvenir y San Pablo por parajes de laboreo en la mina Japo de la provincia Bolívar de Cochabamba.
30	2011	01 22	San Ramón	S. Cruz	Chávez	Oro	8	1	Los pobladores de San Ramón piden la desocupación de las minas militarizadas desde octubre de 2010, puesto que el cierre de las mismas causa un gran daño económico a la población, que es minera por tradición. Las minas de oro de San Ramón fueron militarizadas debido a la detección de explotaciones ilegales en las mismas.
31	2011	01 21	Laramcota	La Paz	Loayza	Estaño	6	1	El viernes 21 de enero mineros de Caracoles y campesinos de la provincia Loayza tomaron de forma violenta la mina de Laramcota, perteneciente a la Empresa Minera Barrosquira (Embas).
32	2010	11 21	Tres Amigos y Bombori	Oruro	Cercado	Oro	1	1	La Cooperativa Minera Unificada desaloja mina de Sinchi Wayra. Los trabajadores mineros asumieron esa acción demandando nuevas áreas de trabajo tal como habrían prometido autoridades gubernamentales.
33	2010	11 18	Colquechaquita	Potosí	Tomás Frías	Plomo, plata y zinc	1	1	Los trabajadores de la Cooperativa Minera Unificada disputan el yacimiento "Tres amigos" con la empresa Sinchi Wayra. Al mismo tiempo, los mineros exigen que se les asigne más parajes de explotación de minerales por parte de la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL).
34	2010	09 05	Sorata	La Paz	Larecaja	Oro	3	1	Hace tres años los comunarios de Valle Nueva firmaron un acuerdo con los mineros de la cooperativa Frutillani, que permitía a los últimos la explotación de oro en las poblaciones de Camaqueni y Chijchimbaya con la condición de que se preservara el medio ambiente, sobre todo las fuentes de agua dulce para el consumo humano y el riego de sus campos de siembra.
35	2010	09 02	Pahua	Oruro/ Potosí	Cercado/ Frías	Piedra caliza		1	Los pobladores de las comunidades limitrofes de los departamentos de Potosí y Oruro disputan una franja territorial que comprende también el cerro Pahua, que posee yacimientos de piedra caliza y uranio.
36	2010	07 22	Río Pirai	S. Cruz	San José Chiquitos	Oro	1	1	Se producen violentos enfrentamientos entre dragueros concesionarios de la cooperativa Pirai y dragueros ilegales. Se registra el destrozo de dos dragas por parte de los últimos.
37	2010	02 21	Arque	Cochabamba	Tapacarí	Piedra caliza		1	Los comunarios de Arque buscan el control de yacimientos de piedra caliza; aducen que sus pares de Tapacarí se beneficiaban ilegalmente de la zona en disputa.

N°	Fecha		Lugar		Mineral	Actores*	Tipología **	Datos del conflicto
	año	mes día	Nombre	Depto. Provincia				
38	2010	02 07	Santa Isabel	Potosí Sud Lípez	Plomo, plata y zinc	3	1	La toma de la mina Mercedes ubicada en Santa Isabel no fue pacífica; hubo excesiva violencia por parte de los comunarios que formaron la cooperativa minera Nuevo Mundo. La familia finalmente logró escapar, pero aun no ha podido regresar pese a haber cumplido con la ley. Los campesinos alegan tener derechos sobre el yacimiento, además de que nunca se les consultó los trabajos mineros, lo que viola los artículos 14 y 15 del Convenio 169 de la OIT; además, sostienen que estaba paralizada y no cumplía con la ley.
39	2010	01 20	Chojlla	La Paz Nor Yungas	Estaño, wolfram	1	1	Un centenar de trabajadores independientes del subsuelo tomó el 17 de enero el Nivel 150 de la mina Chojlla perteneciente a la empresa International Mining Co. Los ocupantes ilegales son obreros independientes que en 1991 quedaron cesantes y sin beneficios sociales. Establecieron un convenio laboral donde la empresa dejaría de trabajar por diez años, mientras, la explotación los mineros despedidos.
40	2010	01 19	Ockoruru	Potosí Tomás Frías		6	5	El secretario general de la FSTMB, Oswaldo Llanque, aclaró que la toma no fue violenta, pero advirtió que los 70 mineros asalariados tienen pensado intervenir el nivel 150 para desalojar a los avasalladores.
41			Karachipampa	Tomás Frías	Fundición	8	4	Comunarios de Ockoruru cercaron la mina de la Empresa Arisur Inc. La toma de la mina no se produjo pero se había dado el campanazo. Los campesinos lograron un convenio por el cual la empresa se compromete a apoyar a la comunidad en diferentes proyectos, para lo cual inscribirá recursos en su plan anual.

* Codificación de conflicto de actores: 1= cooperativa vs privado; 2 = cooperativa vs comunidad; 3 = cooperativa vs COMIBOL; 4 = cooperativa vs comunidad; 5 = cooperativa vs trabajadores; 6 = privado vs comunidad; 7 = privado vs trabajador; 8 = COMIBOL vs comunidad; 9 = COMIBOL vs trabajadores; 10 = comunidad vs trabajadores.

** Codificación tipología de conflicto: 1 = disputa por explotación; 2 = disputa por medio ambiente; 3 = disputa por derechos humanos; 4 = disputa laboral; 5 = otro.

Fuente: elaboración propia en base a Poveda, 2012 y Fundación UNIR Bolivia, 2014.

AGUDIZACIÓN DE LA CONFLICTIVIDAD LABORAL EN LA MINERÍA

Carlos Arze Vargas

En este ensayo intentaremos una aproximación a las causas de la proliferación de conflictos laborales en el sector minero durante los últimos años. Para ese propósito, partimos de la consideración teórica de los principales factores económicos que determinan la evolución del mercado de trabajo y de las condiciones laborales. Asimismo, analizamos las principales características de la evolución de la producción minera, enfatizando el papel de los distintos segmentos y actores del mismo. A partir de la descripción de los conflictos laborales mineros acaecidos en el período 2010-2014 y de su dinámica, formulamos algunas hipótesis sobre las causas que los provocaron. Finalmente, señalamos algunas perspectivas de la conflictividad laboral en el sector.

1. DETERMINANTES INMEDIATOS DE LAS CONDICIONES LABORALES Y DE LA ACCIÓN COLECTIVA DE LOS TRABAJADORES

En el capitalismo, los conflictos laborales están íntimamente asociados con el deterioro de las condiciones prevalecientes en el proceso de trabajo, es decir, con la forma en que se organiza el mismo. Estas condiciones pueden empeorar por decisiones patronales que buscan elevar el rendimiento de la fuerza de trabajo para aumentar las ganancias, alterando inclusive las normas legales o los derechos laborales.

En este sentido, las condiciones básicas para definir la forma en que se organiza el proceso laboral son el nivel de empleo y de los salarios en el mercado. El nivel de empleo está determinado por el ritmo y la amplitud de la acumulación de capital, es decir, por la reproducción creciente del capital y por la tasa en que las ganancias son invertidas. El ciclo de producción (reproducción) comienza con la transformación del capital dinerario en capital productivo, por lo que la composición o combinación adecuada, en términos técnicos y económicos, determina la demanda de medios de producción y de fuerza de trabajo. En consecuencia, como sucede con las otras mercancías, el precio de la fuerza de trabajo o salario se establece a través de la operación de las fuerzas del mercado, de la demanda y la oferta de trabajo, y varía según la correlación de estas fuerzas.

Empero, aunque la variación de los salarios y la de los precios de las demás mercancías se determina por los cambios en la oferta y la demanda en el mercado, entre ambas dinámicas existe una diferencia importante. En el caso de la oscilación de los precios, es el propio mecanismo mercantil el que se encarga de reestablecer los equilibrios: el incremento del precio de una mercancía cualquiera debido a cambios en su demanda ocasiona que los recursos productivos, la inversión y la fuerza de trabajo fluyan atraídos hacia el sector que la produce, incrementándose su producción y, por tanto, provocando la caída de su precio. La continua competencia entre los capitalistas por la ga-

nancia lleva constantemente a alcanzar ese equilibrio precario. En el caso de la fuerza de trabajo esa solución no es simple, debido a que no existe una rama o sector que “produzca” fuerza de trabajo. Como afirma Marx, las evidencias históricas desmienten la teoría de la población de Malthus, según la cual la cantidad de obreros aumenta automáticamente como respuesta al incremento de los salarios, con lo que aumenta la oferta de trabajadores y cae nuevamente el nivel salarial. Por ello, la explicación debe encontrarse en el papel que juega el llamado ejército industrial de reserva (EIR), conformado por la masa de desocupados que se halla siempre dispuesta a ofrecerse a los capitalistas, con lo que presiona hacia abajo el precio de la fuerza de trabajo, es decir el salario. El EIR aumenta constantemente por el incremento de la población y, fundamentalmente, por la expulsión de trabajadores de los diversos sectores. Los capitalistas —que acumulan constantemente su capital con parte de sus ganancias, para así sobrevivir o ahogar a la competencia—, al constatar que su demanda por más trabajadores ocasiona el incremento de los salarios, recurren a la incorporación de máquinas que sustituyan a los obreros, alimentando de ese modo el EIR. La función principal del EIR, entonces, es la de presionar en todo momento a los salarios a la baja. En otras palabras, los capitalistas y su Estado están interesados en mantener siempre una masa importante de trabajadores desocupados para que cuando el salario se eleva —los motivos para ello son diversos—, dicha masa pueda intervenir para hacer bajar los salarios.

De la evidencia de que la competencia entre obreros determina la posibilidad y la magnitud de la afectación sobre el nivel de los salarios emerge la importancia de la organización sindical, es decir de la unión de los trabajadores, para impedir la arbitraria acción de la demanda, pues es la clase capitalista la que, al poseer los medios de producción, define en última instancia si la fuerza de trabajo es empleada o no. Pero también dentro del proceso de trabajo —la fase productiva en que se combinan los medios de producción y la fuerza de trabajo— los cambios o innovaciones técnicas deben superar la resistencia organizada de los obreros, lo que nuevamente hace relevante la existencia de los sindicatos.

Un aspecto indispensable a considerar es que si bien el salario, como precio mercantil de la fuerza de trabajo, se fija y oscila como el precio de las demás mercancías respecto a su precio de producción —el costo de los insumos que la componen y la ganancia media del mercado—, su naturaleza es especial, pues no solo incorpora el valor de dichos insumos —que se expresa en el valor de las mercancías cuyo consumo hace posible la reposición física de la fuerza de trabajo—, sino que contiene un “factor histórico” relacionado con el consumo de otro tipo de bienes y servicios relativos a la reproducción de la fuerza de trabajo como clase obrera en condiciones históricamente determinadas.

Esa característica especial del valor de la fuerza de trabajo hace que la acción colectiva de los trabajadores no se limite al logro de un precio suficiente para garantizar su reproducción física, sino que trascienda hacia la mejora a largo plazo de sus condiciones de vida. Finalmente los trabajadores, a partir de esa acción colectiva en pro de sus condiciones laborales inmediatas, irrumpen en la esfera política aspirando a transformaciones sociales profundas, no solo porque se trata de cuestiones generales que incumben al conjunto de la clase obrera y al Estado, sino porque, a partir de su experiencia, llegan a comprender que las transformaciones sociales están determinadas, en último término, por la naturaleza misma del sistema capitalista.

2. CONTEXTO: CARACTERÍSTICAS DEL DESARROLLO DE LA MINERÍA EN LA ÚLTIMA DÉCADA

2.1. PRECIOS Y PRODUCCIÓN

La producción y la exportación de minerales se incrementaron de manera sostenida, fundamentalmente gracias al alza de las cotizaciones internacionales.

De acuerdo con la información oficial sobre exportaciones minero-metalúrgicas, el precio unitario de éstas, durante el período 2007-2012, pasó de \$US 3,29 a \$US 7,74 por kilogramo fino de mineral. Esto quiere decir que las exportaciones del sector minero no solo

experimentaron un crecimiento en el valor total debido a un mayor volumen de productos vendidos, sino a una elevación constante de las cotizaciones de los principales minerales producidos en el país y vendidos en mercados internacionales.

De manera más específica, el precio promedio de las exportaciones mineras refleja este fenómeno que se extiende desde el año 2004 hasta el 2007, cuando se eleva desde \$US 0,90 a \$US 2,25 por libra fina. En 2008, como repercusión de la crisis económica internacional que impactó sobre la demanda de materias primas de los países industrializados, este indicador empezó una caída que duró por lo menos dos años seguidos, reduciéndose en más de 27 %. Hacia 2011 se verificó una recuperación del precio promedio, que sobrepasó el nivel previo a la crisis, hasta alcanzar los \$US 3,01 por libra fina (Jubileo, 2012)¹.

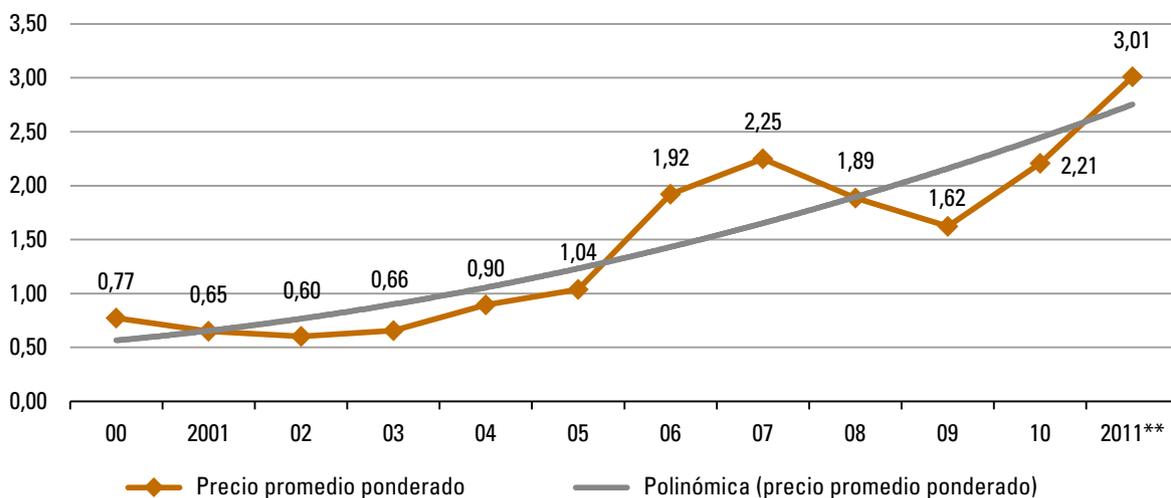
La evolución individual de los precios de los principales minerales de exportación ratifica el fenómeno descrito, pues el precio de la mayoría de los minerales alcanzó su nivel más alto en 2007, declinó los siguientes

dos años y retomó su ascenso a partir de 2010. Solo el oro escapó a este comportamiento debido a que actúa como resguardo de valor —característica que asume en tiempos de crisis económica—, lo que le permitió tener cotizaciones crecientes.

El comportamiento positivo de la demanda internacional de minerales —y el consecuente incremento de sus cotizaciones— alentó la producción nacional minera. Todos los subsectores de la minería nacional elevaron su producción de concentrados de los principales minerales metálicos desde las 258 mil toneladas métricas finas (tmf) anuales para 2007 hasta más de 507 tmf para el año 2012. En consecuencia, la minería privada tuvo un crecimiento acumulado de 137 %, la estatal, de 103 % y la minería cooperativa, de 21 %².

Cabe destacar, sin embargo, que en la estructura de la producción minera, el subsector privado mantuvo e incluso acrecentó su participación de 62 % a 75 %. Por el contrario, la minería estatal permaneció con una participación insignificante de 3 %, mientras que la minería cooperativa descendió de 35 % a 21 %.

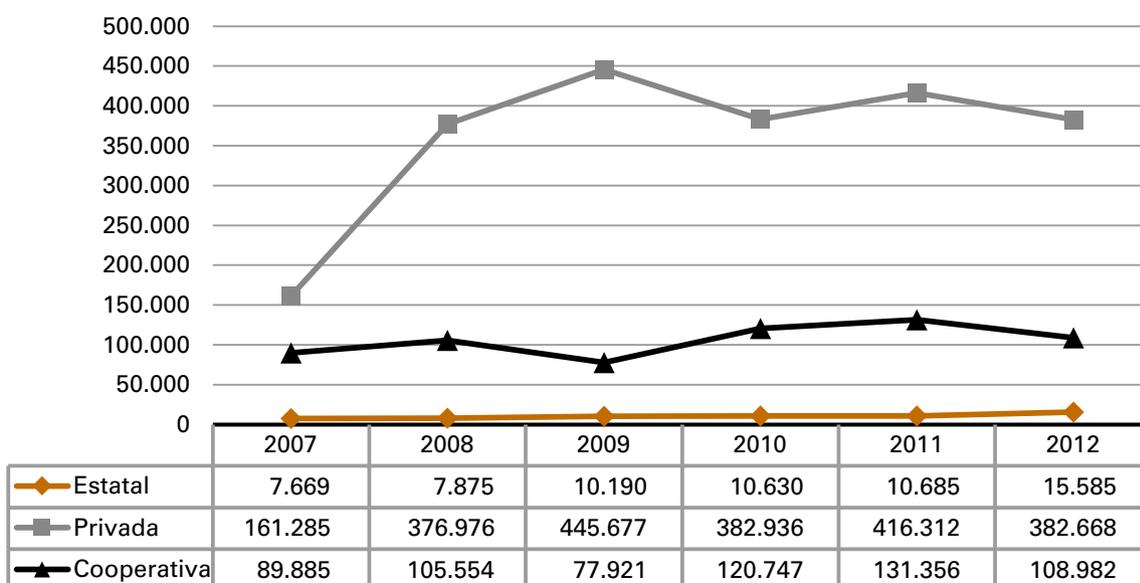
Gráfico 1: Precio promedio ponderado de minerales (\$US por libra fina)



Fuente: Fundación Jubileo, 2012.

1 En rigor, se trata de un índice del precio promedio construido asumiendo como invariable la estructura del volumen de concentrados producidos en el año 2010.
 2 En el período 2010-2012 la producción minera nacional cayó levemente, debido a la reducción de la producción de los diferentes subsectores, excepto la de la minería estatal.

Gráfico 2: Volumen de producción de minerales según sector (en tmm)



Fuente: elaboración propia con información del Ministerio de Minería y Metalurgia.

El desempeño de los subsectores se explica por diferentes causas. En el caso de la minería privada, éste se debe principalmente a la incorporación de algunos proyectos mineros de gran tamaño, especialmente de la empresa Minera San Cristóbal S. A. en 2008, que prácticamente duplicó la extracción de minerales del subsector. La magnitud de la inversión de la Minera San Cristóbal es excepcional en la historia de la minería boliviana: \$US 1.400 millones desde el año 2000 a la fecha (MSA, 2014). Asimismo, el conjunto de las empresas privadas durante el período 2007-2010 invirtió \$US 730,1 millones, equivalentes a 85 % del total invertido en el sector minero (MMM, 2012). Este crecimiento se reflejó en una expansión de 9.077 km² a 9.620 km² de la superficie minera bajo control de los operadores privados.

La participación de la minería estatal se estancó debido a que entre 2006 y 2012 las únicas áreas productivas que controlaba eran las de la empresa minera Huanuni, “nacionalizada” recién en 2006, aunque había sido recuperada de manos privadas por la lucha de los trabajadores asalariados ya en 2002. A partir

de junio de 2012, la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) se hizo cargo de la empresa minera Colquiri, aunque compartiendo el yacimiento con la cooperativa 26 de Febrero, que controla la mayor parte de la Veta Rosario a través de un contrato de arrendamiento, producto de la solución al conflicto suscitado entre asalariados y cooperativistas por su nacionalización. COMIBOL no avanzó en el desarrollo de nuevos proyectos pese a la promesa del Plan Nacional de Desarrollo (PND) de llevar a cabo al menos 17 proyectos propios en el marco del fortalecimiento de la empresa estatal (MEFP, 2006). Por esa razón, y debido a la decisión gubernamental de no afectar a los subsectores mineros privados y cooperativas recuperando las áreas estatales bajo contratos de arrendamiento y riesgo compartido³, la superficie minera en manos estatales solo creció de 3.288 km² a 3.340 km² entre 2007 y 2013.

En el caso de las cooperativas, la caída de su participación se debe fundamentalmente a la reducción de la calidad y la cantidad de las reservas de los yacimientos que explotan, lo que ocasionó que su producción

3 Los proyectos mineros más productivos (Bolívar, Porco, San Vicente, San Bartolomé, y hasta hace poco Colquiri) están bajo contratos de riesgo compartido y arrendamiento con las empresas transnacionales. También las cooperativas más rentables, que suman más de un centenar, trabajan áreas arrendadas por COMIBOL.

crezca a una tasa inferior a la tasa de crecimiento sectorial⁴. Esta situación pretendió ser superada por los cooperativistas mediante la ampliación de sus áreas de trabajo, ya sea a través de la solicitud de nuevas áreas o por el avasallamiento de áreas pertenecientes a otros actores: entre 2007 y 2013, las cooperativas pasaron de detentar 531 km² a 3.691 km², otorgadas por la Autoridad de Minas, aumentando su participación de 2 % a 17 % de la superficie total de áreas mineras del país.

Hasta aquí podemos deducir que la evolución positiva de la producción durante el período en análisis debió alentar el crecimiento del empleo sectorial, mejorando las posibilidades de inserción de la población económicamente activa, especialmente en las regiones de tradición minera.

Para tener una idea más clara acerca de las condiciones en que se produjo el incremento del empleo, es necesario observar el indicador que resume la combinación productiva del trabajo y el capital —que es la tasa de productividad promedio—, calculada como la cantidad de producto por unidad de fuerza de trabajo utilizada.

La información oficial al respecto muestra, en primer término, una productividad general muy baja y con un comportamiento descendente de la tasa de los subsectores privados a lo largo del período de análisis. La tasa general más alta, de 7,92 tmf por trabajador, correspondiente al año 2009, cayó sostenidamente hasta 4 tmf en 2012. En segundo lugar, destaca la diferencia abismal de productividad entre los diferentes subsec-

tores, situación que no ha variado sustancialmente durante los últimos años: mientras que la productividad promedio por trabajador del subsector estatal no supera las 2 toneladas y la de las cooperativas apenas supera la tonelada, la tasa promedio del subsector privado en los últimos seis años fue de 72,4 toneladas, aunque enfrentó una caída de 106 a 65 toneladas entre 2009 y 2012.

La diferencia de productividad entre los subsectores mineros se explica por las diferentes tecnologías adoptadas, las mismas que, a su vez, dependen del tipo de yacimiento y de la disposición de recursos económicos de los inversionistas.

En el caso de la minería estatal, el bajo nivel de productividad se debe a la escasa inversión realizada en los centros mineros que pasaron a control de COMIBOL mediante las recientes nacionalizaciones. Comparada con la inversión privada, la inversión que hizo el Estado entre 2007 y 2010 resulta minúscula: \$US 124,3 millones, equivalentes a 15 % de la inversión total en minería (MMM, 2012). El ejemplo más claro de la actitud gubernamental respecto a las empresas mineras estatales es la escasa inversión dispuesta para la reactivación y rehabilitación de Huanuni luego de su “nacionalización” en 2006: el D.S. 28901 autorizó a COMIBOL el desembolso de \$US 9,7 millones. Solo después de los conflictos protagonizados por los trabajadores mineros de ese distrito, el Gobierno anunció en diciembre de 2013 un programa trienal de inversiones de \$US 96 millones (RNH, 2014).

Tabla 1: Productividad laboral por subsector (tmf por trabajador)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Total	3,22	3,95	7,54	7,92	5,22	4,96	4,02
Estatal	0,16	1,51	1,48	1,87	1,79	1,66	2,03
Mediana	32,67	35,84	93,08	106,11	66,66	67,48	65,31
Minería chica y cooperativa	1,48	1,60	1,90	1,35	1,39	1,31	0,97

Fuente: Ministerio de Minería y Metalurgia y *Página Siete* de 30 de abril de 2014.

4 De acuerdo con el Viceministro de Cooperativas Mineras, los yacimientos de las cooperativas tradicionales estarían prácticamente agotados (Erbol, 2014).

Se debe tomar especialmente en cuenta la considerable reducción de la productividad de la empresa Huanuni, ocasionada por la incorporación de alrededor de 3.700 trabajadores en 2006 con la denominada “nacionalización” de dicho centro minero. Según información oficial (García Linera, 2012), en los seis años previos a su nacionalización Huanuni habría tenido una producción anual promedio de 3.500 tmf con 1.200 trabajadores (Ferrufino, 2013); en cambio, en 2007, con 4.900 trabajadores, había producido 7.669 tmf (García Linera, 2012). De esa manera, la productividad per cápita habría caído de 4,7 tmf a solo 1,6 tmf. Una situación similar, aunque menos dramática, se habría producido en el caso de la mina Colquiri, nacionalizada en octubre de 2012.

La falta de información detallada sobre la minería mediana impide identificar las causas de la caída de su producción y del aumento importante del empleo, que derivaron en el descenso de su productividad, situación contradictoria con el tipo de empresas que la integran, caracterizadas por ser intensivas en capital.

La baja productividad de las cooperativas mineras se explica por la precariedad tecnológica que prevalece en la mayoría de ellas. Según una investigación del CEDLA (Collque y Nogales, n.d.), en las cooperativas de los departamentos de Oruro y Potosí existen tres tipos de cooperativas según el modo de producción prevaleciente en ellas⁶: artesanales, manufactureras y maquinizadas. La participación mayoritaria corresponde a las cooperativas de tipo manufacturero, que producen utilizando herramientas manuales, un número reducido de maquinaria para labores específicas y contratando trabajadores asalariados de manera permanente. El segundo grupo numéricamente importante es el de las cooperativas artesanales, donde prevalecen el trabajo manual, la utilización de herramientas simples, el trabajo directo de los socios y el usufructo individual de los parajes, siendo excepcional la contratación de

trabajadores asalariados. Finalmente, el grupo menos numeroso es el de las cooperativas maquinizadas, que producen utilizando maquinaria en las principales fases de explotación y que contratan asalariados en escaso número y con carácter eventual.

Se puede señalar, entonces, que la evolución de la productividad minera revela que la creación de empleo se concentró en los puestos de trabajo que requieren menor calificación, especialmente en el subsector no regulado de las cooperativas.

2.2. EVOLUCIÓN DEL EMPLEO

En el capitalismo opera la ley de valor/trabajo, “la ley que gobierna el cambio de mercancías y, por intermedio de ésta, el reparto de la fuerza de trabajo, y de todos los recursos productivos, entre las diferentes ramas de actividad” (Mandel, 2014). Respondiendo a sus expectativas de ganancias —a partir de las condiciones de los precios y de los costos de producción—, los diferentes capitales concurren a las ramas productivas determinando la demanda de medios de producción y de fuerza de trabajo para encarar el proceso de producción. De esta manera, la inversión de capitales determina la dinámica de la población económicamente activa, es decir, de la oferta de fuerza de trabajo (incluido el ejército industrial de reserva o fondo de desocupados aspirantes y cesantes) y la tasa de ocupación de la misma.

En nuestro país, la tasa de desocupación abierta, es decir el porcentaje de la población económicamente activa (PEA) que no cuenta con una fuente de trabajo remunerado, ha sido tradicionalmente baja debido a dos circunstancias especiales.

Por una parte, el poco desarrollo capitalista del país determina una elevada participación de fuerza de trabajo inserta en la agricultura campesina que, aunque

5 En el informe de la Rendición de Cuentas de COMIBOL para la gestión 2011 se menciona que Huanuni habría producido 2.221 tmf en 2006. Si ese volumen correspondiera a los dos meses de gestión estatal, la productividad per cápita habría sido el doble de la consignada en los siguientes años (COMIBOL, 2011).

6 El concepto de modo de producción hace referencia a la forma de organizar la producción sobre determinadas relaciones sociales y técnicas. Por ello, además de la tecnología (objeto de trabajo, medios de producción y fuerza de trabajo), considera el lugar que ocupan en el proceso de trabajo las diferentes clases sociales.

vinculada subordinadamente a los circuitos mercantiles capitalistas, no está bajo relaciones laborales propiamente capitalistas. Esa enorme masa de trabajadores no participa ni plena ni permanentemente en los mercados de trabajo; está constituida por pequeños productores que operan como propietarios de medios de producción, por lo que estadísticamente no figura como fuerza de trabajo desocupada⁷. Sin embargo, debido al declive productivo de la agricultura, ocasionado por factores como la extrema parcelación de la propiedad territorial y la baja productividad, se ve obligada frecuentemente a emigrar hacia los centros urbanos en busca de mejores condiciones de vida, provocando la elevación de la tasa de desocupación abierta urbana. Siendo una masa laboral proporcionalmente mayor a la capacidad de demanda de las industrias capitalistas, se suele considerar que constituye una fuente inagotable de oferta laboral barata y poco calificada.

La segunda razón está relacionada con la pobreza generalizada entre los trabajadores de los centros urbanos. Esta pobreza, junto con la ausencia de mecanismos de protección para la fuerza de trabajo desocupada a cargo del Estado, hace imposible una inactividad prolongada, es decir la desocupación de larga duración. En efecto, por un lado, los bajos ingresos que perciben los asalariados no les permite contar con reservas o ahorros para enfrentar períodos de inactividad laboral; por otro lado, la inexistencia de mecanismos de protección social, como los subsidios o seguros de cesantía, agravan esa vulnerabilidad. En consecuencia, la desocupación abierta bajo los parámetros técnicos convencionales es reemplazada por la difusión del fenómeno de la subocupación o subempleo, consistente en la inserción de la fuerza de trabajo en puestos de trabajo extremadamente precarios, donde reinan, solos o combinados, fenómenos como la eventualidad, el trabajo a tiempo parcial, los salarios bajos, las largas jornadas laborales y la desprotección social.

En el período de análisis la desocupación presentó, además, un comportamiento a la baja merced al ci-

clo ascendente de la economía derivado del favorable escenario de precios internacionales para la oferta exportadora del país. Así, las tasas de desocupación superiores a 10 % que la economía nacional experimentó en los primeros años del nuevo siglo fueron reduciéndose paulatinamente hasta llegar a 2,6 % en 2011: en el área urbana, a 3,8 % y en el área rural, a 0,7 %. Empero, entre 2009 y 2011, mientras que la tasa de desocupación nacional y la tasa de desocupación urbana continuaron cayendo, la tasa de desempleo del área rural aumentó levemente, de 0,6 % a 0,7 % (UDAPE, 2013). Esta situación plantea la hipótesis de que en el ámbito rural se esté produciendo un incremento de oferta de trabajo asalariada —fuerza de trabajo desposeída de medios de producción— por encima de la capacidad de absorción de las unidades productivas mineras, lo que podría incidir en la mayor precarización de las condiciones laborales a las que se someten voluntariamente los trabajadores. Con todo, el dato interesante —y pertinente para la hipótesis planteada— es que, mientras que la población rural ocupada en la agricultura se estancó en términos absolutos y fue cayendo en términos relativos, la población ocupada minera creció en ambos términos, revelando el trasiego de personas desde la agricultura hacia actividades mineras, con la consiguiente consecuencia de someterse al vaivén del mercado laboral.

La información sobre la población ocupada en el sector minero refleja su crecimiento absoluto y relativo: los ocupados habrían aumentado de poco más de 60 mil personas en 2006 a casi 131 mil para 2013, en tanto que su participación en la ocupación total habría subido de 1,4 % a 2,1 % en el mismo período. Esto tiene consecuencias sobre la estructura social y las relaciones entre las distintas clases, puesto que la difusión de la economía mercantil involucra, entre otros efectos, la disputa por el control de los recursos naturales, los impactos sobre el medioambiente, los impactos sobre las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores y la modificación de los hábitos y comportamientos sociales.

7 En Bolivia se define como desocupada a la persona que en la semana previa a la encuesta no había trabajado al menos una hora y que buscaba activamente un trabajo.

Tabla 2: Población ocupada en el sector minero

Descripción	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total	65.326	65.585	65.043	67.369	98.562	112.566	126.106	130.932
Estatal	4.726	5.075	5.322	5.454	5.936	6.422	7.672	7.902
Mediana	3.850	4.500	4.050	4.200	5.745	6.169	5.859	6.035
Minería chica	2.550	2.600	1.820	1.710	1.881	1.975	2.075	2.075
Cooperativas	54.200	53.410	53.851	56.005	85.000	98.000	110.500	114.920

Fuente: *Página Siete* (30 de abril de 2014), con información del Viceministerio de Cooperativas.

La generación de empleo por parte del Estado se debió principalmente a la nacionalización de la empresa minera Huanuni (cerca de 4.000 puestos), de la empresa metalúrgica Vinto en 2006 y de la empresa minera Colquiri en 2012 (alrededor de 800 nuevas fuentes), así como a la ampliación de las tareas técnicas y administrativas de COMIBOL. También se generó fuentes de trabajo, aunque en menor número, con la reactivación de varias fundiciones pertenecientes a COMIBOL y con la conformación de otras empresas, como Coro Coro y la Gerencia Nacional de Recursos Evaporíticos.

Sin embargo, como se ha mencionado y como se verá más adelante, el gobierno central no tuvo la intención de impulsar el empleo productivo masivo a su cargo, dejando esa responsabilidad a la inversión privada y a los propios desocupados, que promovieron el autoempleo o su inserción laboral a través de las cooperativas.

El incremento del empleo en las cooperativas se explica por la creación de nuevas unidades gracias al alza de los precios internacionales. En el año 2010, el número de cooperativistas aumentó en más de 50 %, en coincidencia con la recuperación de las cotizaciones internacionales de los minerales que explotan las cooperativas (como zinc, estaño y plata), después de haber experimentado una caída generalizada en 2009.

En este caso debe tomarse en cuenta que, a pesar de las definiciones legales, en muchas de las cooperativas rige el trabajo asalariado, por lo que gran parte del empleo creado en ellas no corresponde a socios coo-

perativistas, sino a trabajadores dependientes. Según una investigación de la Fundación Jubileo (2012), en 2010 los trabajadores asalariados dependientes de las cooperativas mineras representaban 36 % del empleo de dicho subsector: de un total de 65.606 personas, 41.993 eran socios propietarios y 23.613 eran trabajadores asalariados. Asimismo, de acuerdo con una investigación del CEDLA (Collque y Nogales, n.d.), en los departamentos de Potosí y Oruro las cooperativas eran muy heterogéneas en cuanto a la contratación de fuerza de trabajo asalariada. Mientras que en las cooperativas de Potosí existía un grupo que, basado en formas manufactureras de producción, contrataba hasta 77 % de su planilla, en Oruro en el total de las cooperativas la participación de la fuerza de trabajo asalariada no llegaba a 6 %.

En síntesis, ratificando la información previa relacionada con la productividad, los cambios en la estructura del empleo minero dan cuenta de que el incremento se basó en la creación de fuentes de trabajo precarias. La difusión de este tipo de empleos se debe al atraso tecnológico y, principalmente, a la ausencia de fiscalización por parte de las autoridades competentes.

2.3. SITUACIÓN DE LOS SALARIOS Y LAS CONDICIONES LABORALES

Tradicionalmente, los salarios en el país han sido muy bajos debido al escaso desarrollo industrial, a la limitada extensión de los mercados de trabajo y al carácter subordinado del capital nacional respecto a los grandes inversionistas situados en las esferas más dinámicas y rentables de la economía nacional, específica-

mente en las industrias extractivas. La competencia a la que el capital nacional está sometida ha determinado que su permanencia en el mercado dependa de la mayor explotación laboral, recurriendo a la flexibilización de los estándares legales y a la intensidad del trabajo.

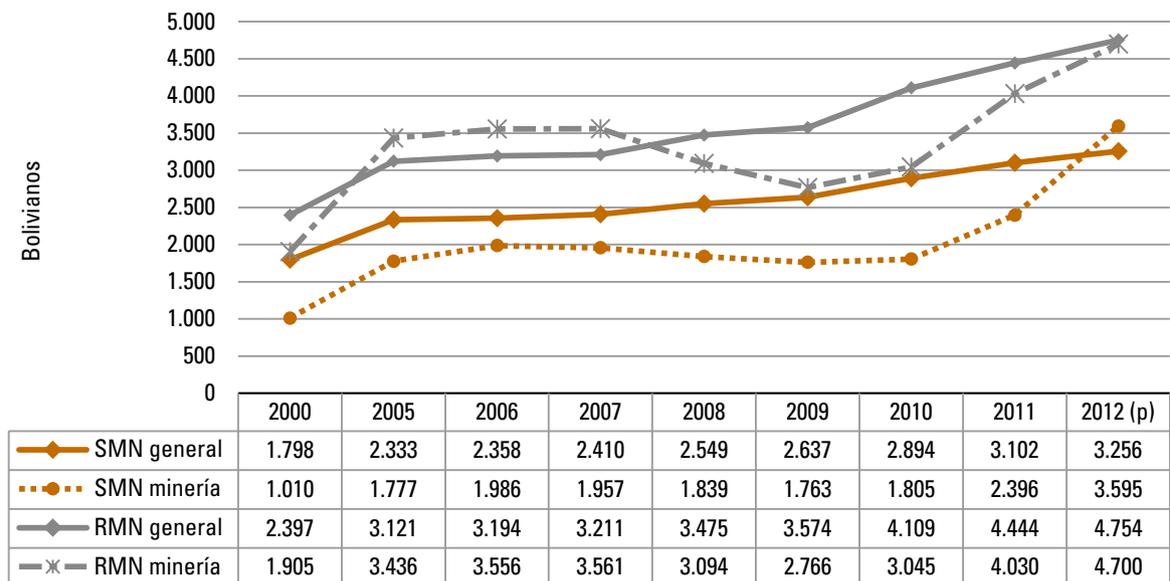
El reflejo más fiel del reducido nivel en que se fijan los salarios lo constituye el salario mínimo nacional (SMN). Aunque operativamente el SMN sirve como parámetro para la determinación de otros beneficios laborales y como indicador del movimiento de los costos de las empresas, no guarda relación con los salarios de mercado⁸, y menos aún con la dimensión real de las necesidades de reproducción de la fuerza de trabajo.

Esta situación se extiende a los salarios promedio de los obreros, los mismos que se sitúan por debajo de las necesidades básicas de la familia obrera y que se han deteriorado inclusive en la última época de auge eco-

nómico. En comparación con una canasta normativa alimentaria (CNA), que incluye los productos básicos para cubrir las necesidades alimenticias de una familia tipo, el salario promedio de los obreros del sector privado en 2006 equivalió solo a 95 % de ella y en 2010 apenas a 74 % (Arze y Gómez, 2013).

Dicha insuficiencia de los salarios no fue revertida ni siquiera por los incrementos salariales determinados por el Gobierno en los últimos años, debido al alza constante de los precios. Así, aunque el aumento salarial nominal acumulado entre 2006 y 2010 alcanzó 50 %, el incremento del salario real (capacidad adquisitiva del salario) solo fue de 9 %. Finalmente, la comparación entre ese incremento acumulado del salario real (9 %) y el del producto interno bruto o PIB (27 %) en el mismo período denota un incremento del esfuerzo productivo o, en otras palabras, de la explotación de la fuerza de trabajo (Arze y Gómez, *op. cit.*).

Gráfico 3: Salario y remuneración media nominal del sector privado (en Bs)



Fuente: elaboración propia con base en UDAPE, 2013.

8 En el período 2006-2009 el SMN representaba apenas el 53 % del salario promedio vigente para los obreros del sector privado (Arze, 2013).

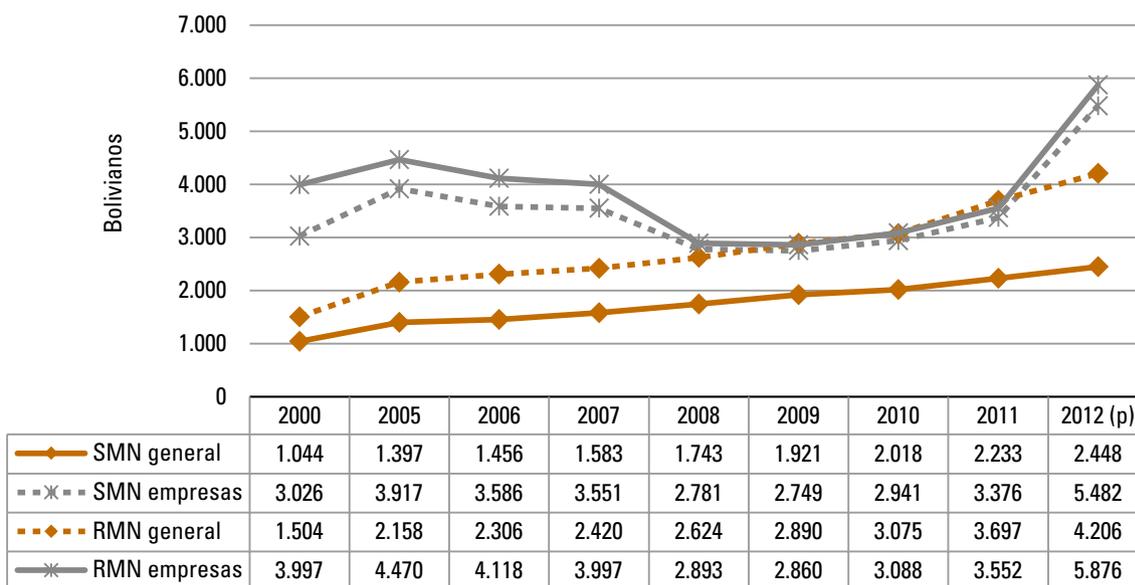
En el caso de los salarios y remuneraciones medias de los trabajadores mineros de las empresas privadas, se puede observar que aquellos se modificaron de modo más flexible respecto a las fluctuaciones económicas —es decir, a las expectativas de ganancia de los capitalistas—, por lo que en varios momentos —que coinciden con la caída de precios de los minerales— estuvieron por debajo de los salarios y remuneraciones promedio del resto de los asalariados del sector privado. Esto, al mismo tiempo, prueba que la modificación del salario no se da únicamente por la fluctuación de la oferta laboral, sino que también opera la capacidad de los sindicatos para aprovechar los momentos de auge económico y mejorar la parte histórica del salario, es decir, aquella parte no ligada directamente a la reproducción física del obrero, sino a las necesidades de desarrollo cultural y social.

Además, el comportamiento diferente del salario medio nominal (SMN) y de la remuneración media nominal (RMN) del sector minero revela que los ingresos obtenidos por los asalariados mineros están sujetos a otras condiciones adicionales, como el incremento de la productividad y el comportamiento de los precios de los minerales. En el último tiempo, ese

segundo factor fue precisamente el que les permitió mejorar su ingreso total o RMN, pese a que su SMN estuvo por debajo del SMN general. Esta situación fue posible, además, porque en el sector minero ha prevalecido tradicionalmente el salario a destajo o por volumen de producción por sobre el salario por tiempo.

En el caso de las empresas estatales ocurrió algo parecido a lo sucedido en las empresas mineras privadas. Aunque la información sobre los salarios de las empresas estatales no nos permite distinguir entre diferentes tipos de empresas mineras, podemos considerar que los datos generales dan una idea aproximada de la evolución de los salarios y remuneraciones en aquellas. Los datos muestran que, a excepción del período 2008-2010, los SMN y las RMN de las empresas estatales estuvieron por encima de los del resto del sector público. Pese a que los promedios corresponden a todas las categorías ocupacionales, si tomamos en cuenta que las principales empresas estatales no financieras son las de hidrocarburos y las mineras, los montos de la tabla pueden considerarse representativos de los SMN y RMN de los trabajadores pertenecientes a las empresas mineras estatales.

Gráfico 4: Salario y remuneración media nominal del sector público (en Bs)



Fuente: elaboración propia con base en UDAPE, 2013.

Los mineros lograron elevar sus salarios promedio hasta niveles importantes, superando largamente los vigentes en otros sectores productivos y empresas dependientes del Estado. Sus ingresos se vieron incrementados por influencia de los precios de los minerales y por el creciente peso de la organización sindical en la gestión de la empresa estatal más importante: Huanuni. En mayo de 2013, en medio de la huelga declarada por la Central Obrera Boliviana (COB) en demanda de cambios en el sistema de pensiones, el Gobierno y el sindicato de trabajadores de Huanuni discrepaban sobre los niveles salariales vigentes en ese distrito: mientras que el primero señalaba que el salario promedio era de Bs 13.000 (ABI, 2013), el segundo aclaraba que el salario básico promedio era de Bs 3.200, y el ingreso adicional y variable (contrato a destajo) oscilaba entre Bs 6.000 y 10.000 (Bolpress, 2013).

En el caso de las cooperativas, no es posible identificar los niveles salariales que perciben los trabajadores dependientes debido a que esas entidades niegan la existencia de relaciones asalariadas en su interior. Sin embargo, alguna información secundaria permite apreciar que el nivel de ingresos en las cooperativas es muy heterogéneo, debido a la calidad y tipo de mineral que explotan, a la tecnología utilizada y a la productividad alcanzada. Así, un estudio (Poveda, 2010) destaca que en 1983 el ingreso bruto anual por trabajador de las cooperativas auríferas podía ser 2,5 veces mayor que el de las empresas estañíferas. De manera más específica, una investigación en cooperativas de cuatro regiones da cuenta de que los ingresos mensuales de cada trabajador en las cooperativas tradicionales —que explotan sobre todo estaño, plata y zinc— podían variar entre Bs 1.200 y 8.000 en Oruro y Llallagua y entre Bs 5.000 y 60.000 en Atocha. Asimismo, destaca que mientras un peón asalariado en Potosí percibe Bs 1.500 mensuales, el socio que lo contrata puede recibir entre Bs 4.000 y 20.000 (CEDIB, 2008).

Finalmente, otra fuente (APEMIN II, 2008) señala indirectamente la diferencia de ingresos entre cooperativas al identificar los valores de las cuotas de participación para adquirir la calidad de socio, montos

que revelan el nivel del patrimonio acumulado. Por ejemplo, destaca que los aportes variaban mucho de una a otra cooperativa. Así, identificó que 54 % de las cooperativas solicitaban aportes de hasta Bs 500, 31 % de entre Bs 1.501 a 3.700 y 9 % de entre Bs 3.701 y 80.000.

Respecto a la situación de otras condiciones laborales y de vida de los trabajadores mineros, se puede afirmar que los sectores formales —empresas estatales y minería mediana—, merced a la presencia de organizaciones sindicales, de fiscalización de entidades públicas y de escrutinio de las propias instancias empresariales, muestran un estado relativamente mejor que en otras ramas económicas. Aunque, como en el resto del mercado laboral, los estándares de ingresos y de condiciones de trabajo —como jornadas laborales, estabilidad laboral, seguridad industrial, seguridad social de largo plazo, etc.— se ubican en niveles insuficientes, éstos no se han deprimido y, en algunos casos, han alcanzado mejoras visibles.

El caso más notable, junto con la insuficiencia de los salarios ya mencionada, es el de las pensiones de jubilación, las que, pese a la última reforma de 2010, siguen determinadas por el reducido aporte individual, producto, a su vez, del nivel salarial. La vigencia de un sistema de ahorro individual, que determina que los montos de las pensiones obtenidas no superen un tercio del último salario cotizante, llevó a incluir un sistema adicional denominado “solidario”. Por la forma de su concepción, este sistema contribuye a perpetuar las rentas bajas pues solo reconoce entre 56 % y 70 % del salario, dependiendo del tiempo de aportación. Aún más, el sistema “solidario”, además de tener niveles bajos —el monto mínimo es de Bs 560 por 10 años de aportación y el máximo de Bs 4.000 para los mineros y de Bs 3.200 para el resto de los trabajadores, para 35 años de aportación—, excluye a quienes perciben salarios mayores a los Bs 4.600.

En el caso de las cooperativas, el problema más importante relacionado con la seguridad social es el bajo nivel de cobertura. Según el diagnóstico de APEMIN II, de 106 cooperativas existentes en Potosí y Oruro,

solo 25 (24 %) tenían una parte de su personal afiliado al sistema de seguridad social de largo plazo. El mismo estudio revela que solo 16 % de los 15.237 trabajadores de dichas cooperativas estaba afiliado al sistema de administradoras de fondos de pensiones (AFP Previsión y AFP Futuro) (APEMIN II, 2008).

Respecto a otras condiciones de vida en las cooperativas, el citado estudio de APEMIN señala que 48 % de las cooperativas disponía de agua en la mina, 36 % tenía energía eléctrica y solo 25 % contaba con ambos servicios; solo 24 % contaba con agua potable y alcantarillado en sus campamentos, mientras que 34 % tenía únicamente agua potable; 81 % de las cooperativas brindaba servicios de salud en postas y 12 % de las cooperativas no tenía acceso a la educación.

2.4. POLÍTICAS PÚBLICAS MINERAS Y LEGISLACIÓN LABORAL

Las normas dictadas por el gobierno de Evo Morales en el ámbito minero fueron claramente favorables a los operadores privados, especialmente de las cooperativas, en desmedro del prometido fortalecimiento de la minería estatal.

La disposición más importante que traduce esa orientación fue el mantenimiento del régimen regalitario en los mismos términos del Código Minero de 1997 —mediante la Ley 3787 de 2007, el D.S. 29577 de 2008 y la Ley 4049 de 2009—, lo que permitió que los operadores privados y las cooperativas incrementaran su control sobre la renta minera, gracias a la diferencia producida entre el incremento de las cotizaciones y los costos de producción. La inclusión de modificaciones a la acreditación del impuesto de utilidades a las empresas (IUE) y la creación de una alícuota adicional al mismo impuesto, no rompieron esa orientación central.

En el caso de las concesiones mineras, las disposiciones legales se orientaron a favorecer la expansión de las áreas mineras bajo control de las cooperativas. En

mayo de 2007, mediante el D.S. 29117, el Gobierno declaraba reserva fiscal minera a todo el territorio nacional, prohibía el otorgamiento de nuevas concesiones y dejaba sin efecto a las que estuvieran en trámite, con lo que daba la impresión de que su propósito era iniciar un nuevo régimen de propiedad minera. Asimismo, disponía que la reserva se levantara después de que SERGEOTECMIN concluyera los estudios de prospección y exploración. Empero, debido a la presión de los cooperativistas, en junio del mismo año —es decir, mes y medio después de emitido el mencionado decreto—, a través del D.S. 29164, otorgaba 90 días para que las solicitudes de las cooperativas continuaran y determinaba que la reserva se debería levantar en 180 días en las áreas ya prospectadas por SERGEOTECMIN.

La Constitución Política del Estado (CPE) aprobada en 2009 había dispuesto que las concesiones mineras debían adecuarse a un nuevo régimen legal en el plazo de un año, pero debido al retraso en la promulgación de nuevas leyes sectoriales el Gobierno, mediante D.S. 726, creó una figura transitoria denominada “autorización transitoria especial”, que permitía la vigencia legal de las concesiones otorgadas en el pasado, entre ellas las de las cooperativas. La CPE había determinado asimismo el respeto de los derechos preconstituidos de las cooperativas mineras, con lo que se consolidaban todas las áreas mineras en manos de éstas. En octubre de 2012 el D.S. 1369 levantaba nuevamente de manera parcial el estatus de reserva fiscal en las áreas solicitadas por los actores mineros y disponía la continuidad de los trámites de nuevos contratos en áreas nacionalizadas y no nacionalizadas de COMIBOL iniciadas por las cooperativas. Finalmente, en septiembre de 2013, la Ley 403, dirigida a revertir derechos mineros y contratos mineros por inexistencia de actividades, exceptúa de esta disposición a las cooperativas y operadores unipersonales con menos de 10 cuadrículas o 250 pertenencias⁹.

Con todo, las disposiciones legales que tendrán un efecto determinante en el futuro, debido a que dieron

⁹ La cuadrícula y la pertenencia son unidades de medida de la concesión minera: la primera tiene una superficie cuadrada de 500 metros por lado y la segunda una superficie cuadrada de 100 metros por lado.

impunidad a las cooperativas que avasallaron áreas mineras, fueron: (i) el D.S. 1619 de 19 de junio de 2013, que devuelve a COMIBOL la concesión denominada Resguardo de la Tempestad otorgada mediante contrato de arrendamiento a la empresa minera Himalaya Ltda., para entregarla en arrendamiento a la cooperativa Cerro Negro, que la había ocupado previamente de manera violenta; y (ii) la Ley 368 de 1º de mayo de 2013, que exceptúa a los cooperativistas de la aplicación de la Ley de Avasallamientos Mineros aprobada el mismo día.

De esta manera, la política gubernamental permitía que las cooperativas obtuvieran nuevas áreas de explotación y daba la señal inequívoca de que su política favorecería a uno de sus principales aliados políticos.

Con el mismo propósito de fortalecer a las cooperativas mineras, el Gobierno aprobó otras disposiciones dirigidas a dotarlas de recursos económicos: en mayo de 2008, mediante D.SS 29578, determinó que el Ministerio de Hacienda y COMIBOL proveyeran al Fondo Minero de Inversión (FOMIN) —creado durante el gobierno de Sánchez de Lozada como encargado de promover el financiamiento a proyectos mineros y metalúrgicos de las cooperativas mineras— un monto de \$US 18 millones para otorgar créditos a las cooperativas; en agosto de 2009 el D.S. 0233 dispuso la sustitución del FOMIN por el Fondo de Financiamiento para la Minería (FOFIM), asignándole \$US 2 millones adicionales. Finalmente, en septiembre de 2009, a través del D.S. 315, el Gobierno incrementó el patrimonio del FOFIM en cerca de \$US 6 millones y medio, con recursos del Fondo para la Reconstrucción, Seguridad Alimentaria y Apoyo Productivo¹⁰.

Asimismo, para facilitar la actividad de las cooperativas mineras y de la minería chica enfrentadas a la caída de precios como efecto de la crisis internacional, en 2008 se creó la Cuenta de Estabilización de Precios de Minerales con fondos del Tesoro General de la

Nación (TGN) y del Fondo de Reactivación Minera (FAREMIN), para subvencionar la diferencia entre el precio internacional y el precio de producción de los operadores nacionales. Igualmente, se autorizó que el FOFIM otorgara préstamos al Centro Integral de Comercialización de Minerales de las Cooperativas Mineras Limitada (COMERMIN), de propiedad de las organizaciones cooperativas, y se dispuso que el Banco Central de Bolivia (BCB) comprara oro de los cooperativistas asumiendo el impuesto al valor agregado (IVA).

En el ámbito económico, las disposiciones más importantes que beneficiaron a los cooperativistas fueron: (i) la reducción de la alícuota de la regalía del oro para yacimientos marginales de 4 %-7 % a 3 %-5 % en noviembre de 2007 (Ley 3787), y posteriormente a 1,5 %-2,5 % en julio de 2009 (Ley 4049), y (ii) el establecimiento del régimen de “tasa cero” del IVA para ventas internas de minerales y metales de las cooperativas (Ley 286 de noviembre de 2011). Finalmente, la Ley de Cooperativas aprobada en 2013 ratifica el tratamiento preferencial a las cooperativas al eximir las del pago del IUE y otros relacionados, por considerarlas entidades sin fines de lucro.

Otras disposiciones otorgaron diversos beneficios y ventajas menores a las cooperativas mineras, como la exención de impuestos en la importación de maquinaria, la transferencia gratuita de terrenos y otros bienes inmuebles y diversos activos de COMIBOL.

Respecto al desarrollo de la minería estatal, las políticas gubernamentales se mostraron insuficientes y contradictorias. Las normas dictadas, como la Ley 3720 de julio de 2007, que restituye las funciones productivas de COMIBOL y la autoriza a participar en toda la cadena productiva, no fueron plasmadas en normas más operativas que materialicen los proyectos incluidos sucesivamente en el PND y en los planes sectoriales.

10 El manejo de esta entidad no fue transparente, como lo demuestra el procesamiento penal en 2012 de algunos de sus ejecutivos por préstamos irregulares a COMERMIN (FERRECO, 2012).

Por el contrario, el Gobierno dictó normas como el mencionado D.S. 29164 de 2007, que levantó la reserva fiscal, o el D.S. 726 de diciembre de 2010, sobre la adecuación de las concesiones a autorizaciones transitorias, las mismas que reconocen la vigencia de los derechos adquiridos y preconstituidos de empresas privadas y cooperativas sobre áreas pertenecientes a COMIBOL, consolidando la reducción del dominio estatal sobre la superficie minera. Asimismo, se dispone, a través de una serie de normas legales, la transferencia gratuita o bajo formas de crédito de infraestructura y de otros activos pertenecientes a esta corporación. Finalmente, y continuando con la política de anteriores gobiernos que eliminaron el Banco Minero, se mantiene las funciones de comercialización de minerales en manos de empresas privadas, limitando a SENARECOM a la tarea de registrar y controlar la venta interna y la exportación.

En el caso de las normas laborales, el Gobierno se concentró principalmente en la ratificación de los principios generales de la Ley General del Trabajo sobre la naturaleza de la relación laboral, la garantía de inamovilidad laboral para algunos tipos específicos de trabajadores, la garantía de cumplimiento de normas de seguridad industrial y la garantía del pago de indemnización. Contradictoriamente, estableció también normas como la autorización de la subcontratación en contratos públicos, que consolidan prácticas de flexibilización laboral implementadas en la época neoliberal. Más aún, promulgó la Ley 316 de Despenalización de la Huelga, que elimina las acciones penales en caso de huelgas ilegales, pero no modificó la disposición de la LGT que impide el ejercicio de ese derecho colectivo. Asimismo, aprobó en 2013 el D.S. 1775, que condiciona a la no realización de huelgas el pago de un incentivo a la productividad a trabajadores mineros de Colquiri.

Las únicas normas laborales específicas para el sector minero que tienen relevancia son las relativas a la continuación del Programa de Empleo de Emergencia, creado en gobiernos anteriores, y la inclusión de disposiciones que favorecen la reducción de la edad de

jubilación de los trabajadores mineros en la nueva Ley de Pensiones en 2010.

3. ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS CONFLICTOS MINEROS EN EL PERÍODO 2010-2014

Consideramos como conflictos laborales a aquellos cuyo objetivo es la defensa y/o ejercicio de derechos de los trabajadores respecto a sus condiciones de trabajo y a aquellos que son protagonizados por organizaciones o grupos de trabajadores, aunque sus motivos no estuvieran relacionados directamente con los derechos laborales. Asimismo, consideramos los derechos laborales en un sentido amplio, es decir que son todos aquellos que están amparados por principios constitucionales y no únicamente los reconocidos explícitamente en la legislación del trabajo.

En ese sentido, incluimos aquellas condiciones objetivas derivadas de la implementación de políticas estatales o de las acciones de otros actores institucionales, así como de proyectos regulatorios que, potencialmente, tienen la capacidad de afectar el desarrollo de la actividad productiva modificando negativamente los estándares laborales.

3.1. CONCENTRACIÓN TEMPORAL Y GEOGRÁFICA DE LOS CONFLICTOS

Tabla 3: Conflictos laborales en la minería según departamento, por año

	2010	2011	2012	2013	2014*	Total
Oruro	16	14	12	4	1	47
La Paz	1	9	15	13	4	42
Potosí	9	8	11	11	2	41
Santa Cruz	3	6	2			11
Cochabamba	1	1	2			4
Tarija	2					2
Total	32	38	42	28	7	147

Fuente: elaboración propia con información de la base de datos de la Fundación UNIR Bolivia.

La conflictividad laboral tuvo un comportamiento creciente en los primeros tres años del período. Entre 2010 y 2012 se produjeron más de 75 % de los conflictos.

Pese a que los conflictos en el sector de la minería se produjeron sostenidamente a lo largo de la década, en el período de análisis se verificó un aumento en la cantidad y virulencia de los mismos. La hipótesis que adelantamos es que la mayor incidencia de ellos durante el último quinquenio está relacionada causalmente con la recuperación de las cotizaciones de los principales minerales de exportación del país, luego de que habían sufrido una caída sustancial en 2009 como repercusión de la crisis económica internacional, que se tradujo en la reducción de la demanda mundial de materias primas. Paradójicamente, ese comportamiento del mercado, al mismo tiempo que alentó la migración de grandes contingentes de trabajadores hacia las regiones y zonas mineras interesadas en aprovechar lo que parecía el inicio de un nuevo auge, provocó en otros el temor conocido sobre el carácter efímero de los auges mineros, induciéndolos también a la búsqueda de más y mejores prospectos mineros.

Desde el punto de vista geográfico, el número de conflictos laborales mineros se concentró en los departamentos de tradición minera: Oruro, La Paz y Potosí (en ese orden).

En el caso del departamento de Oruro, la conflictividad se concentró en los distritos mineros de Huanuni, Inti Raymi, Totoral y San José, con eventos que se prolongaron a lo largo de los primeros tres años. Una explicación para ello es la existencia de organizaciones sindicales y cooperativas que permanecieron activas aun en etapas de crisis del sector minero, muchas de ellas con tradición de lucha y capacidad movilizadora reconocida, como es el caso del Sindicato Mixto de Trabajadores Mineros de Huanuni, que pertenece al distrito minero con mayor número de trabajadores del país y que desde hace varios años ha vuelto a cobrar protagonismo dentro de la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB).

En el departamento de La Paz, los conflictos mineros se incrementaron notoriamente a partir del año 2011, debido a la disputa entre diferentes actores mineros por el control de minas dispuesto, que volvió a reactivarse merced a las circunstancias favorables en el mercado internacional de minerales. Entre ellas, las principales están ubicadas en las provincias Murillo, Loayza e Inquisivi. Además, merece señalarse que en 2012, año con la mayor cantidad de problemas, destaca el conflicto por el control de la mina Colquiri. Con todo, un hecho llamativo es que varios conflictos ocurrieron en la ciudad de La Paz, por su condición de sede de los principales órganos de decisión política del Estado, y no necesariamente por tratarse de demandas o temas que involucren a actores locales.

Por su parte, los conflictos producidos en Potosí se concentraron mayoritariamente en la ciudad capital del departamento, en torno a problemas surgidos en la explotación del Cerro Rico y, en menor medida, en distritos como Porco y San Cristóbal, ligados a la disputa por extensiones de trabajo entre cooperativistas y empresas privadas que operan bajo contratos de arrendamiento y riesgo compartido en áreas estatales. Sin embargo —por sus características violentas, por la cantidad y heterogeneidad de actores involucrados y la prolongación de sus repercusiones en el tiempo—, el conflicto que sobresale es el de la mina Mallku Khota, ante la demanda de las comunidades indígenas de revertir la concesión de la empresa transnacional South American Silver Limited y constituir una nueva empresa estatal que proporcione fuentes de trabajo a los pobladores de la región, demanda que chocó con el interés de cooperativistas de esa y otras regiones de ampliar sus áreas de explotación en la zona, supuestamente rica en yacimientos de plata y otros minerales, como el indio y el galio.

También destaca la presencia de conflictos que implicaron a actores mineros en el departamento de Santa Cruz, relacionados con el inicio de actividades de explotación de hierro en El Mutún y el crecimiento de actividades informales en zonas fronterizas con Brasil. En el primer caso, los conflictos, que se prolongaron durante los dos primeros años del período, se relacio-

naron con el incumplimiento de la promesa gubernamental de materializar la demanda cívica regional de instalación de un complejo siderúrgico y con la deficiente gestión de la Empresa Siderúrgica del Mutún. En el segundo caso, los conflictos se originaron en la decisión del Gobierno de intervenir varias explotaciones ilegales de oro en la región de San Ramón en octubre de 2010, y se prologaron hasta 2012 principalmente bajo la forma de demandas de reactivación de la actividad minera y en contra de la conversión de las concesiones privadas en áreas fiscales.

3.2. CONCENTRACIÓN TEMÁTICA DE LOS CONFLICTOS MINEROS

En el ámbito relativo al control de los medios de producción, el tema que concentró la mayoría de los conflictos fue, indudablemente, el de la demanda y/o disputa por áreas de trabajo, cuya forma más dramática fue la toma violenta, calificada convencionalmente como “avasallamiento”. Este tipo de conflicto fue recurrente durante el período de análisis, y presentó cierta regularidad en términos del número de eventos, lo que revela que sus motivos o causas permanecen no resueltos.

Los conflictos con este carácter enfrentaron a diversos actores: cooperativas, comunarios, desocupados, empresas privadas y trabajadores asalariados, y fueron evolucionando. Inicialmente consistían en disputas entre cooperativistas, comunarios y grupos de des-

ocupados por minas abandonadas o paralizadas. Acto seguido, se percibe el incremento de pugnas entre comunarios y empresas privadas con cooperativistas, provocadas por la ocupación de nuevas áreas por parte de estos últimos. Finalmente, la disputa por áreas mineras involucró a los trabajadores asalariados organizados nacionalmente demandando la nacionalización de la minería.

En el caso de la demanda de nacionalización —que es el otro componente del ámbito temático relacionado con medios de producción—, su evolución fue contradictoria. Inicialmente, sindicatos individuales del subsector privado se opusieron a la nacionalización por temor a perder sus fuentes de trabajo y por desconfianza hacia la Administración estatal. En un segundo momento, la constante agresión de los cooperativistas a áreas mineras operadas por empresas privadas condujo a sus asalariados a demandar la intervención estatal como forma de garantizar sus fuentes de trabajo. Finalmente, en la medida en que fueron evolucionando negativamente las relaciones políticas del movimiento obrero con el gobierno de Evo Morales, y ante el convencimiento de las organizaciones sindicales mineras de que las políticas gubernamentales eran las que alentaban y amparaban las acciones de los cooperativistas, la demanda de nacionalización fue asumida por la FSTMB como entidad nacional, con el apoyo expreso de la COB, durante el conflicto de Colquiri en 2012.

Tabla 4: Conflictos laborales en la minería según motivo, por año (2010-2014)

Reivindicación	2010	2011	2012	2013	2014*	Total
Medios de producción	14	10	25	11	2	62
Condiciones del proceso de trabajo	6	10	4	6	0	26
Derechos laborales colaterales	3	3	4	3	0	13
Gestión estatal	5	5	5	5	4	24
Total	28	28	38	25	6	125

* De enero a abril.

Fuente: elaboración propia con información de la base de datos de la Fundación UNIR Bolivia.

En el conjunto de conflictos por áreas de trabajo también figuran algunos referidos al rechazo de los cooperativistas a medidas legales —como la prohibición de adquirir nuevas áreas de trabajo en el Cerro Rico de Potosí o el desarrollo de la minería en áreas protegidas—, que afectarían sus actividades. Su permanencia hasta la actualidad muestra la gravedad de los impactos sociales y políticos que podría tener la implementación de dichas medidas.

Finalmente, se presentaron también conflictos referidos al pedido de reactivación de proyectos mineros y metalúrgicos por parte de las organizaciones sindicales, y que, con los cambios operados en la orientación política de las dirigencias sindicales en los últimos años, sustituyó a la demanda de nacionalización como prioridad de los pliegos petitorios y del discurso de la FSTMB y la COB.

En el caso de los conflictos referidos a las condiciones en el trabajo, se advierte la concentración en torno a las demandas de incremento salarial y de rechazo a la política salarial del Gobierno, consistente en la contención de los costos laborales, ajustándolos estrictamente según la evolución de la inflación. Estos conflictos se presentaron durante todos los años del período, unas veces originados en demandas de sindicatos individuales —aunque muy influyentes, como es el caso de Huanuni— y otras en demandas incluidas en el pliego de peticiones de la COB. Empero, el conflicto más destacado, por la amplitud de la convocatoria de las movilizaciones y por la radicalidad expresada en la huelga general, fue el de rechazo a la medida gubernamental de elevación del precios de los combustibles en diciembre de 2010, conocida como “Gasolinazo”, y que repercutió hasta el primer semestre de 2011 en el marco de las negociaciones sobre el incremento salarial anual entre la COB y el Gobierno. En este conflicto las organizaciones de los mineros asalariados y de los trabajadores de las cooperativas actuaron en la misma dirección, aunque los argumentos que sustentaban sus demandas fueron diferentes.

Los conflictos referidos a otras condiciones de trabajo —como estabilidad, seguridad industrial y trato

patronal— fueron pocos y considerablemente menos que los relativos al salario. Se puede mencionar como los más relevantes aquellos declarados por trabajadores de empresas públicas, como Karachipampa, Vinto y Coro Coro, por su recontractación, luego de la fase de reestructuración que sufrieron a consecuencia de su nacionalización. También destacan algunos conflictos en empresas privadas, como Inti Raymi (en proceso de cierre) y Sinchi Wayra (por la firma de contratos indefinidos).

Los conflictos por pensiones de jubilación —incluidos en la clasificación de derechos colaterales— suscitados en el sector minero tienen algunas características especiales que los hacen relevantes. En primer lugar, aunque no fueron muchos, su amplitud, en términos de actores demandantes y alianzas establecidas entre ellos, así como el carácter de la respuesta del Gobierno como actor demandado fueron apreciables. En segundo lugar el conflicto, antes de estallar en 2013, se había mantenido latente desde 2010, año en que gobierno de Evo Morales promulgó la reforma del sistema. No fue sino luego de experimentar el alcance limitado de los beneficios del nuevo sistema —muy semejantes a los del sistema de capitalización individual— que los asalariados, especialmente de Huanuni, actuaron en contra de la reforma.

Los conflictos relativos a la aplicación de políticas públicas se produjeron mayoritariamente alrededor de demandas de trabajadores asalariados y cooperativistas y de destitución de autoridades sectoriales acusadas de ineficiencia en su gestión. En segundo lugar, figuran los conflictos derivados de la redacción y aprobación de la nueva ley minera, protagonizados principalmente por las organizaciones de cooperativistas, que se produjeron al final del período. La importancia de estos conflictos radica en que los cooperativistas lograron ratificar, mediante su presión y con el apoyo del Gobierno, la orientación favorable a sus intereses de la política inscrita en la nueva norma, pese al rechazo público de otros actores involucrados en el desarrollo minero.

3.3. ACTORES, ORIENTACIÓN Y ALCANCE DE LOS CONFLICTOS

Debido a la definición metodológica anticipada, la descripción sobre la participación de los actores se limita a los trabajadores asalariados y los cooperativistas como actores demandantes. Aunque podemos encontrar una relación de los actores demandados a partir de la base de datos de la Fundación UNIR Bolivia, solo la tomamos en cuenta para contextualizar el análisis de los conflictos, y no realizamos un análisis específico concentrado en ellos.

La característica general más destacable de la evolución de los conflictos protagonizados por los trabajadores mineros asalariados durante el período de referencia es la evidente evolución desde temáticas referidas a la mejora de las condiciones de trabajo inmediatas hacia otras de naturaleza más política, como la nacionalización; esta última concentra la mayoría de los conflictos en 2012. Además, la preeminencia de los conflictos por la nacionalización aparece como una evolución de conflictos más “defensivos” o de re-

chazo a los avasallamientos de áreas mineras por parte de otros actores que se habían producido entre 2010 y 2011.

Los conflictos laborales por salarios en la minería adquieren una connotación especial, si tomamos en cuenta que las remuneraciones promedio del sector figuran entre las más altas del mercado boliviano y que han tenido un constante comportamiento al alza. Por ese motivo, a diferencia de otros sectores de asalariados, cuyas recurrentes movilizaciones por incrementos salariales encuentran la solidaridad general ante la evidencia de la insuficiencia de sus remuneraciones, en el caso de los trabajadores mineros, los conflictos que protagonizaron en los años recientes provocaron posturas divergentes en la opinión pública. Y es que desde el Gobierno y algunos círculos de opinión se difundió versiones erróneas que calificaron de privilegiada la situación de los mineros, y que los atribuyeron a una supuesta “dictadura sindical” que, aprovechando su afinidad con el actual régimen, habría elevado irracionalmente los salarios ocasionando penurias en las finanzas de las empresas públicas (Ferrufino, 2013).

Tabla 5: Conflictos protagonizados por asalariados

Reivindicación	2010	2011	2012	2013	2014*	Total
Salarios	5	5	2	4		16
Áreas de trabajo	4	6	1	3		14
Políticas públicas	1	3	4	2	2	12
Nacionalización		1	9	1	1	12
Estabilidad en el trabajo	1	3	1	1		6
Pensiones	1		2	2		5
Beneficios sociales	2		1			3
Condiciones laborales		1	1			2
Salud		1				1
Vivienda			1			1
Ingresos empresa			1			1
Multi				1		1
Trato de la patronal				1		1
Total	14	20	23	15	3	75

* De enero a abril.

Fuente: elaboración propia con información de la base de datos de la Fundación UNIR Bolivia.

Lo cierto es que la elevación excepcional de los salarios de los trabajadores mineros es en gran parte consecuencia de las propias políticas salariales adoptadas desde el lejano pasado del nacionalismo y continuadas en la etapa neoliberal, y que, paradójicamente, estaban destinadas a contener el incremento de los salarios. En efecto, las políticas proempresariales privilegiaron el sistema del salario a destajo, es decir, determinado por el volumen de producción de cada trabajador y por la cotización del producto, porque se aseguraban que la recuperación de las ganancias capitalistas siguiera el ritmo del clima macroeconómico y no se viera afectado por el incremento de costos al margen de la inflación. En la actualidad, el ciclo excepcional de precios internacionales y el incremento de la producción para enfrentar la creciente demanda han dado lugar a que los componentes salariales variables (“precios de contrato”) tengan un inusitado incremento sin que medie manipulación o presión ilegal de los sindicatos.

Sin embargo, la postura gubernamental al respecto no ha sido consecuente. Inicialmente, para sostener la justeza de su política de nacionalizaciones, el Gobierno no dudó en ponderar públicamente el desempeño de las empresas estatales y el compromiso de los trabajadores con su desarrollo. Por ello, se puede concluir que el reciente ataque gubernamental a los trabajadores y la denuncia sobre “privilegios” mal habidos estuvieron motivados por el creciente distanciamiento político de los obreros de Huanuni antes que por razones técnicas o económicas.

Respecto a la nacionalización, la trayectoria de las normas dictadas demuestra que el Gobierno no tenía intención de que la reposición de COMIBOL como actor productivo influyera en la recuperación de áreas, y menos de proyectos mineros privatizados: en 2007, después del conflicto en Huanuni, se restituyó sus atribuciones a COMIBOL, pero no se hizo nada por su fortalecimiento hasta 2012, cuando se nacionalizó Mallku Khota y Colquiri como resultado de la presión de los asalariados y las comunidades originarias de dichos distritos. Esta actitud gubernamental y la

creciente certeza de las organizaciones sindicales de que la política oficial beneficiaba a los cooperativistas —protagonistas centrales de los avasallamientos de áreas mineras que afectaban la permanencia de las empresas que demandaban fuerza de trabajo asalariada— fueron estableciendo las condiciones para que la evolución política de la FSTMB y la COB, reflejada en el retorno de su discurso a su eje ideológico socialista, se acelerara y se plasmara en demandas de un indudable carácter contestatario.

Como se señaló antes, pese a que el XXX Congreso de la FSTMB en 2008 ya había inscrito la demanda de nacionalización de las minas entre sus resoluciones, no será sino hasta 2012 —momento en que arreciaban los avasallamientos acicateados por el incremento de los precios de los minerales, afectando algunas de las operaciones más rentables, como Colquiri y Porco— cuando los dirigentes recientemente elegidos se vieron obligados a retomar esa consigna de lucha.

Las consecuencias de estos conflictos por la nacionalización se expresaron en la modificación radical del discurso gubernamental respecto a esa medida. Afectado por las repercusiones políticas derivadas del conflicto de Colquiri, como el evidente alineamiento de vastos sectores populares alrededor de la lucha de los asalariados y en contra de sus principales aliados, en medio de un nuevo conflicto de carácter nacional —esta vez por el incremento de pensiones—, el Gobierno reaccionó cuestionando la eficiencia de las empresas mineras estatales y del trabajo de sus obreros y planteando la posibilidad de su reversión a manos privadas. Más aún, acusó a los sindicatos de “corporativizar” la gestión de las empresas nacionalizadas priorizando únicamente sus intereses de grupo, y decidió llevar a cabo auditorías para establecer responsabilidades personales en el debilitamiento financiero de Huanuni y Colquiri, supuestamente producido por el incremento de los costos laborales. Esta nueva postura ha culminado, por una parte, con la aprobación de algunas medidas que penalizan las huelgas y paros con la suspensión del pago de algunos beneficios¹¹ y,

11 Es el caso del D.S. 1775, que condiciona el pago del sueldo 15 a los obreros de Colquiri a la superación de las metas de producción y a la no realización de huelgas.

por otra, con la remoción anticipada de la dirigencia del sindicato de Huanuni y su sustitución por personas afines al partido gobernante¹².

Respecto a los actores demandados (véase tabla 3A), destaca la concentración de demandas hacia el Gobierno. Esto revela, en primer lugar, el carácter y la dimensión política de las demandas y, en segundo lugar, el escaso funcionamiento o eficacia de las instituciones sectoriales y locales en ámbitos que involucran derechos laborales. El primer aspecto es, en nuestro criterio, el más relevante, dado que demuestra que los actores demandantes no perciben como los problemas más importantes aquellos que derivan de la situación en que se desarrolla el proceso de trabajo en el que están involucrados, sino los que resultan de la situación económica más general y de la gestión gubernamental, por lo que sus demandas y los conflictos dirigidos a alcanzar una solución por parte de sus empleadores resultan minoritarios.

En la evolución de la conflictividad protagonizada por los cooperativistas mineros, destaca la presencia dominante de la temática referida al control de áreas mineras, cuya presencia es notoria en todos los años de la serie. Esta situación ratifica algunos pronósticos previos sobre la recurrencia de esa temática en los

conflictos sectoriales y de sus consecuencias en la dinámica sociopolítica del país¹³.

Los avasallamientos fueron fomentados por la inacción del Gobierno que, por el contrario, implementó políticas favorables al crecimiento de las áreas en manos de los cooperativistas, afectando las propias áreas fiscales y las concesiones de actores privados. Esa actitud oficial es visible desde muy temprano: en 2007, al mes de haberse aprobado, se modifica el D.S. que estableció la reserva fiscal para permitir la continuidad de las solicitudes de concesiones por parte de las cooperativas. Y pese a que el 1° de mayo de 2013 se aprobó la Ley 367, que incluye en el Código Penal las figuras punibles de avasallamiento en área minera, explotación ilegal de minerales y comercio de productos mineros ilegales, los conflictos continuaron produciéndose hasta 2014.

A esa situación contribuyeron, además de la tradicional ineficacia de las instituciones públicas para hacer cumplir los preceptos legales, las decisiones contradictorias asumidas por el Gobierno: por un lado, pese a haber promulgado la Ley 367, determinó mediante la Ley 368 —aprobada el mismo 1° de mayo de 2013— que:

Tabla 6: Conflictos protagonizados por cooperativistas

Reivindicación	2010	2011	2012	2013	2014*	Total
Áreas de trabajo	10	3	10	7	1	31
Políticas públicas	1	1		3	1	6
Nacionalización			5			5
Ingresos empresa	3	1			1	5
Vivienda		2				2
Salarios		1				1
Total	14	8	15	10	3	50

* De enero a abril.

Fuente: elaboración propia con información de la base de datos de la Fundación UNIR Bolivia.

12 En octubre de 2013, faltando todavía algunos meses para la conclusión de su mandato, los dirigentes que habían encabezado las movilizaciones por las reformas al sistema de pensiones fueron removidos, convocándose a nuevas elecciones en las que venció la fórmula encabezada por Pedro Montes.

13 Un informe de seguimiento de la Fundación UNIR identificaba “un enorme potencial para el incremento de la conflictividad en ámbitos locales a partir de problemas vinculados con el acceso a la tierra y otros recursos naturales. Si estos conflictos se multiplican, más allá de que a nivel nacional la polarización siga disminuyendo, podría darse una escalada de los conflictos en el seno de la sociedad que pongan en riesgo la gobernabilidad del país” (Fundación UNIR, 2008).

no se aplicarán los alcances de la normativa relacionada a delitos de avasallamiento de áreas mineras, explotación ilegal de recursos minerales, compra y venta ilegal de recursos minerales, a las personas que forman parte integrante de las cooperativas mineras, representantes de personas colectivas y personas naturales, que presentaron trámites de Contrato de Arrendamiento en área fiscal (Estado Plurinacional de Bolivia, 2013).

Por otro lado, a través del D.S. 1619 de 19 de junio del mismo año, dispuso el arrendamiento de la mina Himalaya a la cooperativa Cerro Negro, que había avasallado esa área minera que se encontraba arrendada desde 1995 a la empresa minera Himalaya Ltda.

La otra temática destacable es la de la nacionalización, que se traduce en conflictos en 2012, coincidiendo con aquellos en Mallku Khota y Colquiri. La postura de los cooperativistas en los mismos adquiere una connotación negativa; es decir, sus demandas u objeciones —dirigidas principalmente al gobierno central—, buscan a impedir la reversión de concesiones privadas a manos de COMIBOL. Patentizando su origen de clase (pequeños propietarios de medios de producción), los cooperativistas reeditaron los argumentos que habían esgrimido desde las primeras décadas de su vigencia legal (allá por el decenio de 1950), y que revelan una curiosa concepción de la nacionalización: la reversión de áreas mineras de manos de empresarios extranjeros debe favorecer su apropiación por trabajadores independientes de origen boliviano (FERRECO, 2011). Así, actúan en contra de cualquier disposición gubernamental, impuesta por los obreros asalariados, que signifique una socialización de los recursos naturales o de los medios para producirlos, exigiendo que su disposición sea privada, para lo cual acreditan su origen boliviano o su condición de pobres¹⁴.

Respecto a los actores demandados, se repite la situación observada en el caso de los asalariados: la concentración de demandas hacia el gobierno nacional,

que revela el carácter y la dimensión política de las demandas que ocasionaron los conflictos.

4. LAS CAUSAS DE LOS CONFLICTOS

La lectura de la evolución de los conflictos laborales mineros nos muestra claramente que los mismos estuvieron dominados por los conflictos relativos al control del principal medio de producción: los yacimientos mineros. Estos conflictos destacaron no solo por su intensidad y amplitud, sino también porque implicaron como actores demandantes tanto a trabajadores asalariados como a trabajadores de las cooperativas. Obviamente, la condición objetiva general para esta situación es el incremento de los precios internacionales, que permitió la reactivación de parajes mineros paralizados y la explotación de nuevos yacimientos, induciendo a los actores mineros, principalmente a las cooperativas, a buscar su control para el usufructo de su riqueza.

En comparación, los conflictos orientados a la mejora de condiciones de trabajo fueron menores en número, y excepto el suscitado por la demanda de incremento de las jubilaciones, no tuvieron una intensidad relevante y su cobertura fue local, involucrando por lo general solo a sindicatos de empresa.

Contrastando esa descripción de lo sucedido con la información sobre la situación de indicadores económicos y sociales y sobre la orientación de las políticas públicas, creemos que las condiciones de trabajo no sufrieron cambios muy grandes, debido fundamentalmente a que la principal variable —el salario— tuvo más bien una evolución positiva remarcable gracias a la influencia del ciclo económico en su fase de auge y a los resultados de las luchas obreras de años previos. Esto no descarta que la influencia del propio ciclo económico, reflejado en el incremento de la demanda de trabajo, combinada con condiciones inherentes a las organizaciones laborales, haya incidido en la emer-

14 El dirigente máximo de FENCOMIN, Albino García, en ocasión de la firma del acuerdo que puso fin al conflicto en Colquiri, afirmaba que “el tema de nacionalización no es un tema de nosotros, sino que la preocupación de las cooperativas es que se hubieran tomado nuestra áreas”. [*Jornada*, disponible en: <http://www.jornadanet.com/n.php?a=78080-1>].

gencia de acciones por la conquista de mayores derechos o beneficios salariales.

Otros elementos que condicionaron ambos aspectos fueron: *la política minera del Gobierno*, que no incluyó en ningún momento la generación de empleo como su responsabilidad, y continuó con la orientación de los anteriores gobiernos, que dejaron esa obligación a la propia dinámica de la economía y al interés de los actores privados, y *la amplitud del subempleo* (en presencia de una reducción del desempleo abierto) en el conjunto de la economía nacional y especialmente en las áreas mineras, lo que da lugar a que la alternativa del trabajo minero aparezca como la mejor para los sectores pobres del campo.

Consecuentemente, consideramos que los factores causales de la generación y evolución de los conflictos en el período 2010-2014 son esencialmente políticos:

- (i) empoderamiento político del actor cooperativista a partir de su afinidad política y su adhesión al partido gobernante;
- (ii) recuperación de las capacidades organizativas y movilizatorias del actor asalariado, debido al incremento de la población trabajadora, especialmente en empresas estatales, a partir de 2006;
- (iii) evolución política del actor asalariado, que se traduce en el cambio de sentido de su discurso político, potenciando la recuperación de su identidad como “vanguardia” popular;
- (iv) ausencia de capacidad organizativa y de independencia ideológica de los trabajadores dependientes de las cooperativas, traducida en la inexistencia de sindicatos;
- (v) orientación y decisiones de política gubernamental, que priorizan la obtención de ingresos fiscales, delegan la generación de empleo a la iniciativa privada y buscan la consolidación del apoyo político del actor cooperativista.

Veamos, en síntesis, cómo operaron estos factores causales en los actores demandantes principales.

Las cooperativas alcanzaron un gran crecimiento, constituyéndose en el principal generador de empleo en la minería. Consecuentemente, el aumento de una masa de trabajadores cooperativistas con elevada capacidad de movilización les dio el poder para negociar mejores condiciones de acceso a los recursos mineros e incluso para sellar alianzas con los partidos neoliberales.

Sin embargo, es con la llegada del MAS al poder en 2006 —en coincidencia con un ciclo de altos precios internacionales de los minerales— que las cooperativas dejan de ser consideradas únicamente un refugio frente al desempleo, y alcanzan reconocimiento estatal como una forma privilegiada de desarrollo económico y un factor de poder político determinante.

El antecedente de la alianza política entre el MAS y las cooperativas en 2005 es el descubrimiento de intereses comunes, en ocasión de la aprobación de la Ley de Hidrocarburos propiciada por la movilización popular, entre cuyas filas destacó la fuerza de los cooperativistas. La dirigencia cooperativista decidió entonces brindar su apoyo social al partido de Evo Morales a cambio de nuevos privilegios y prebendas que siguieron el camino de los beneficios otorgados por los gobiernos neoliberales. Más aún, los cooperativistas se aseguraron de que esas demandas fueran plasmadas con la activa participación de sus representantes en el Parlamento y en el mismo Poder Ejecutivo.

Como se ha señalado, desde el partido de gobierno se alentó el fortalecimiento económico y el fortalecimiento político de las cooperativas. La propia concepción ideológica del MAS, en su afán de presentar el “proceso de cambio” como un cambio de época, asigna a las cooperativas un lugar privilegiado en la tarea de “expandir y producir otras modernidades”, distintas a la modernidad capitalista y concebidas como tránsito al socialismo. En esa construcción del socialismo *sui generis*, el Estado controlaría, planificaría y potenciaría la alianza entre “el pequeño productor, el

artesano, la comunidad campesina, la asociación laboral y la cooperativa” (García Linera, 2009).

Así, la política gubernamental de fomento a la actividad minera, en ausencia de estatización, estuvo dirigida a potenciar a las cooperativas mineras, consideradas ya no solamente como refugio de los desocupados, sino como prospecto de una nueva clase capitalista “nacional” de origen mayoritariamente indígena. Pese a las reiteradas declaraciones gubernamentales de garantía para los derechos adquiridos de inversionistas privados y de la misma COMIBOL, su actitud hacia los avasallamientos fue excesivamente tolerante, al punto de que en los distintos conflictos acabó consolidando la apropiación privada de yacimientos por los cooperativistas, en vez de aplicar la ley sobre avasallamientos promulgada por el mismo Gobierno en 2012.

Sin embargo, debido a que dentro de las cooperativas rigen relaciones capitalistas de producción, resultado de la creciente diferenciación social promovida por su relación con los capitales privados mediante vínculos comerciales o directamente a través de su subcontratación, y que se refleja en la generación de empresarios capitalistas con capacidad de acumular, la justificación de los avasallamientos de áreas mineras como reivindicación del derecho al trabajo es discutible. En efecto, tomando en cuenta las condiciones laborales vigentes en ellas, y fundamentalmente la apropiación de los excedentes por los socios más fuertes, aunque la expansión de las áreas mineras cooperativizadas se presente como una reivindicación que beneficia a trabajadores desocupados, en muchos casos es motivada más bien por la búsqueda de mayores ganancias empresariales.

Las características de la evolución de la economía nacional, de naturaleza rentista, han fomentado la difusión de actitudes individualistas en numerosos trabajadores de muchas ramas productivas, situación que no es ajena a las cooperativas mineras. Por ese motivo, los trabajadores dependientes de éstas —peones asalariados de las élites propietarias— no orientan a sus

empleadores sus demandas por mejores condiciones de trabajo y de ingresos, sino que reclaman al Estado la dotación de áreas de trabajo para desarrollar sus actividades de manera “independiente”.

El discurso manejado por los socios/patrones y por el Gobierno, que enaltece el trabajo “por cuenta propia” como expresión renovada de formas económicas comunitarias y de compromiso social distinto al interés “corporativo” del trabajo asalariado, oscurece la verdadera condición subordinada del trabajo al capital y la naturaleza de las relaciones laborales. Como se señala en otra investigación,

dentro de las cooperativas, la mayor parte de las capas jóvenes rompen con las tradiciones y la formación obrera de antaño. Para la élite de cooperativistas que constituyen la burguesía o pequeña burguesía del subsector, esta capa de jóvenes constituye una fuerza de trabajo fácilmente maleable, dirigible y, sobre todo, explotable. Y durante esta experiencia, estos jóvenes aprenden e incorporan prácticas de competencia, individualismo, que torna aún más invisible, para ellos su condición de subordinados y explotados (Aillón, Castro y Peredo, 2013).

Esa actitud, que se convierte en un sello de identidad de los obreros cooperativistas, junto al férreo control ejercido por los dirigentes de las cooperativas y de sus organizaciones matrices, dificulta la conformación de organizaciones sindicales que defiendan sus derechos apelando a las definiciones de la relación laboral establecidas en la propia Ley General del Trabajo y en normas promulgadas recientemente. El actual Gobierno, contradiciendo su propio discurso sobre el ejercicio de los derechos laborales, desconoce esa realidad al incorporar en la nueva Ley de Cooperativas, aprobada en 2013, un artículo expreso prohibiendo la sindicalización de los “socios” de las cooperativas¹⁵.

Por otra parte, el deterioro paulatino de las cotizaciones internacionales extranjeras en la región, las expectativas pesimistas sobre la recesión mundial y la com-

15 Artículo 37 de la Ley 356 de 10 de abril de 2013.

petencia por la atracción de inversiones influyen en la política gubernamental, que se torna más proclive a los intereses de las empresas transnacionales —únicas con capacidad instalada para enfrentar la situación mediante el incremento de su productividad—, llegando a revisar las promesas de “nacionalización” e incluso la “estatización obligada”. Esto preocupa y motiva a los asalariados a precautelar el patrimonio de la empresa y a demandar mayor apoyo estatal

Las políticas económicas del Gobierno, que desde diciembre de 2010 (“Gasolinazo”) se inclinaron más abiertamente por la adopción de los paradigmas liberales —como el de la libre fijación de precios y la eliminación de subvenciones—, impactó sobre la inflación y afectó las condiciones de vida de los trabajadores, provocando su reacción. Más aún, desde 2012 el Gobierno alienta la búsqueda de competitividad basada en criterios capitalistas de racionalización de costos —principalmente laborales— y la búsqueda de excedentes, lo que redundará en la baja creación de fuentes de trabajo, e inclusive en la reducción de empleo, en las minas estatales.

En el caso del subsector privado, la baja tasa de ocurrencia de conflictos se explica no solo por la existencia de mejores condiciones laborales y de seguridad industrial, especialmente en las empresas más grandes —muchas de las cuales responden a rigurosas normas de responsabilidad social empresarial y al escrutinio de organismos de sus países de origen, regidos por convenios y acuerdos internacionales—, sino por el nivel relativamente alto de los salarios y la inexistencia de sindicatos plenamente independientes de la patronal.

Finalmente, la acción coordinada de diferentes actores de trabajadores a nivel nacional por la jubilación con 100 % del valor del salario del trabajador activo fue resultado de la evidencia comprobada de los exiguos niveles de las rentas de jubilación que provee el sistema de capitalización individual —mantenido por la reforma parcial del actual Gobierno— al cabo de 30 o más años de trabajo, y del incumplimiento de la reposición del sistema universal y solidario. En el caso

particular de los trabajadores mineros, la demanda se ajusta a sus expectativas sobre el comportamiento futuro del mercado de minerales y, consecuentemente, sobre la probable reducción de sus remuneraciones.

La recuperación del sindicalismo minero a partir de las conquistas materializadas en la recuperación de Huanuni en 2002 y su papel determinante en la llamada “Guerra del Gas”, desembocaron en la recuperación de su tradicional politización y en la renovación discursiva con sus consignas históricas ligadas a la socialización/nacionalización de los medios de producción, situación que durante el período desemboca en la estatización de Colquiri.

Además, se debe mencionar la recuperación política y organizativa del sindicalismo minero que empezó a reivindicar, en oposición a la orientación ideológica de la política oficial, la nacionalización de las minas como paso a la socialización de los medios de producción.

En 2008, en el XXX Congreso Ordinario de la FSTMB, se produce el debate sobre la nacionalización de las minas. Por un lado estuvieron quienes defendían la presencia de las empresas privadas mineras, justificándola con el argumento de que su permanencia garantizaba la estabilidad de sus fuentes de trabajo ante la debilidad económica y la incapacidad técnica de COMIBOL para asumir su administración. Ese grupo de delegados está conformado por los sindicatos de trabajadores asalariados de la minería privada. Por otro lado, los sindicatos encabezados por el de la estatal Huanuni demandaron la estatización de las minas que permanecen en manos de empresarios privados y el monopolio de la comercialización de los minerales, bajo los argumentos de que la nacionalización de los recursos naturales —como los hidrocarburos y los minerales— en beneficio del pueblo había sido el principal planteamiento de la lucha popular en la “Guerra del Gas”, cuya “agenda” constituía el programa obligatorio de reformas de este período histórico, y que solo con las minas en poder de COMIBOL se garantizaría que los elevados excedentes económicos

sean transferidos al Estado para financiar la mejora de las condiciones laborales de los trabajadores.

La perspectiva de la demanda de nacionalización de la minería de los asalariados, sin embargo, apunta más allá de la reivindicación por intereses de este grupo social, pues entronca, en un nuevo escenario de profundo desarrollo político, con las reivindicaciones y proclamas del movimiento obrero; esto es, con la lucha por la revolución social. Como señala una investigación ya citada, la postura de los obreros asalariados, particularmente la de los de la minería estatal, “asume rasgos antiimperialistas” al plantear “una vía no privada, sino estatal de desarrollo del sector minero” (Aillón, Castro y Peredo, 2014). Esa postura choca con el curso real del proceso liderado por Evo Morales, que demuestra una evidente contradicción entre el discurso estatista y las acciones prácticas y acaba debilitando las posibilidades de que la empresa estatal sea el actor protagónico del desarrollo del sector minero. Se trata en realidad de que, a partir de su propia experiencia acumulada, y en un contexto nuevo de ascenso de las luchas sociales, los obreros llegan a comprender, como diría Marx, que los sindicatos

[...] trabajan bien como centros de resistencia contra las usurpaciones del capital. Fracasan, en algunos casos, por usar poco inteligentemente su fuerza. Pero, en general, fracasan por limitarse a una guerra de guerrillas contra los efectos del sistema existente, en vez de esforzarse, al mismo tiempo, por cambiarlo, en vez de emplear sus fuerzas organizadas como palanca para la emancipación final de la clase obrera; es decir, para la abolición definitiva del sistema del trabajo asalariado (Marx, 1976).

5. PERSPECTIVAS

Aquí señalamos algunos aspectos económicos, sociales y políticos que pueden influir sobre la conflictividad laboral en el sector minero en un futuro inmediato.

En primer lugar, la situación de la economía internacional —caracterizada por la recesión económica de

varios países y regiones desarrolladas, que no logran superar los impactos de la crisis internacional de 2008, la ralentización de la economía china producida por la implementación de políticas públicas en la búsqueda de evitar su sobrecalentamiento, la reorientación de la política económica de los Estados Unidos para reducir paulatinamente la expansión monetaria con vistas a fortalecer el dólar—, puede evolucionar disminuyendo la demanda por materias primas mineras y ocasionando una reducción de precios de los minerales mayor a la experimentada los últimos años. Este escenario, indudablemente, afectaría negativamente el crecimiento económico sectorial y del conjunto de la economía nacional.

Los problemas que enfrenta el sector minero internamente —como la ausencia de nuevos prospectos rentables importantes por el abandono de la exploración, la consecuente ausencia de inversiones productivas privadas por las disminuidas expectativas de ganancias y la irrelevante inversión estatal—, están induciendo al Gobierno a otorgar, mediante reformas incluidas en la nueva ley minera, mayores ventajas y privilegios tributarios y financieros a las empresas privadas y cooperativas con el fin de incrementar su actividad. Esto podría provocar el avance incontrolable de la actividad minera sobre territorios indígenas y parques nacionales, con los consiguientes impactos ambientales y sociales.

Las consecuencias de la evolución del contexto internacional y de las reformas asumidas, traducidas en menores ingresos fiscales, podrían aumentar la presión de los administradores de las empresas mineras estatales y del propio gobierno central sobre sus trabajadores, con el fin de incrementar sus utilidades. En ese propósito, podrían aumentarse o profundizarse medidas destinadas a la elevación de la productividad y a la reducción de costos laborales, con lo que se plantaría nuevas condiciones para los conflictos laborales.

Finalmente, los resultados de las elecciones de octubre del presente año podrían ocasionar el fortalecimiento político de los cooperativistas, facilitando la continuidad de sus acciones enfocadas a un mayor control de

áreas mineras y la preservación, o incluso el aumento, de sus privilegios económicos y tributarios. Esta perspectiva no es improbable si se toma en cuenta la forma en que se han impuesto sus demandas en la redacción de la nueva ley minera.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES VIRTUALES

APEMIN II. (2008, agosto). *Diagnóstico del Sector Minero Cooperativizado en los Departamentos de Oruro y Potosí. Informe final*. La Paz: Ministerio de Minería y Metalurgia.

Arze, Carlos y Gómez, Javier. (2013). “¿El proceso de cambio nos conduce al Vivir Bien?”, en: Edgardo Lander, Pablo Ospina, Víctor Álvarez, Carlos Arze y Javier Gómez, *Promesas en su laberinto. Cambios y continuidades en los gobiernos progresistas de América Latina*. La Paz: IE, CEDLA, CIM.

CEDIB (2008). *Cooperativas mineras en Bolivia. Formas de organización, producción y comercialización*. Cochabamba: Centro de Documentación e Información Bolivia.

Collque, Juan y Nogales, Neyer (n.d.). “La diferenciación social en las cooperativas mineras de Bolivia”. Informe: avance del estudio, inédito.

COMIBOL – Corporación Minera de Bolivia (2011). “Empresa Minera Huanuni. Audiencia Pública de Rendición de Cuentas 2011”. Presentación en Power Point.

Ferrufino, Rubén. (2013). “Huanuni: problemas, retos y opciones”, en: Henry Oporto (ed.), *¿De vuelta al Estado minero?* La Paz: Fundación Vicente Pazos Kanki.

Fundación Jubileo (2012). *Diagnóstico del Sector Minero*. La Paz: Fundación Jubileo.

García Linera, Álvaro (2012). *Las empresas del Estado. Patrimonio colectivo del pueblo boliviano*, La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional.

García Linera, Álvaro (2009). *El papel del Estado en el Modelo Nacional Productivo*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional.

Estado Plurinacional de Bolivia (2013). “Ley N° 368. Ley de Autorización de Suscripción de Contratos Mineros”: *Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia*, núm. 520 de 1° de mayo de 2013.

República de Bolivia. Presidencia del Estado Plurinacional (2008). “Logros Gestión de Gobierno. Enero 2006-junio 2008. Evo Morales Ayma”. Presentación en Power Point.

Marx, Carlos ([1865] 1976). *Salario, precio y ganancia*. Pekín: Ediciones en lenguas extranjeras.

MEFP – Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2006). *Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para Vivir Bien*. La Paz: MEFP.

MMM – Ministerio de Minería y Metalurgia (2012). *Inversión pública y privada sector minero*, La Paz: MMM.

Poveda, Pablo (2010). “Diferenciación social en las cooperativas mineras de Bolivia”. Documento inédito elaborado para el CEDLA.

UDAPE – Unidad de Análisis de Políticas Económicas (2013). *Dossier de estadísticas sociales y económicas 2013*. La Paz: UDAPE.

FUENTES VIRTUALES

ABI – Agencia Boliviana de Información (2013). “451 de los casi 6.000 mineros de Huanuni cobran salarios de entre Bs 15.000 y 50.000 (nómina)”. Consultada el 15 de mayo de 2014, de <http://www3.abi.bo/nucleo/noticias.php?i=2&j=20130513184053>

Aillón, T., Castro L., Peredo, S. (2013). “El contenido sociopolítico de la lucha obrera y patronal por el control de los yacimientos mineros en Bolivia”. Consultada el 1 de junio de 2014, de <http://congressoalast.com/wp-content/uploads/2013/08/294.pdf> internet

Bolpress (2013, 15 de mayo). “Los mineros de Huanuni rebaten todas las mentiras del gobierno”. Consultada el 15 de mayo de 2014, de <http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2013051503>

Erbol (2014). “Se agotan los yacimientos de 30% de cooperativas mineras”. Consultada el 11 de febrero de 2014, en http://www.Erbol.com.bo/noticia/economia/11022014/se_agotan_los_yacimientos_del_30_de_cooperativas_mineras

FERRECO – Federación Regional de Cooperativas Mineras Auríferas (2012). “Procesan a 4 directivos de Fofim por irregularidades en préstamo a Comermin. Consultada el 25 de junio de 2014, en

<http://ferreco.blogspot.com/2012/06/procesan-4-directivos-de-fofim-por.html>

——— (2011). “Breve historia de Ferreco”, Consultada el 15 de julio de 2014, en <http://ferrecolapaz.blogspot.com/2011/04/breve-historia-de-ferreco.html>

Fundación UNIR Bolivia (2009). “Informe de seguimiento y análisis de la conflictividad en Bolivia. Julio a diciembre de 2009”. Consultada el 28 de junio de 2014, en www.unirbolivia.org

Mandel, Ernest ([1975] n.d.). “Introducción al marxismo”. Consultada el 25 de junio de 2014, de <https://>

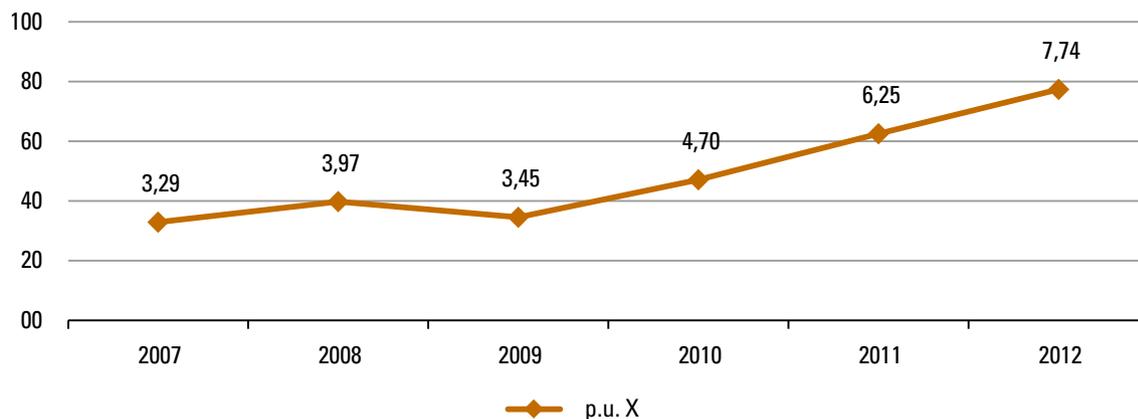
www.marxists.org/espanol/mandel/1977/feb/introd_al_marxismo.htm

MSA – Minera San Cristóbal. (2104). Página web de Minera San Cristóbal. Consultada el 25 de junio de 2014, de <http://www.minerasancristobal.com/es/quienes-somos/historia>

RNH – Radio Nacional de Huanuni (2014). “Plan Trienal de Empresa Minera Huanuni contempla una inversión de 96.Millones de Dólares”. Consultada el 25 de junio de 2014, de <http://www.nacionaldehuanuni.com/index.php/actualidad/noticias-de-huanuni/519-plan-trienal-de-empresa-minera-huanuni-contempla-una-inversion-de-96-millones-de-dolares>

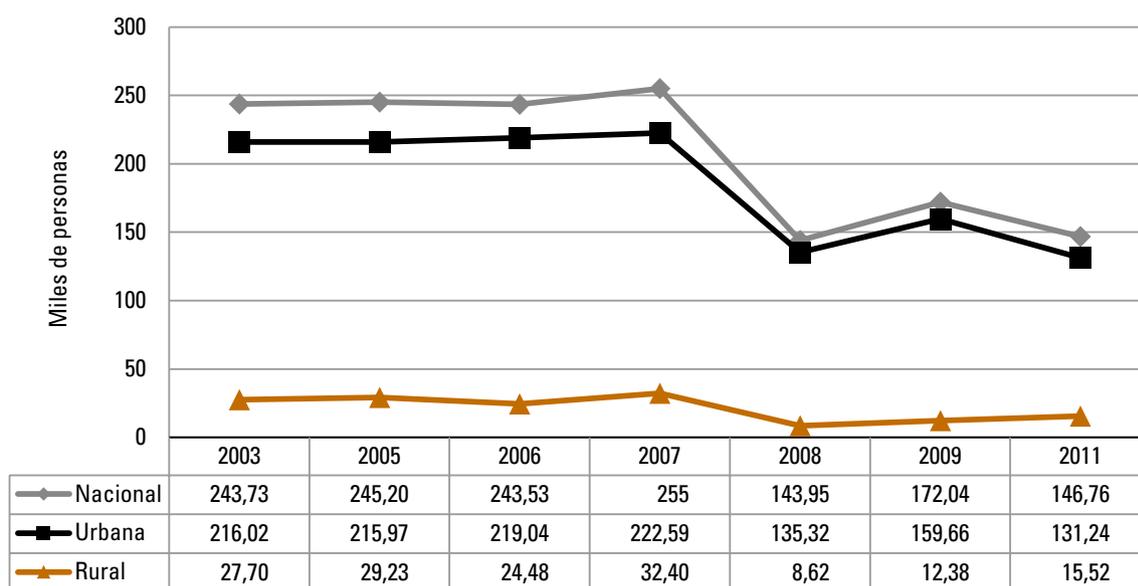
ANEXOS

Gráfico 1A: Precio unitario de las exportaciones minero-metalúrgicas (\$US/kf)



Fuente: elaboración propia con información del Ministerio de Minería y Metalurgia.

Gráfico 2A: Población desocupada por área geográfica (en miles de personas)



Fuente: UDAPE, 2013.

Tabla 1A: Población ocupada en la minería como porcentaje de la población ocupada nacional (%)

	2000	2001	2002	2003	2005	2006	2007	2008	2009	2011 (p)
POM/POT	1,5%	1,4%	1,4%	1,3%	1,3%	1,4%	1,4%	1,3%	1,3%	1,3%

Fuente: elaboración propia con información del Ministerio de Minería y Metalurgia, UDAPE y *Página Siete* del 30 de abril de 2014.

Tabla 2A: Concesiones

	Concesiones			
	2007		2013	
	Número	Km2	Número	Km2
Bolivia	10.168	25.841	7.944	22.096
COMIBOL	1.763	3.288	2.123	3.340
Empresas	1.730	9.077	1.907	9.620
Cooperativas	318	531	1.336	3.691
Unipersonal	6.357	12.945	2.578	5.445

Fuente: elaboración propia con datso de Sergeotecmin.

Tabla 3A: Actores demandados por los asalariados

Motivo	Actores demandados												
Salarios	Gobierno	9	Empresas	1	COMIBOL	4	Inti Raymi	1	Juez	1			
Áreas de trabajo	Gobierno	7	Empresas	3	COMIBOL	2	Cooperat	2	Extrabajadores	1			
Políticas públicas	Gobierno	7	Empresas	1	COMIBOL	1	Prefect	1	Minist	2			
Nacionalización	Gobierno	11					Minist	1					
Pensiones	Gobierno	4	Empresas	1					Sindicato	1			
Estabilidad en el trabajo			Empresas	4									
Beneficios sociales	Gobierno	1	Empresas	2									
Condiciones laborales	Gobierno	1	Empresas	1									
Salud			Empresas	1									
Vivienda									Alcaldía	1			
Ingresos empresa			Empresas	1									
Multi					COMIBOL	1							
Trato de la patronal			Empresas	1									
Totales		40		16		8		4	3	1	1	1	1

Fuente: elaboración propia con información de la base de datos de la Fundación UNIR Bolivia.

Tabla 4A: Actores demandados por los cooperativistas

Motivo	Actores demandados																				
Áreas de trabajo	Gobierno	4	COMIBOL	9	Empresas	5	Ministerio	4	Alcaldías	2	Sindicato	2	Cooperat	2	Prefect	1	Com Cívico	1	Comunarios	1	
Políticas públicas	Gobierno	4			Empresas	1									Prefect	1					
Nacionalización	Gobierno	5																			
Ingresos empresa	Gobierno	2			Empresas	1	Ministerio	1												SIN	1
Vivienda									Alcaldías	2											
Salarios	Gobierno	1																			
Totales		16		9		7		5		4		2		2		2		1		1	1

Fuente: elaboración propia con información de la base de datos de la Fundación UNIR Bolivia.

CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES EN LA MINERÍA: LÍMITES Y REALIDADES DE SU GESTIÓN

Emilio Madrid Lara

1. LA CONFLICTIVIDAD EN LA GESTIÓN DEL AMBIENTE Y LOS RECURSOS NATURALES

A la hora de evaluar o planificar políticas que tienen que ver con la calidad de vida de la población, los temas ambientales asumen un lugar central en la problemática contemporánea. En ese contexto, la denominada gestión ambiental debe ser entendida como el conjunto de decisiones encaminadas a regular y controlar el accionar de los actores sociales y sus relaciones que afectan al medio en el que concurren (Brú, 1997: 20).

Considerar la gestión ambiental de esa manera nos lleva a constatar que se trata de un hecho y acción de carácter político. Ese carácter tiene que ver, en primer lugar, con su necesaria vinculación con una determinada estructura y relación de poder, implícito en todo proceso de toma de decisiones. En segundo lugar, su vinculación con las relaciones de poder lo remite a un determinado orden social, lo cual en última instancia ubica a la gestión ambiental como una gestión de intereses sociales determinados sobre el medio ambiente.

Sin embargo, con frecuencia se tiende a velar el carácter político de la gestión ambiental para presentarlo como un conjunto de decisiones y medidas de orden

técnico relativas al control de efluentes y fuentes contaminantes, dentro de parámetros de orientación correctora o finalista, que en última instancia postulan la intervención sobre los impactos una vez producidos, basados en una fe desproporcionada en la eficacia técnica, en desmedro de un enfoque de tipo preventivo (*id.*: 48-49).

Pero es precisamente con relación a la gestión de los conflictos sociales vinculados con el medio ambiente donde los enfoques técnicos muestran sus limitaciones y develan el carácter político de sus decisiones. Puesto que en realidad se trata de gestionar los intereses y expectativas sociales respecto al ambiente, la relación entre los actores sociales es intrínsecamente conflictiva, por cuanto difícilmente dichos intereses, valores y expectativas pueden llegar a coincidir y ser consensuados (*id.*: 44).

1.1. GESTIÓN AMBIENTAL MINERA EN BOLIVIA DESDE EL ENFOQUE “TÉCNICO-FORMAL”

De acuerdo con la evaluación ambiental realizada por la unidad de Medio Ambiente del Ministerio de Minería (Velasco, 2008), los principales problemas de la minería se localizarían en dos niveles. El primero, relativo a los impactos con fuente en los pasivos am-

bientales de las operaciones pasadas, que continúa generando contaminación de aguas, suelos y riesgos para poblaciones aledañas, originadas en desmontes, colas y acumulaciones de residuos de antiguas actividades. El segundo nivel de problemas ambientales tiene como fuente las operaciones mineras que no aplican sistemas de control de sus emisiones y flujos contaminantes ni se someten a normas o estándares técnicos en la disposición y manejo de sus residuos mineros; este segundo nivel se vincula directamente con las operaciones mineras que incumplen la obligación de tener Licencia Ambiental, es decir la minería chica y la cooperativa.

Desde la visión estatal, los problemas ambientales de la minería boliviana se concentrarían en la contaminación histórica heredada del pasado y en la falta de adecuación de la minería chica y cooperativa, en tanto que las operaciones bajo responsabilidad de las grandes empresas, que controlan más de 70 %¹ de la extracción, no presentan problemas ambientales.

Esta visión estatal de la problemática ambiental minera denota un sesgo “técnico-formal”, que evalúa la situación y desempeño ambiental de las actividades mineras con base en el cumplimiento de la formalidad legal, es decir las grandes empresas que cumplen con la formalidad de contar con sus licencias ambientales, no presentarían, ni constituirían, fuentes de generación de impactos, lo que también en última instancia manifiesta la continuidad de una visión de las políticas públicas del período de los años noventa, que sobrevalora la gestión privada empresarial (y más aun la transnacional) como la más eficiente desde el punto de vista económico como del ambiental.

Precisamente, los conflictos de los que se dará parte durante este ensayo ponen de manifiesto los límites de esa visión y de la importancia de considerar los intereses de los actores sociales, así como el interés general y de la naturaleza (Madre Tierra), a la hora de definir y regular sobre la distribución de las denominadas “externalidades” o impactos ambientales, como también sobre el acceso a los recursos naturales y a los servicios ambientales.

Tabla 1: Principales conclusiones del diagnóstico minero de la Unidad de Medio Ambiente del Ministerio de Minería y Metalurgia

MINISTERIO DE MINERÍA Y METALURGIA, 2008	
Problemas ambientales que afectan al sector minero	
•	Contaminación histórica de aguas y suelos por efecto de pasivos ambientales
•	Contaminación de aguas por actividades en curso de la pequeña minería por mal manejo de residuos
•	Emisión de gases y polvos de plantas metalúrgicas (Vinto)
•	Emisión y dispersión de mercurio en explotación aurífera (Santa Cruz y La Paz)
•	Inestabilidad de taludes en explotación de áridos y aluviales
Deficiencias normativas, operativas y de gestión	
•	Incompatibilidad de normas y vacíos legales que causan confusión a operadores (áreas protegidas, convenio 169 OIT, municipios)
•	Bajos niveles de cumplimiento de normas ambientales en la pequeña minería
•	Falta de experiencias exitosas de tecnologías compatibles con la situación de la pequeña minería
•	Falta de un registro de operaciones minero metalúrgicas para planificación de acciones de promoción y control
•	Debilidad del Estado en promoción y fiscalización de las normas ambientales

Fuente: Bocángel, Leytón y Ocampo, 2009.

1 Según datos del Anuario Estadístico del Ministerio de Minería y Metalurgia, el valor de las exportaciones mineras del sector privado constituyeron en 2012, 71 % del total de exportaciones mineras, y en 2013 representaban 70 % del total de minerales exportados.

2. LOS CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES MINEROS

Desde el punto de vista estadístico la conflictividad minera en general representa 4,02 %² de la conflictividad social en Bolivia, en tanto los conflictos entre actores no mineros de base territorial —que con fines operativos en este ensayo se los denomina actores locales³— y los operadores mineros apenas representan 0,9 % de la conflictividad social boliviana. No obstante, su relevancia tiene que ver, primero, con el potencial riesgo de afectación económica, considerando que la minería es una de las principales actividades en materia de exportación⁴, segundo, con su tendencia a escalar altos niveles de confrontación y violencia, tendencia vinculada con los intereses económicos en juego y, tercero, con el potencial de articulación social de cada uno de los actores confrontados. Todo lo anterior hace que estos conflictos cobren importancia tanto en el ámbito de la intervención del Estado para su resolución como en el ámbito mediático.

Asimismo, el creciente protagonismo de estos conflictos durante los últimos años ha estado estrechamente vinculado con la coyuntura de altos precios de los minerales en el mercado internacional, propiciando la intensificación de la extracción en áreas tradicionales y la ampliación de la minería a nuevas áreas.

La confrontación en los conflictos ha girado en torno a tres temas: a) el acceso y control de los recursos naturales, entre ellos, principalmente los yacimientos mineros, b) la mitigación de problemas de contaminación y daños ambientales y c) la defensa de su forma de vida en oposición al inicio de actividades mineras⁵. En el listado anterior se advierte una gran diferencia de temas en las disputas entre los actores locales y operadores mineros. ¿Es posible encontrar elementos comunes en estos conflictos?

Hay dos maneras de entender este tipo de conflictos. Un primer marco interpretativo nos lo proporcionan autores de postura ambientalista como Francisco Sabatini, César Padilla y San Martín, quienes distinguen los conflictos socioambientales de los conflictos ambientales propiamente dichos, caracterizando a los primeros como disputas por el control y acceso de los recursos naturales, en tanto los segundos, giran alrededor de la distribución y responsabilidad de los efectos o impactos ambientales (Sabatini, 1997).

El énfasis de este enfoque radica en localizar el origen del conflicto en el daño ambiental, pero además, como recalca San Martín (1997: 12), el factor central para que se genere un conflicto es la toma de conciencia del actor afectado sobre el daño y su voluntad de defender o proteger el ambiente.

La dificultad con este marco interpretativo radica en su restricción para entender la dinámica de los conflictos que, pudiendo iniciarse en demandas ligadas a la reparación del daño ambiental, frecuentemente encuentran salidas no ambientales como la compensación económica, o al revés, conflictos que, partiendo de demandas por el control y el acceso a recursos naturales con fines económicos, llegan a salidas y posturas de protección ambiental. Esa limitación es más evidente en contextos como el boliviano, donde existe una yuxtaposición de las demandas e intereses entre la prevención y reparación ambiental con el acceso y control de recursos. Hacer una diferenciación excluyente entre conflictos ambientales y socioambientales, como plantea este enfoque, reduciría y segmentaría el campo de análisis de la conflictividad entre actores mineros y comunidades locales, restringiendo también las posibilidades para su gestión.

Un segundo marco interpretativo de los conflictos socioambientales mineros lo encontramos en aquellos

2 Dato elaborado por Alejandro Arze sobre la base de datos de la Fundación UNIR Bolivia.

3 Los actores de base territorial, desde la categoría de la Fundación UNIR Bolivia, se registran en su base de datos como actores comunales y vecinales.

4 Según datos del Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE), las exportaciones mineras representaron 16,22 % del total de las exportaciones nacionales del año 2013.

5 La identificación de estos tres tipos de problemas como objetos de conflictos, se circunscribe a los casos protagonizados entre actores mineros y actores no mineros de base territorial (vecinal comunal).

enfoques que plantean una comprensión más amplia e integral de las causas de estos conflictos, partiendo de la relación sociedad-naturaleza. Desde la perspectiva de la ecología de los pobres o ecologismo popular, acuñada por Martínez Alier y Guha (1997), los conflictos socioambientales o “ecológico distributivos” suponen en sí la defensa de modos de vida, de relaciones específicas de grupos sociales con su ecosistema, que se ven alterados por la expansión de la economía de mercado y el Estado, independientemente de la toma de consciencia de los actores, quienes incluso podrían estar demandando cuestiones que no tengan relación directa con la conservación de recursos, sino al contrario sean disputas por su acceso o su control.

Mauricio Folchi (2001), coincidiendo con los mencionados autores en el punto de partida del análisis, propone como clave la comprensión de la forma específica que asume la relación sociedad-naturaleza establecida por todo grupo en cada período histórico, a la que considera como un espacio socioambiental, por el cual se garantiza la disponibilidad de recursos para su reproducción y las condiciones básicas de su habitabilidad. Los conflictos sucederían cuando, tanto por acción de un agente externo o por condiciones internas del grupo, se modifica o altera la estabilidad de ese espacio socioambiental, afectando intereses sociales concretos.

Lo que entonces se produce no es un conflicto entre dos actores “por” el medio ambiente, sino un conflicto de intereses entre dos actores, “en” un medio ambiente específico, o dicho con otras palabras, una tensión entre intereses incompatibles, con el medio ambiente de por medio. En estos conflictos, ninguno de los involucrados asume, necesariamente, la postura ética de defender el medio ambiente porque eso sea justo, noble o bueno. Lo que se reivindica es el bienestar material objetivo (o conveniencia) de cada parte (Folchi, 2001: 91).

Dentro de este segundo marco interpretativo también podemos considerar la aportación de Crespo (2003), reflexionada desde la realidad boliviana, para quien

los conflictos socioambientales son aquellas disputas vinculadas a tres problemáticas de origen: “el acceso y uso a recursos naturales y sus servicios ambientales, los impactos ambientales y el consumo y calidad de vida” (Crespo, 2003: 11).

Desde el marco interpretativo descrito, los conflictos socioambientales pueden abarcar disputas, incluso entre actores sociales de un mismo sector, como veremos en algunos casos tratados en este ensayo. Sin embargo, para fines de este ensayo, el análisis ha de centrarse principalmente en aquellos conflictos entre operadores mineros y actores no mineros con base territorial (actores locales) cuyas disputas están referidas tanto al acceso y control de recursos naturales como a los servicios ambientales, a la distribución de los impactos ambientales y de cómo estos afectan su calidad de vida.

3. LOS CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES MINEROS Y SU MANIFESTACIÓN EN EL CONTEXTO BOLIVIANO

En el período 2010-2014, considerado para el análisis del presente ensayo, los conflictos socioambientales entre actores locales y operadores mineros en Bolivia alcanzaron un total aproximado de 46 casos, concentrados principalmente en los departamentos de Potosí, La Paz, Oruro, Santa Cruz, Tarija y Cochabamba, en orden de importancia, como se podrá apreciar en la tabla 2.

De los datos de dicha tabla destaca que el mayor número de conflictos se concentra en el acceso y control de yacimientos, de los cuales un total de 23 casos fueron demandados por actores locales y 6 por actores mineros. Conviene hacer notar, además, que las demandas de estos últimos tuvieron más bien un carácter reactivo frente al cuestionamiento de actores locales y se orientaron a exigir garantías y seguridad jurídica para la explotación de las áreas mineras bajo su dominio.

Tabla 2: Distribución de conflictos por tipo y departamentos, período 2010 -2014

Departamento	Conflictos por tipos					Total
	Por acceso y control de recursos mineros		Por problemas de contaminación y daños ambientales		Defensa de su forma de vida en oposición a minería	
	Demandan: actores locales	Demandan: operadores mineros	Demandan: actores locales	Demandan: operadores mineros	Demandan: actores locales	
Potosí	8	2	4	1	1	16
La Paz	7	4	1	1		13
Oruro	5		4	1	1	11
Santa cruz	2			1		3
Tarija			2			2
Cochabamba	1					1
Totales	23	6	11	4	2	46

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de la Fundación UNIR Bolivia.

El segundo grupo más numeroso de conflictos se concentra en el tema de demandas por problemas de contaminación y daños ambientales, en el cual se puede observar que un total de 11 casos correspondieron a los actores locales, mientras que en 4 casos los demandantes eran más bien operadores mineros quienes reclamaban flexibilidad en el cumplimiento de la norma ambiental y lo hacían también con un carácter reactivo.

En el último grupo de conflictos, de actores locales que se oponían al inicio de actividades mineras en defensa de su forma de vida (agropecuaria, calidad de agua potable, etc.), se han registrados dos casos. Esos casos, también plantean de manera implícita la disputa por el acceso y control de recursos naturales pero, a diferencia del primer grupo, no se trata de manera directa del yacimiento minero, sino de otros recursos naturales y entre ellos principalmente el agua, que podría verse afectada por la actividad minera y por ende afectar gravemente sus condiciones de vida.

Para una mejor comprensión de los rasgos y características de los conflictos descritos, se realiza a continuación un breve análisis de cada uno de estos grupos.

3.1. CONFLICTOS POR ACCESO Y CONTROL DE LOS RECURSOS NATURALES

Como se mencionó en los párrafos precedentes, la conflictividad por el acceso y control de los recursos naturales y en particular de los yacimientos mineros, ha experimentado durante los últimos años un continuo incremento, explicable por la influencia de tres factores articulados: por una parte, el incremento de los precios internacionales de los minerales, por otra, la ampliación de derechos territoriales y colectivos de parte de las comunidades y, finalmente, la relativa baja exigencia de capital y tecnología en yacimientos donde el mineral se encuentra con mayor concentración en filones o vetas, haciendo factible su extracción de manera artesanal.

Los departamentos que concentran el mayor número de casos son, en orden de importancia, Potosí, La Paz, Oruro, Santa Cruz y Cochabamba, orden que se corresponde en cierta medida con la importancia de la explotación minera en cada uno de esos departamentos.

Como se puede apreciar en la tabla 3, el mayor número de estos conflictos se ha dirigido contra operadores mineros empresariales, en segundo lugar contra coo-

perativas mineras y, lo que merece destacarse es que también se han dado conflictos entre actores no mineros de un mismo sector, en este caso comunidades indígenas campesinas, donde la confrontación se da bajo la forma de disputas por límites o linderos territoriales, aunque el interés principal es el de controlar el yacimiento minero localizado en el territorio en disputa.

Agrupando los principales argumentos registrados en la base de datos de la Fundación UNIR Bolivia, los actores locales demandantes han legitimado sus acciones de ocupación de áreas mineras en reivindicaciones de derechos territoriales, de acceso a fuentes de trabajo, de participación en utilidades de las operaciones y, por otro lado, en la prevención o reparación de daños ambientales como temas de contaminación o sobreexplotación de recursos hídricos.

De esa manera, en gran parte de los casos se da una combinación entre demandas de orden económico y demandas ambientales propiamente dichas, aspecto que también es identificado por autoridades de gobierno, específicamente de la Dirección de Medio Ambiente del Ministerio de Minería y Metalurgia, al referirse a las causas de los conflictos atendidos por esa dirección:

Ellos [los comunarios], el argumento que tienen, es que existe contaminación que está deteriorando sus terrenos, afectando el consumo de agua de ellos mismos, [afectando] a sus animales. Eso es el argumento. Y tienen razón, pero también hay que darse cuenta, si tú vas al lugar, ellos mismos quieren ser actores [mineros], quieren realizar esa actividad minera (Director de Medio Ambiente y Consulta, Ministerio de Minería y Metalurgia, La Paz, 26 de mayo de 2014).

Como se desprende de la cita anterior, la legitimación ambiental de las acciones comunales sobre las ocupaciones de áreas mineras, encuentra un primer elemento de verdad en el hecho de que los impactos que alegan son reales y existen y se hacen evidentes en el momento de comprobar que la gran mayoría de operadores mineros no cuentan con licencia ambiental, o en caso de disponer de esta, carecen de la capacidad técnica o económica para cumplir sus obligaciones de control ambiental, aspecto que también es corroborado por las autoridades departamentales de las secretarías de Minería y de la Madre Tierra de las gobernaciones de Oruro y Potosí:

Desde la secretaría de minería de la gobernación, según las inspecciones realizadas, el operador minero no cumple con obligaciones ambientales, sociales (...)

El sector cooperativo, por el poco apoyo que ellos tienen, no cumplen cánones ambientales que se requiere de acuerdo a la ley 1333 y su reglamento para las actividades mineras (Secretaría de Minería, Gobernación de Oruro, junio de 2014).

En este momento [en Potosí] hay 98 procesos que se les está haciendo a las cooperativas mineras, más que todo por el tema de no contar con licencias ambientales.

Más que todo, con la parte minera, el problema es de la licencia y lo que no cumplen con su plan de adecuación y seguimiento ambiental, que es un programa para evitar o mitigar la contaminación que ellos producen (...) (Secretaría de la Madre Tierra, Gobernación de Potosí, junio de 2014).

Tabla 3: Porcentaje de conflictos por acceso y control de recursos naturales según actores enfrentados

Actores demandantes	Actores demandados			
	Cooperativa minera	Empresa privada	Empresa estatal	Comunidades indígenas campesinas
Comunidades indígenas campesinas	26 %	35 %	9 %	13 %
Organización cívica regional; organización social indígena campesina		4 %	13 %	

Fuente: elaboración propia con datos de la Fundación UNIR Bolivia.

Por otra parte, la valoración del impacto económico circunscrito al área inmediata de sus operaciones, en contraste con el mayor alcance espacial y temporal de los impactos negativos sobre otros recursos naturales más allá del área de sus operaciones y mucho más allá del tiempo de vida útil de la operación, parece incidir negativamente en la valoración sobre la participación de las comunidades y actores locales en los beneficios económicos de la actividad minera.

Asimismo, el reconocimiento, tanto en la legislación internacional como nacional⁶, del derecho de los pueblos indígenas a participar en los beneficios de la explotación de los recursos naturales dentro sus territorios, refuerza y legitima la demanda y acción en pos de un mayor aporte de la explotación minera en el mejoramiento sustancial de sus condiciones de vida.

La articulación de ambas demandas, la económica y la ambiental, en los discursos de legitimación de las acciones de ocupación de los yacimientos, alude en el fondo a las limitaciones y vacíos de las políticas de Estado sobre el desarrollo nacional, siendo la actividad minera un pilar central del mismo, cuyo diseño en el extractivismo refuerza la débil articulación de la minería con los procesos de desarrollo local. Como de manera intuitiva lo aseveran las autoridades de Estado, si los operadores mineros cumplieran con sus obligaciones ambientales y aportaran de forma más significativa a elevar las condiciones de vida de las poblaciones locales, seguramente disminuirían los conflictos de este tipo:

Entonces, por eso voy a siempre insistir, de que si ellos (operadores mineros) cumplirían con todo lo que manifiestan o con todo lo que se ha planteado en sus licencias, no hubiera conflictos medioambientales; eso es lo que no se está pudiendo cumplir, y ahí es que tenemos que trabajar en un todo, o sea, tanto las autoridades ambientales departamentales, las municipales y la nacional (Director de Medio Ambiente y Consulta, Ministerio de Minería y Metalurgia).

Adicionalmente, un rasgo importante de los conflictos socioambientales centrados en la disputa por el control de los yacimientos mineros es la manifestación de altos niveles de violencia, debido a que la principal acción que los caracteriza es la ocupación física de las áreas mineras por parte de las comunidades, para impedir el ingreso de los operadores mineros o expulsarlos, lo que a menudo lleva a la confrontación.

3.1.1. CONFLICTOS REACTIVOS DE OPERADORES MINEROS POR SEGURIDAD JURÍDICA

En el marco de una incapacidad estructural de gran parte de los operadores mineros, tanto empresariales como cooperativistas y mineros chicos, para cumplir de manera articulada con los dos factores que atenuarían la conflictividad de disputa de áreas mineras, o sea ampliar la participación en los beneficios económicos al mismo tiempo de cumplir su obligación de controlar y mitigar los impactos ambientales, el camino optado por los operadores mineros también ha sido optar por el conflicto presionando a las autoridades de gobierno, por un marco jurídico de garantías y seguridad de sus áreas e inversiones, lo cual se puede apreciar en la tabla 4.

Tabla 4: Conflictos por seguridad jurídica y garantías según operadores mineros (2010-2014)

	Cooperativas mineras	Empresas privadas	Trabajadores asalariados
Conflictos por garantías contra avasallamientos	50 %	17 %	33 %

Fuente: elaboración propia sobre base de datos de la Fundación UNIR Bolivia.

⁶ Véase al respecto el Convenio N° 169 de la OIT, la Declaración de Naciones Unidas y el artículo 30 numeral 16 de la Constitución Política del Estado boliviana. La agrupación de los principales derechos de los pueblos indígenas se ha basado en la clasificación de Yrigoyen (2009).

Como se aprecia a partir de los datos anteriores, la demanda de seguridad jurídica sobre sus áreas de operación es un interés del conjunto de los operadores mineros, lo cual expresa la valoración de alto riesgo asignado por los operadores mineros a este tipo de conflictos en el período 2010-2014.

Asimismo, el carácter político de todo proceso de resolución de un conflicto se percibe de manera evidente en la respuesta obtenida del Estado: sin muchas acciones de presión de por medio, los actores mineros lograron la aprobación de la Ley N° 367, del 1 de mayo de 2013, penalizando los avasallamientos mineros, figura que también fue incorporada en los artículos 99° y 100° de la nueva Ley N° 535 de Minería y Metalurgia, promulgada el 28 de mayo de 2014.

Lo anterior refleja que, en ausencia y limitación para generar políticas que coadyuven al progresivo cumplimiento de obligaciones ambientales y para una mayor contribución de la minería en el mejoramiento sustancial de las condiciones de vida de las poblaciones locales en las regiones mineras, la opción más viable para el Estado y los operadores mineros es la de la coerción y penalización en respuesta al cuestionamiento y accionar de los actores locales que valoran como deficiente el papel actual de la minería en la mejora de las condiciones ambientales y económicas de sus regiones. Esta opción coercitiva se refleja también en la visión de gestionar los conflictos de actores locales contra operaciones mineras en el marco de la aplicación de las leyes que sancionan el avasallamiento minero.

Los conflictos fueron de avasallamientos hacia las áreas mineras, donde están asentadas las cooperativas mineras. [...] Es más avasallamientos hacia a las cooperativas.

Siempre hay solución [a los conflictos], por eso, se ha creado las normativas, primeramente la ley de avasallamiento [...] leyes cortas donde ha dado más o menos partes para que medie solución en estos conflictos.

[...] Pero si se trata de algunas comunidades u otros sectores sociales que quieran avasallar, bueno en este debemos dar parte, mediante esa normativa que tenemos penalizado, directamente a la ARJAM (Autoridad Regional Jurisdiccional Administrativa Minera), caso contrario directamente a la fiscalía, porque se trata de temas de avasallamiento, esa es la máxima instancia, está tipificado como un delito penal en el Art. 232 del Código Penal. (FEDECOMIN Oruro, junio de 2014.)

3.2. CONFLICTOS POR PROBLEMAS DE CONTAMINACIÓN E IMPACTOS AMBIENTALES

Considerando la minería boliviana en su conjunto y a través de su proceso histórico, se puede evaluar que predomina un manejo deficiente de los residuos generados. La minería es una de las actividades económicas que más residuos contaminantes genera. Tomando datos de los tres tipos de actores mineros (empresas privadas, empresas estatales y cooperativas), por cada tonelada de concentrados producidos, se genera aproximadamente un promedio de 42 toneladas de residuos sólidos; a ello se debe agregar que por cada tonelada de material tratado se consume 1 metro cúbico de agua y se genera también cerca de 0,55 metros cúbicos de aguas residuales no tratadas (Colectivo CASA, 2012). Se comprende entonces que el principal problema de toda actividad minera es el manejo y la disposición de los grandes volúmenes de residuos, proporcionales al tamaño de la operación.

Este problema se agrava cuando las operaciones mineras, como es el caso boliviano, han funcionado durante muchos años sin disponer de sistemas de manejo de residuos, lo cual ha provocado la acumulación de enormes cantidades de pasivos en las zonas donde operaron. Para tener una idea, solo hasta el año 2006, el SERGEOTECMIN inventarió en los departamentos de Oruro, Potosí y Cochabamba 124.800.000 (ciento veinticuatro millones ochocientos mil) toneladas de residuos mineros (pasivos). Esas grandes acumulaciones de residuos son fuentes permanentes de contaminación de aguas superficiales y subterráneas, por la generación de drenaje ácido de roca (DAR),

por la emisión de polvos con metales pesados y por la contaminación de suelos, plantas, animales y personas expuestas en las áreas circundantes.

Por ello los conflictos registrados durante el período 2010-2014 se han concentrado principalmente en regiones aquejadas por problemas de contaminación minera por acumulación y falta de tratamiento de pasivos mineros. Las acciones de los afectados se manifiestan en dos contextos: en zonas rurales, donde los impactos ambientales de la minería —tanto de carácter histórico como reciente— afectan sus condiciones de producción agropecuaria y su calidad de vida, y el segundo contexto lo constituyen zonas urbanizadas en ciudades y regiones de tradición minera asentadas en proximidades de pasivos mineros u operaciones en actividad, por lo cual sus habitantes se ven afectados en su salud y en la calidad de su vida cotidiana.

Considerando las demandas de los actores locales en conflicto, como se aprecia en la tabla 5, se puede distinguir tres grupos: el primero, en demanda de control y sanción a operadores, es decir en demanda de aplicación de la Ley N° 1333 de Medio Ambiente y sus reglamentos, el segundo, demandando el cumplimiento de acuerdos y convenios para la implementación de medidas de mitigación ambiental, establecidos entre las autoridades de Estado, operadores mineros y actores locales afectados; finalmente, el tercer grupo demanda la aplicación de planes, programas y proyectos para paliar y compensar los efectos de la contaminación minera.

La mayor concentración de casos demandando la concreción de planes y programas de carácter compensatorio expresa que ni siquiera en los conflictos

por problemas de contaminación e impactos de la actividad minera está ausente el componente económico, por cuanto los reclamos se activan con frecuencia por el efecto de los problemas ambientales sobre actividad productiva y de sustento, como es el caso de las comunidades indígenas weenhayek del departamento de Tarija, quienes han visto afectada su actividad de pesca en el río Pilcomayo, básica para el sustento familiar, a consecuencia de la contaminación minera originada en la parte alta de la cuenca.

3.2.1. CASOS EMBLEMÁTICOS DE CONFLICTOS POR CONTAMINACIÓN MINERA

Los casos protagonizados por los afectados de la cuenca baja del río Desaguadero, Uru Uru y Poopó en el departamento de Oruro, el de las comunidades afectadas del río Vitichi y los afectados por los pasivos de Cantumarca en la ciudad de Potosí constituyen los conflictos más emblemáticos, de cuyo análisis se pueden extraer algunos rasgos generales sobre este tipo de conflictos socioambientales.

Las acciones de los afectados por contaminación minera, organizados en la Coordinadora en Defensa de la Cuenca Baja del Río Desaguadero Uru Uru y Poopó (CORIDUP) en el departamento de Oruro y que, según sus dirigentes, agrupa a más de 80 comunidades afectadas, que de manera conjunta vienen reclamando atención a los problemas de contaminación en esta cuenca desde el año 2006. Han logrado compromisos, tanto de los operadores como de las autoridades de Estado, para la implementación de medidas que coadyuven a la resolución progresiva de los problemas que les aquejan, destacando entre ellos, el logro de la declaratoria de zona de emergencia ambiental de la cuenca Huanuni en 2009.

Tabla 5: Conflictos por problemas de contaminación e impactos ambientales, según demandas planteadas (2010-2014)

	Control, investigación y sanción a operadores	Cumplimiento de acuerdos para mitigación ambiental	Planes, proyectos ambientales y de desarrollo
Conflictos de actores locales por problemas de contaminación e impactos mineros	36 %	19 %	44 %

Fuente: elaboración propia con datos de la Fundación Unir Bolivia.

Las demandas se han presentado a las autoridades. Hemos realizado reuniones o eventos de diálogo y concertación entre autoridades, operadoras mineras y comunidades afectadas, de ahí han salido algunas conclusiones con algunos compromisos de lo que deben hacer las operadoras mineras, lo que deben hacer las autoridades y cómo pueden contribuir las comunidades afectadas a la solución de la problemática. También se ha podido hacer aprobar el decreto supremo 0335 declarando zona de Emergencia Ambiental la cuenca de Huanuni.

Los reclamos se han iniciado dentro de las comunidades; estas comunidades no tenían mucha fuerza para ser escuchados, entonces por eso se han aglutinado. Los reclamos han partido desde fines de 1990, luego se ha organizado la CORIDUP desde 2006 (presidente CORIDUP, junio de 2014).

Otro caso emblemático es el conflicto de las comunidades afectadas por la contaminación minera en la cuenca del río Vitichi, que atraviesa las jurisdicciones de los municipios de Vitichi, Caiza "D", Chaquí y Puna en el departamento de Potosí, que desde abril del año 2012 vienen reclamando acciones para detener la contaminación de las aguas de dicho río. Han realizado varias acciones de presión que les han permitido lograr compromisos, pero hasta la fecha no pudieron concretar acciones efectivas que resuelvan los problemas de contaminación minera que les aquejan.

Nosotros hemos tenido una marcha, más antes inclusive hemos tenido bloqueos en Vitichi, posteriormente hemos planificado con el municipio de Caiza "D" a la cabeza del Comité. Esa marcha que hemos emprendido, cabalmente el 13 de abril de 2012, nos ha costado tres a cuatro días que hemos venido a pie, ha estado participando la gente de cada comunidad, de todas las comunidades afectadas tanto del municipio de Vitichi como de Caiza "D". Hemos estado alrededor de cuatro mil marchistas; hemos llegado, hemos tomado la plaza, la Gobernación. Nosotros, queríamos más el tema medioambiental, el fiscal se ha comprometido a hacer suspender [la operación minera]. Tenía que presentarse en Cuchu Ingenio, con ochenta efectivos policiales, no

se ha aparecido el fiscal, se ha hecho la burla. Después teníamos un compromiso firmado, nosotros hemos planteado cinco puntos donde no se ha cumplido, hasta ahora, nada absolutamente (*ex curaca* de Vitichi, junio de 2014).

Finalmente, el tercer caso emblemático es la acción de las y los vecinos de los barrios cercanos a los pasivos acumulados en la populosa zona de Cantumarca en la ciudad de Potosí, desde hace aproximadamente 10 años vienen demandando el traslado de los desmontes y colas acumuladas durante más de 70 años de actividad minera, sin que a la fecha exista alguna solución. Asimismo, su demanda reclama el cierre y traslado de los ingenios mineros instalados en la zona.

En Cantumarca, tenemos más de diez urbanizaciones, ahora con el crecimiento poblacional llegamos más de diez mil habitantes, y la contaminación está afectando mediante los diques de colas de san miguel y también los ingenios existentes. Sobre esto, nada pueden el gobierno municipal ni la gobernación, es una preocupación grande. Nosotros estamos en estado de emergencia, si es que no van a colocar su atención las autoridades locales, nosotros medidas drásticas extremas vamos a tomar. Ya se ha constatado, en los análisis de la sangre que la población, los habitantes, tienen residuos mineralógicos como ser plomo.

En épocas de lluvia hay arrastres de restos mineralógicos, incluso hay algunos años que se entran a las casas, la riada metiéndolo la carga de restos mineralógicos, que sabemos que son tóxicos. Lo mismo ocurre en el camino carretero, la carga (de residuos minerales) sabemos que el viento lo levanta y a los niños empieza a irritar. Para la solución de este problema, lo único es el traslado de las colas de san miguel y el cierre de los ingenios ese es lo único no hay otro. (Encargado de Medio Ambiente del Corregimiento de Cantumarca, Potosí, junio de 2014.)

Durante la gestión 2013, los meses de julio y agosto específicamente, protagonizaron acciones de presión reclamando soluciones al ministerio de Minería y la COMIBOL para el traslado de las colas y rehabilita-

ción de la zona. No obstante, la respuesta de las entidades de Estado fue que no hay forma de financiar la reubicación de estos pasivos debido al gran volumen de los mismos y los altos costos que aquello implicaría. La única solución posible sería el retratamiento económico de estas colas que todavía tienen porcentajes importantes de mineral. Pero para aquello también sería necesario promover ese proyecto y atraer a algún inversionista potencialmente interesado (véase *El Potosí*, 13 de agosto de 2013).

Lo que se desprende de la breve revisión de los tres casos anteriores es que uno de los rasgos de estos conflictos es su larga duración. En el caso de la CORIDUP por cerca de ocho años, en Vitichi por tres años y en Cantumarca por más de diez años, un segundo aspecto es su combinación entre acciones de presión, negociaciones y suscripción de compromisos, para luego la reactivación de las acciones ante el incumplimiento de acuerdos. Estos rasgos señalados a grosso modo, se relacionan con la gran dificultad e inviabilidad económica inmediata para resolver problemas de contaminación acumulados durante décadas.

Los conflictos también ponen de manifiesto la ausencia de políticas y medidas para el tratamiento y disposición de pasivos ambientales. De hecho, no existe a la fecha ninguna disposición legal que establezca qué instancia es responsable sobre los pasivos ambientales, dejando a la población civil en situación de desprotección sobre los efectos en su salud y calidad de vida.

3.2.2. CONFLICTOS REACTIVOS DE OPERADORES MINEROS PIDIENDO FLEXIBILIDAD EN LA APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL

En el período 2010-2014 se ha registrado un total de cuatro conflictos generados por operadores mineros, todos ellos planteados por cooperativas mineras demandando ante alguna instancia del Estado medidas a favor de la continuidad de sus operaciones, en condiciones que lleven a flexibilizar la aplicación de la legislación ambiental.

Así, en el departamento de Oruro se han registrado dos conflictos protagonizados por las cooperativas de la mina San José y del distrito minero de Santa Fe, demandando al gobierno municipal de Oruro en el primer caso, y a la gobernación departamental y al Gobierno nacional en el segundo caso, fondos para solventar los gastos de bombeo de aguas ácidas de interior mina hacia el exterior. En ambos casos, la acción de las cooperativas logró respuestas favorables de parte de las instancias estatales a las que se dirigía su demanda. Lo que resalta de estas experiencias es que la presión de las cooperativas llevó, en el fondo, a incumplir con la normativa ambiental que prohíbe la descarga directa de aguas no tratadas. En los hechos, las propias autoridades de Estado, al atender favorablemente estas demandas, incumplen y omiten las disposiciones ambientales vigentes.

En otros dos conflictos, uno registrado en el departamento de Santa Cruz y otro en el departamento de Potosí, se trata de exigencias de las cooperativas mineras, en el primer caso, para permitir la explotación minera en áreas protegidas, mientras que el segundo era un conflicto activo en el momento de redactar el presente ensayo, por el cual las cooperativas exigen la no implementación de disposiciones sobre el desalojo de las cooperativas en áreas críticas del Cerro Rico.

3.3. CONFLICTOS POR INCOMPATIBILIDAD CON LA ACTIVIDAD MINERA

En el tercer grupo de conflictos localizamos aquellos protagonizados por actores locales, que conciben la actividad minera incompatible la forma socioeconómica elegida y como una amenaza para la continuidad de para su reproducción social. Se trata de conflictos en los que se intenta impedir la instalación de una operación minera en el área de sus espacios socio-territoriales.

En estos conflictos, la defensa del agua como un elemento esencial, tanto para su actividad agropecuaria como para su calidad de vida, constituye el principal elemento que articula a los actores locales, quienes perciben a la actividad minera como una amenaza real

debido a la demanda de grandes volúmenes de agua utilizados en las operaciones mineras, así como a la generación y descarga de aguas residuales sin tratamiento.

Los casos registrados en la base de datos de la Fundación UNIR Bolivia dan cuenta de dos conflictos de este tipo: uno localizado en el municipio de Challapata del departamento de Oruro y el otro en el municipio de Puna del departamento de Potosí.

En el primer caso se trata de los usuarios de la represa de Tacagua, que abastece de agua a cerca de 1.300 familias, permitiendo una importante actividad agropecuaria basada en la ganadería y la lechería. Las comunidades de esta zona han impedido desde 1994, y de manera exitosa, el establecimiento de transnacionales mineras en el yacimiento localizado en el cerro Achachucani, donde el consorcio boliviano-canadiense EMUSA-Orvana había confirmado en 1993 la existencia de cerca de 51,6 millones de toneladas de mineral, que contienen alrededor de 2,3 millones de onzas de oro con un promedio de 1,4g de oro por tonelada extraída, (Colectivo CASA, 2011). El yacimiento se sitúa a menos de un kilómetro de la represa, por lo cual las comunidades han resistido entre 1994 y 1996 el ingreso de ese consorcio y más recientemente, entre febrero y julio de 2011, impidieron el ingreso de la canadiense Castillian Resources Bolivia.

En el segundo caso, las comunidades del municipio de Puna rechazaban el ingreso y el reinicio de operaciones, tanto de cooperativas mineras como de empresas chicas, en el sector de la laguna Talacocha, considerado un importante reservorio de agua, de donde se abastecen las familias campesinas para su consumo familiar y para su producción agropecuaria.

En ambos conflictos, la oposición de las comunidades a las actividades mineras tenía que ver con dos factores. Primero, su articulación en la actividad agropecuaria como principal actividad económica de sustento familiar, que desde su percepción no podría encontrar una sustitución equiparable ni complementaria que satisfaga las necesidades familiares de manera sosteni-

ble. Segundo, la preocupación de garantizar el acceso al agua y su control exclusivo sin tener que compartirla con las operaciones mineras ni poner en riesgo la calidad de la misma. La consideración de esos factores lleva a las comunidades a concluir que es inviable la coexistencia de la actividad agropecuaria y la minería, conclusión que comparten también personeros de las secretarías de minería y Madre Tierra de las gobernaciones de Oruro y Potosí.

[En un conflicto] no [se] obtuvo una solución, donde un operador minero ha sido impedido y avasallado en su actividad, porque el sector es especialmente agrícola por naturaleza y no puede provocar una contaminación: “La secretaría de minería no tiene facultad coercitiva; solamente se remite informes a la autoridad competente” (Secretaría de Minería Gobernación de Oruro).

(...) la contaminación de agua más que todo, mayormente se da cuando alguna población se ve afectada por la actividad minera. Ellos [los comunarios de Puna] no quieren que [las explotaciones mineras] trabajen, porque al trabajar contaminan el agua y ese es el mayor problema. (Secretaría de la Madre Tierra, Gobernación de Potosí.)

Un tercer conflicto es el que pudimos conocer solo gracias la institución PROBIOMA, pues debido a su lejanía no tuvo repercusión alguna en los medios de comunicación. Se trata de lo sucedido en la región de la Chiquitanía, del departamento de Santa Cruz, donde las cooperativas de agua potable de las comunidades se opusieron al inicio de operaciones mineras en la zona y al uso de agua por parte del proyecto siderometalúrgico del Mutún en Puerto Suárez, considerando que las actividades de estas empresas limitaría el acceso y la disponibilidad del agua para el consumo de la población.

Estamos hablando, en el caso de Santa Cruz, de cinco empresas mineras, las más grandes que hay en la Chiquitanía, en caso de que éstas usaran el agua como pretenden hacerlo, lo que usarían en un día es toda el agua que usaría la ciudad de Santa Cruz en un año.

El caso de Santiago de Chiquitos, en el que la población en proceso de consulta le ha dicho no a las empresas mineras. Entre estas, la concesión famosa que es de los parientes del Vicepresidente; entonces, le ha dicho no. En el otro caso, la gente se ha opuesto, contra viento y marea, y ha dicho que no ante la pasividad de las autoridades.

El otro, que es el caso más emblemático, el otro que no ha marchado porque Mutún tenía que usar el agua de la laguna Cáceres, con lo que hubiera puesto en peligro la provisión de agua potable para toda la población de Puerto Suárez y Puerto Quijarro. Ahí fue la gente, las cooperativas [de agua potable] especialmente, las que han dicho que no. (PROBIOMA.)

Como se observa de los tres casos, en estos conflictos, también se plantea una disputa por el acceso y control de los recursos naturales, pero no directamente de los yacimientos mineros, sino de recursos como el agua, las tierras y otros que son requeridos tanto por la actividad minera como por la actividad socio económica de la población potencialmente afectada y que se percibe no pueden ser compartidos entre ambos, sin afectar su plena disposición y calidad. Las posibilidades de una articulación entre estas dos actividades son descartadas en este tipo de conflictos.

4. LA ORIENTACIÓN DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL

Con la entrada en vigencia de la Ley 1333 de Medio Ambiente y sus reglamentos, y particularmente del Reglamento Ambiental para Actividades Mineras (RAAM), la regulación de la gestión ambiental de las operaciones mineras deberá someterse a los denominados Instrumentos de Regulación de Alcance Particular. Para el caso específico de las operaciones mineras, los instrumentos de regulación son los siguientes:

- Ficha Ambiental (FA)
- Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental (EEIA)

- Declaratoria de Impacto Ambiental (DIA)
- Manifiesto Ambiental (MA)
- Declaratoria de Adecuación Ambiental (DAA)
- Auditorías Ambientales (AA)
- Auditoría Ambiental de Línea Base (ALBA)
- Certificado de Dispensación Categoría 3 o 4 (CD-C3 / CD-C4)
- Licencias y Permisos Ambientales.

En estos documentos, los actores mineros deberán presentar ante la autoridad ambiental competente la información ambiental relevante de sus operaciones, a título de declaración jurada. Sobre la base de esta información, el Estado realizará la fiscalización del desempeño de los operadores.

La elaboración de cada uno de estos documentos estará a cargo de empresas consultoras especialmente contratadas para el efecto por los operadores mineros, de acuerdo con los términos de referencia (TDR) y los requerimientos específicos del operador contratante. Una vez aprobados, estos documentos pasan a formar parte de la Licencia Ambiental de cada operador y constituyen los referentes de evaluación y fiscalización para las autoridades de Estado. Adicionalmente, el monitoreo de control periódico sobre el desempeño ambiental y los cambios en la calidad de los factores ambientales potencialmente afectados se realiza también a través de consultoras contratadas por los operadores.

Las únicas garantías sobre la veracidad y calidad de la información proporcionada en estos documentos son: a) el registro y autorización de los consultores por la Autoridad Ambiental (artículo 37 del Reglamento de Prevención y Control Ambiental) y b) el carácter de declaración jurada de estos documentos, que recae en el representante legal de cada operación. En términos simples, la información ambiental entregada por cada operador minero se presume cierta y válida porque la elaboró un consultor autorizado y porque el operador minero jura decir la verdad.

El efecto directo de esta forma de regulación ambiental ha sido la creación de un mercado de servicios de consultorías ambientales, que ofertan la elaboración de los documentos constitutivos de las Licencias Ambientales y el levantamiento de información de los procesos de monitoreo directo a las operaciones mineras. El levantamiento de la información ambiental, su análisis y valoración, se da en el marco de una relación de “compraventa” entre el consultor y la operación minera. En esas condiciones, es alta la probabilidad de que el producto “Evaluación Técnica Ambiental” se oriente no tanto por el grado de calidad y objetividad de los datos, sino por su utilidad en la justificación de proyectos y operaciones mineras para la obtención de la Licencia Ambiental o en el reporte periódico de su desempeño.

Los documentos constitutivos de la Licencia Ambiental y los informes periódicos son los referentes técnico-legales válidos para los procesos de control y fiscalización. En tal caso, estaríamos ante un procedimiento de control y fiscalización ambiental de carácter privado, en el cual el papel del Estado se restringe a la validación de los resultados que le reportan los operadores mineros.

5. ENFOQUES Y PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN DE LOS CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES MINEROS

Los enfoques de tipo consensualista, basados en el acercamiento de las partes a través de la conciliación de sus intereses y visiones, para luego generar acuerdos de mutuo beneficio, son los que predominan en la comprensión y gestión de los conflictos socioambientales desde las instancias estatales.

El procedimiento es la conciliación. Los pasos son: escuchar a ambas partes, identificar cuáles son los intereses contrapuestos, y una vez que se identifican, tratar de mediar, de la manera más racional posible, donde ninguna de las partes sea afectada (Secretaría de Minería, Gobernación de Oruro).

Es probable que los enfoques consensualistas encuentren un campo de aplicación en la gestión de los conflictos originados en la disputa por el acceso y el control de los recursos naturales, y en especial de los yacimientos mineros, debido al carácter y predominio de los intereses económicos y de participación en los beneficios. No obstante, debido al carácter de alta confrontación y violencia de estos conflictos, su aplicación podría chocar con la limitación de terminar por ser un mero mecanismo de formalización y reconocimiento de una determinada correlación de fuerzas de los actores alcanzada durante el conflicto.

Sin embargo, son los casos de conflictos generados en problemas de contaminación e impactos ambientales los que explicitan con mayor claridad las limitaciones de los enfoques consensualistas. Efectivamente, en la resolución de los problemas ambientales —y una gran mayoría de los cuales está constituida en el caso boliviano por pasivos mineros acumulados a lo largo de varias décadas— es altamente improbable alcanzar un desenlace satisfactorio para las partes, especialmente para los afectados, a través del consenso y la mediación. Algo similar ocurre en el caso de operaciones en actividad sin licencia ambiental, o con un cumplimiento deficiente y negligente de su licencia. En realidad, la aplicación de enfoques y métodos de conciliación y mediación a estos casos puede terminar en nada más que mecanismos de flexibilización de la norma:

En conflictos, más nos vamos a la transformación del conflicto; pero la resolución tendría que venir ya de un período más largo. O sea, si bien se transforma el conflicto, ya viene la otra fase que es la de resolverlo, de reparar los daños que ha ocasionado, tanto sociales como ambientales, y eso todavía nosotros no estamos todavía afrontando porque la normativa ambiental, si bien se ha hecho desde 1992, se ha aprobado la Ley 1333, pero recién está tomando cuerpo. La minería, [en] las operaciones de prospección, exploración, explotación, concentración, no se tomaba muy en cuenta el tema ambiental que va transversal a toditas esas fases de la cadena productiva (Dirección de Medio Ambiente y Consulta, Ministerio de Minería y Metalurgia, mayo de 2014).

Esas limitaciones del enfoque aplicado en la gestión de los conflictos generados por los problemas ambientales han quedado de manifiesto en casos como el de Vitichi, o la cuenca del río Desaguadero, Uru Uru y Poopó, donde la aplicación de este enfoque por parte de las autoridades al conflicto ha permitido generar espacios de diálogo y concertación a través de los cuales se ha arribado a compromisos que luego no han hallado cumplimiento, volviendo a activar el ciclo del conflicto, ahora por el cumplimiento de los compromisos. En el caso de Vitichi, el cumplimiento de los compromisos para un control y sanción efectivos de los operadores mineros generadores de contaminación; en el caso de la cuenca del Desaguadero Uru Uru y Poopó, para el cumplimiento y aplicación de las medidas establecidas en la declaratoria de emergencia ambiental y de los compromisos de los operadores mineros de implementar controles ambientales en sus operaciones. Precisamente debido a esas limitaciones, los métodos de mediación y conciliación son evaluados por las comunidades como mecanismos de dilación y retardación.

Aquí se toman realmente decisiones políticas muy dirigidas. Por ejemplo, se ha comprometido la gobernación a hacer seguimiento [a las operaciones mineras], a informar cómo han venido operando. Como han desobedecido citaciones, se ha determinado ir a suspender las actividades, y los daños son pues tremendos. Pero nunca han hecho caso, entonces yo creo que las políticas de solución se toman simplemente en papel, en [los] hecho[s] no hay [nada] (ex *curaca* de Vitichi, junio de 2014).

Como se afirma en el testimonio anterior, los enfoques consensualistas centrados en la mediación y la conciliación de intereses terminan llevando a que las propias autoridades estatales negocien el cumplimiento de la Ley, pues, en lugar de disponer el cumplimiento y la aplicación de los preceptos jurídicos ante los problemas de contaminación, optan por la transacción de la ley con los operadores. Si se considera además el carácter de autocontrol privado descrito en el punto anterior, estamos en los hechos ante mecanismos de flexibilización del control ambiental.

Finalmente, en los casos reportados de conflictos por la oposición al inicio de operaciones mineras, los métodos de conciliación y mediación no encuentran cabida, debido al carácter de contradicción e incompatibilidad lógica, que hace difícil la transacción de intereses.

6. RECUENTO FINAL

Luego de examinar brevemente los principales rasgos de los conflictos socioambientales mineros en Bolivia durante el período 2010-2014, se puede enunciar las siguientes conclusiones:

- Los conflictos socioambientales, particularmente en el contexto boliviano, tienen una amplia base de origen y no se remiten solo a temas de contaminación e impacto ambiental, sino que en ellos se yuxtaponen y combinan temas y problemas relacionados con el mejoramiento de las condiciones y la calidad de vida de la población. Por ello llegan a combinarse demandas de tipo económico y ambiental en cada uno de los casos.
- La gestión ambiental minera por parte del Estado denota el predominio de un enfoque “técnico-formal”, según el cual se evalúa el desempeño ambiental únicamente en función del cumplimiento, por parte del operador minero, de las formalidades legales de la Licencia Ambiental, sin considerar que en realidad la base de información y datos de control contenidos en ese documento se generan en una relación de “compraventa” de servicios de consultoría, lo cual introduce un sesgo a favor de los operadores. Esto hace imperiosa la necesidad de mecanismos de política pública para superar este tipo de enfoque de la gestión ambiental minera, que permita superar el mecanismo de autocontrol de parte de los operadores, e introducir enfoques con una orientación centrada en la prevención antes que en la corrección, donde la participación social juegue un papel de primer orden en el seguimiento del desempeño ambiental de las operaciones mineras.

- Los conflictos socioambientales, que como se ha visto en este ensayo, combinan tanto demandas de tipo económico como ecológico, en el fondo cuestionan el limitado papel de la minería en la preservación y el mejoramiento de las condiciones y la calidad de vida de la población local circundante a las áreas de explotación. Lo expuesto también indica que la atenuación de la conflictividad socioambiental minera debe buscarse menos en medidas coercitivas y represivas —como lo comprenden los operadores mineros y el Estado en el momento de aprobar leyes como la de penalización de los avasallamientos o la Ley de Minería y Metalurgia recientemente promulgada—, y más en una discusión y reorientación de fondo de las políticas mineras orientada a maximizar su contribución en la protección y mejoramiento de la calidad de vida, y tomando en cuenta tanto los factores ecológicos como los sociales.
- Finalmente, los enfoques de gestión de conflictos instalados en las instancias de Estado, con predominio de orientaciones consensualistas y de mediación, se revelan insuficientes y limitados, en particular para el tratamiento de uno de los aspectos de la conflictividad socioambiental minera: el de los daños ambientales.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES VIRTUALES

- Bocángel, Danilo, Camilo Leytón y Marcelo Ocampo (2009). “Fortalecimiento de la Gestión Ambiental en cooperativas mineras de Bolivia”, *Habitat 79*. La Paz: LIDEMA.
- Brú, Josepa (1997). *Medio ambiente: poder y espectáculo*. Barcelona: Incaria, Antrazit.

- Crespo Flores, Carlos (2003). *La crisis del discurso consensualista de las políticas públicas en Bolivia y conflictos sociales*. Cochabamba: UMSS.
- Colectivo CASA (2011). *Challapata: 50 años de producción sin contaminación*. n.d.
- Folchi, Mauricio (2001). “Conflictos de contenido ambiental y ecologismo de los pobres: no siempre pobres, ni siempre ecologistas”, *Ecología Política* 22.
- Ministerio de Minería y Metalurgia (2011). *Boletín Bocamina* N° 9, noviembre.
- 2010. *Minería al Día*, *Boletín Minero* N° 27, mayo.
- 2008. *Boletín Informativo* N° 4, julio.
- OLCA-FOBOMADE (1998). *Guía metodológica para la gestión de conflictos ambientales*. Santiago de Chile: OLCA.
- Padilla, César y Pablo San Martín (1993). *Conflictos ambientales*. Santiago de Chile: OLCA-CEPA.
- República de Bolivia (1992). Ley N° 1333 de Medio Ambiente.
- (1997). Ley N° 1777 Código de Minería. La Paz: Gaceta Oficial.
- (1997). Reglamento Ambiental para Actividades Mineras.
- (2014). Ley N° 535 de Minería y Metalurgia.
- Sabatini, Francisco (1997). *Conflictos por externalidades y conflictos por el control de los recursos ambientales*. Santiago de Chile: CIPMA.
- San Martín, Pablo (1997). *Conflictos Ambientales en Chile*. Santiago de Chile: Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales.
- Velasco, Mario (2008). *La problemática ambiental en el sector minero nacional*. Recuperado en: <http://boliviaminera.blogspot.com/2008/11/la-problematika-ambiental-en-el-sector.html>

DERECHOS COLECTIVOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN CONFLICTO CON EL PATRÓN DE DESARROLLO MINERO

Emilio Madrid Lara

1. EXPECTATIVAS Y REALIDAD DEL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS ORIGINARIOS Y CAMPESINOS

Luego de varios años de lucha y movilización de los pueblos indígenas originarios, incluyendo la marcha del año 2002 por una asamblea constituyente refundacional del Estado boliviano, en noviembre de 2007 se promulgaba la Ley N° 3760 que elevaba a rango de Ley los 46 artículos de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas. Más aun, después de la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado, que reconoce derechos colectivos fundamentales para las naciones y pueblos indígena originarios campesinos de Bolivia —como el de la libre determinación, la consulta previa libre e informada, la gestión territorial y la participación, entre los más importantes—, tanto desde las organizaciones indígenas como desde algunos sectores intelectuales comprometidos con la trayectoria histórica de lucha de estos pueblos, se vislumbraba un cambio profundo en la relación entre el Estado y los pueblos indígenas.

No era para menos, pues como señala Yrigoyen (2009), a pesar del hecho histórico de la independencia, los Estados con población mayoritaria indígena originaria como Bolivia han mantenido en su conducta política hacia estos pueblos la herencia colonial de la tutela:

Por el hecho colonial los pueblos originarios quedaron en una posición política subordinada, en permanente situación de despojo territorial y bajo condiciones de explotación económica. Tal situación fue justificada a posteriori mediante la construcción colonial de la ideología de la “inferioridad natural de los indios”, de base aristotélica. (...) Considerados como “hermanos menores” de los colonizadores, los pueblos originarios fueron encomendados al control y tutela de los “hermanos mayores” (Yrigoyen, 2009: 6).

En el caso específico de Bolivia, los derechos indígenas y su cumplimiento deberían llegar a establecer la base de realización de la construcción del Estado Plurinacional, pues como hace notar Clavero, el Estado plurinacional supone su conformación por una diversidad de pueblos y naciones conviviendo en ejercicio pleno de sus derechos, de su libre determinación y autogobierno. Por ello mismo, el cumplimiento

de sus derechos debería ser asumido como un asunto de descolonización, de superar la situación de subordinación, de tutela y sometimiento de los pueblos en cuanto a su existencia y sus territorios:

Se trata de que la denegación de derechos de los pueblos indígenas es puro colonialismo y de que la descolonización ha de alcanzarse mediante el reconocimiento efectivo de tales derechos (Clavero, 2012).

No obstante, podríamos considerar todo lo anterior como el marco ampliado de expectativas que se han generado en el proceso de incorporación de los derechos indígenas al marco jurídico del Estado. El posterior desarrollo normativo, por un lado, y de manera más descarnada el continuo incumplimiento de estos derechos a la hora de implementar proyectos extractivos mineros, como veremos en párrafos siguientes, nos debería llevar a reconocer la existencia de un proceso de achicamiento y vaciado de contenido de estos derechos o, si se quiere, un proceso de adaptación y armonización de los derechos colectivos indígenas al marco del derecho liberal que aún sigue fundando al Estado boliviano:

La consulta [y el conjunto de los derechos de los pueblos indígenas] deja definitivamente de tomarse en serio. Ahora se trata de convertirla en expediente para la legitimación del asalto político y empresarial sobre territorios, recursos y culturas indígenas en su dimensión económica. Para otras dimensiones se predica el multiculturalismo, buena coartada del asalto (*ibid.*).

Lo que Clavero considera en la cita precedente como un papel de legitimación que se pretende en la actualidad para los derechos indígenas frente a la presencia del Estado y las empresas en los territorios indígenas tiene que ver con la esencia misma del “derecho” en general.

Toda mención al “derecho” nos lleva indefectiblemente a referirnos a las relaciones de poder con el Estado y en el Estado, pues en última instancia, el derecho no es más que la juridificación de las relaciones sociales, cuya garantía de cumplimiento y exigencia descansa

en la apelación al uso del monopolio de la violencia; en concordancia con la definición de Bobbio (1970: 37), todo orden jurídico es, en esencia, la reglamentación del ejercicio de la fuerza, es una forma de coacción institucionalizada.

Ese rasgo del derecho también nos permite entender que se trata de una codificación o un reconocimiento formal de la situación alcanzada, en cada momento histórico, en una determinada correlación de fuerzas, sancionando y legalizando los logros de los grupos o segmentos sociales subalternos, en forma de “garantías”, “prerrogativas” o “libertades” en su relación con los detentadores del poder político-económico, lo cual tiene por efecto inscribir en la misma estructura del corpus jurídico, una ambigüedad que contribuye a su eficacia simbólica (Bourdieu, 2001: 169-170).

Desde lo anterior cabría entender que la incorporación y el reconocimiento de los derechos indígenas en la estructura del Estado estuvo en correspondencia estrecha con el tipo de correlación de fuerzas de ese momento, en el que precisamente los pueblos indígenas y sus organizaciones, junto con el conjunto de otros sectores y movimientos sociales, lograron poner en crisis las estructuras e instituciones del Estado, abriendo resquicios para la incorporación de sus derechos. El momento siguiente, de un desarrollo normativo que contradice y reduce los alcances de los derechos indígenas, también cabría comprenderlo como la expresión de un cambio de esa correlación de fuerzas, por medio del cual los derechos indígenas, lejos de ser instrumento de protección de los intereses fundamentales de quienes se suponen sus beneficiarios, son instrumentalizados desde el Estado como mecanismo de legitimación del poder. La ambigüedad jurídica generada con la institucionalización de los derechos indígenas pasa ahora a ser redefinida y reescrita en el proceso de desarrollo normativo postconstituyente, sin que los pueblos indígenas y sus organizaciones dispongan de la suficiente fuerza y capacidad para influir a su favor en la redefinición de sus derechos que realiza el Estado.

2. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL DESARROLLO NORMATIVO DE LOS DERECHOS INDÍGENAS Y LA DEFINICIÓN DE SUS TITULARES

Aunque con la Ley 1257 Bolivia ha reconocido desde 1991 el primer instrumento internacional de derechos indígenas como es el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT 1993), solo luego de la elevación a rango de Ley de la declaración de Naciones Unidas —y especialmente luego de la constitucionalización de estos derechos, en el marco de una efervescencia de las organizaciones de los pueblos indígenas, planteando en distintos escenarios su aplicación y cumplimiento— se ha generado una relativa preocupación pública por esclarecer sus alcances y desarrollar la norma específica que establezca los procedimientos y responsabilidades para su aplicación.

De momento, la principal preocupación del Estado en la regulación normativa se ha venido concentrando en los siguientes grupos de derechos¹:

- *Derechos relativos a la libre determinación, el autogobierno y el territorio.* Hacia este grupo de derechos se dirigen, por ejemplo, la Ley Marco de Autonomías y la Ley de Deslinde Jurisdiccional.
- *Derechos referidos a la participación de los pueblos* (tanto en el ciclo de formulación e implementación de políticas de desarrollo como respecto de la participación en los beneficios de la explotación de los recursos naturales). Hacia este grupo se dirigen leyes como la del Órgano y Régimen Electoral, que define las cuotas y condiciones de representación legislativa de los pueblos indígenas, por un lado, y la reciente Ley de Minería y Metalurgia que restringe la participación indígena sobre los beneficios al régimen regalitario.

- *Derechos relativos a la consulta y el consentimiento previos sobre medidas legislativas y administrativas.* La Ley del Órgano y Régimen Electoral, que define competencias de seguimiento desde esta instancia sobre la consulta y que establece el carácter “no vinculante” de los acuerdos, así como la reciente Ley de Minería que ha incorporado un título específico sobre consulta previa, son los instrumentos jurídicos que redefinen este derecho.

En cuanto a quiénes son los titulares de estos derechos, los criterios desde la legislación internacional para definir a los pueblos indígenas se basan, de una parte, en el hecho histórico de la preexistencia de estos pueblos respecto de los Estados actuales y que conservan parcial o totalmente sus instituciones sociales, políticas, culturales y formas de vida. El segundo criterio, de carácter subjetivo, se refiere al reconocimiento de la autoidentificación de los propios pueblos como de origen indígena (Yrigoyen, 2007).

Con base principalmente en los criterios objetivos (preexistencia y conservación de formas de vida) de la legislación internacional, la legislación boliviana, desde la constitución hasta la reciente Ley N°535 de Minería y Metalurgia, ratifica los mismos criterios para la definición de los titulares de estos derechos:

Constitución Política del Estado:

Artículo 2. Dada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesino y su dominio ancestral sobre sus territorios...

Art. 30. I. Es nación y pueblo indígena originario campesino toda la colectividad humana que comparta identidad cultural, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidad y cosmovisión, cuya existencia es anterior a la invasión colonial española.

1 La agrupación de los principales derechos de los pueblos indígenas se ha basado en la clasificación de Yrigoyen (2009).

Ley N° 535 de Minería y Metalurgia

Artículo 209. I. Cada sujeto de la consulta previa establecida en el Parágrafo I del Artículo 207 deberá cumplir con las siguientes condiciones:

1. Existencia pre-colonial y dominio ancestral del territorio.
2. Conservación de sus patrones culturales, modos de vida, instituciones propias: sociales, económicas, culturales y políticas que los representen, y ser distinto a los otros sectores de la población.
3. Identificación como parte de una nación o pueblo que conserva en la actualidad relación con dicha colectividad.
4. Acceso y gestión colectiva de sus tierras y territorios.

Como se puede desprender de las anteriores citas, la titularidad de los derechos recae en aquellas entidades colectivas vinculadas a un territorio de dominio ancestral y, en el caso de la ley de minería, se añade que dicho dominio debe poseer un carácter colectivo. Estas definiciones sobre la titularidad resultan en un proceso de recorte y minorización de lo indígena, primero localizando y constriñendo la existencia de los pueblos indígenas al ámbito rural, segundo, dentro de ese ámbito rural el derecho no sería exigible, al menos en lo referente a la consulta en minería, para entidades colectivas que accedan a sus tierras y territorios y las gestionen de manera individual, es decir un amplio sector de comunidades campesinas. En palabras de Rivera, se trata de políticas de multiculturalismo que borran y minorizan a las mayorías indígenas, negándoles sus nuevas condiciones sociales y confinándolas solo al ámbito rural.

El término “pueblo originario” afirma y reconoce, pero a la vez invisibiliza y excluye a la gran mayoría de la po-

blación aymara o qhichwa hablante del subtrópico, los centros mineros, las ciudades y las redes comerciales del mercado interno y el contrabando. Es entonces un término apropiado a la estrategia de desconocer a las poblaciones indígenas en su condición de mayoría, y de negar su potencial vocación hegemónica y capacidad de efecto estatal (Rivera, 2010: 60).

Lo anterior, desde el punto de vista de la legislación internacional es explicable y comprensible, considerando que los derechos de los pueblos indígenas han sido concebidos y diseñados para proteger la existencia de estos pueblos en su condición de grupos minoritarios dentro de Estados con una población mayoritariamente no indígena. Pero ese no es el caso de Bolivia, donde la población indígena es mayoritaria y desde hace mucho ha dejado ser exclusivamente rural.

3. DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, EN CONFLICTO CON OPERACIONES MINERAS

Considerando la base de datos de la Fundación UNIR Bolivia, durante el período 2010-2014 se ha registrado un total de 21 casos de conflictos que involucraron la participación de naciones y pueblos indígenas originarios en demanda del cumplimiento de algunos de sus derechos en relación con el desarrollo de actividades mineras (véase la tabla 1).

Cabe aclarar que ninguno de los conflictos registrados se ha originado a partir de la demanda de solo un derecho; en cada uno de los casos las demandas combinaron la exigencia simultánea de varios derechos como, por ejemplo, el de consulta y el derecho a un medio ambiente sano o el de participación en proyectos de desarrollo. La clasificación de los casos que presenta la tabla 1 anterior se ha elaborado identificando el énfasis y la prioridad de sus demandas en uno de los derechos demandados.

Tabla 1: Conflictos de naciones y pueblos indígenas originarios ante operaciones mineras según demanda

Departamento	Derechos demandados					Total
	Consulta	Gestión territorial	Derecho a un medio ambiente sano	Defensa de su opción y prioridad de desarrollo	Participación en proyectos de desarrollo	
Potosí	1	2	1	1	3	8
La Paz	1	4	—	—	1	6
Oruro	—	1	1	2	1	5
Santa Cruz	1	—	—	—	—	1
Tarija	—	—	1	—	—	1
Cochabamba	—	—	—	—	—	—
Totales	3	7	3	3	5	21

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de la Fundación UNIR Bolivia.

También es importante resaltar que ninguno de los casos cuyas demandas han estado orientadas a denunciar la ausencia de consulta previa en la decisión de asignar concesiones mineras por parte del Estado logró como respuesta la decisión gubernamental de reponer ese derecho de consulta. Al contrario, las respuestas del Gobierno y el Ministerio de Minería y Metalurgia en concreto ha sido de rechazo en razón de la ausencia de normativa para la implementación de proceso de consulta previa.

El mayor grupo de casos vinculados con gestión territorial, que como se observa se concentran en La Paz, están referidos a demandas de ejercicio de control territorial y poder de decisión sobre el conjunto de los recursos naturales, entre ellos los yacimientos mineros, alegando la titularidad de los derechos de propiedad sobre la tierra y el territorio.

Por último, los casos en los que la demanda apunta a exigir la participación en los proyectos de desarrollo están referidos a conflictos en los cuales se ha reclamado derechos ante el gobierno y los operadores mineros para lograr una mayor presencia de los miembros de comunidades indígenas campesinas en los puestos de trabajo generados y en las estructuras de decisión como directorios (caso Empresa Boliviana de Evaporíticos, EBRE) o con una participación en la distribución de las utilidades de la explotación de recursos mineros dentro sus territorios (caso contrato Sinch'i Wayra-COMIBOL en la mina Porco).

4. LAS PRINCIPALES CONTROVERSIAS EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS DERECHOS COLECTIVOS Y LAS OPERACIONES MINERAS

Las cuestiones que han suscitado mayores debates entre las autoridades del Estado y las representaciones de los pueblos indígena originarios han estado referidos a la aplicación y desarrollo normativo del derecho a la consulta previa libre e informada, el alcance y aplicación del consentimiento, el derecho de participación en los beneficios de la explotación minera y el derecho de los pueblos a priorizar sus opciones de desarrollo.

Para un mejor acercamiento a los temas en debate, convendrá una breve aproximación a los casos concretos que han implicado la reivindicación de estos derechos:

- el conflicto de las comunidades del Jach'a Suyu Pakajaki con el proyecto minero Corocoro,
- el conflicto de las comunidades indígenas weenhayek por la contaminación del río Pilcomayo,
- el conflicto de las organizaciones indígenas originarias matrices (CONAMAQ y CIDOB) por la legislación del derecho a la consulta previa libre e informada en la ley de minería y la elaboración del proyecto de la ley marco de la consulta.

4.1. EL CONFLICTO POR EL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO MINERO COROCORO

Este conflicto, cuyos episodios más relevantes tuvieron lugar entre noviembre de 2009 y el primer semestre del año 2010, tiene connotaciones significativas para el análisis del proceso de implementación del derecho a la consulta porque sería uno de los primeros casos, después de la promulgación de la nueva constitución política del Estado en febrero de 2009, en los que un pueblo indígena originario exige de forma explícita la aplicación de sus derechos constitucionales, poniendo al descubierto la falta de desarrollo normativo y de decisión política de parte del Estado.

Corocoro es una mina de cobre localizada en la provincia Pacajes del departamento de La Paz, cuya explotación de socavones (túneles) estuvo paralizada desde la década de 1980, coincidiendo con el período en que se dio la quiebra de la corporación minera estatal COMIBOL. El año 2009, el Gobierno de Evo Morales inició la reactivación de esta mina como un proyecto hidrometalúrgico para la producción de “cobre catódico o electrolítico”, obtenido mediante procesos de lixiviación por agitación y pilas dinámicas. El diseño del proyecto comprendía un desarrollo en dos fases: la primera, a cargo de COMIBOL, consistía en un proyecto piloto en actual funcionamiento, mientras que la segunda etapa, en proceso de instalación, se realizará en sociedad con la empresa surcoreana Kores para la extracción a gran escala mediante minería a cielo abierto y procesos de lixiviación (Colectivo CASA, 2011).

Los hechos que pusieron de manifiesto el conflicto ocurrieron el 22 de noviembre de 2009, una semana después de que el presidente Evo Morales inaugurase la planta hidrometalúrgica de Corocoro. Las autoridades originarias de los *ayllus* colindantes con el área del proyecto minero (Sikuypata, Wakasayaña, Ninoka

Chico y Chijchi) del Jach'a Suyu Pakajaki² interrumpieron el aprovisionamiento de agua de la planta, reencauzando el río Sikuypata que atraviesa por su territorio, como acción de protesta y en demanda de la realización de una consulta previa libre e informada.

Dicha acción fue el epílogo del fracaso de un proceso de negociación iniciado por las autoridades originarias en julio de 2009, luego de haber logrado una exhortación escrita de la comisión de Desarrollo Económico de la Cámara de Senadores que pedía al Ministerio de Minería y Metalurgia cumplir con todos y cada uno de los derechos reconocidos a los pueblos indígenas en la Constitución Política del Estado y en los convenios internacionales suscritos por Bolivia (Soto y Lafuente, 2011).

En respuesta, el ministerio inició un proceso de diálogo y concertación con la representación de la organización originaria para definir la implementación de un proceso de consulta denominada “Consulta en tiempos de democracia”, que consistía en la aplicación de un formulario de encuesta a los comunarios dentro de un radio de 2,5 kilómetros alrededor de la planta hidrometalúrgica, delimitado solo a partir de estimaciones del personal de la Unidad de Medio Ambiente de ese ministerio (Informe del Defensor del Pueblo, 2009).

Este planteamiento inicial del Ministerio fue rechazado por las autoridades originarias del Jach'a Suyu, con la decisión de abandonar las reuniones de concertación en septiembre de ese año, argumentando que la propuesta del Gobierno implicaba la vulneración de los principios de la Consulta Previa Libre e Informada establecidos en la constitución y en la legislación internacional, que ante todo establecían la necesidad de la información irrestricta, el respeto a los procedimientos e instituciones propias de los pueblos indígenas y la finalidad de la consulta en el arribo de acuerdos y la obtención del consentimiento.

2 El Jach'a Suyu Pakajaki (del aymara *jach'a*: grande, *suyu*: territorio y *pakajaki*: hombres águila; el gran territorio de los hombres águila). Es un territorio ancestral de carácter precolonial compuesto por unidades territoriales menores denominadas *markas* y unidades territoriales denominadas *ayllus*.

Declarándose roto el diálogo, el conflicto iniciado el 22 de noviembre adquirió protagonismo nacional en los medios, y ese peso mediático del conflicto obligó al Gobierno a llegar a un acuerdo el 28 de noviembre, comprometiéndose a la implementación de un proceso de consulta previa libre e informada, de buena fe y basado en las normas y procedimientos propios de la organización indígena.

El proceso de consulta previa que debió empezar la primera semana de diciembre, con una reunión preparatoria en la localidad de Corocoro, fue interrumpido a través de la acción violenta de los trabajadores mineros del proyecto, quienes interpretaron la consulta como amenaza a sus fuentes de trabajo (CEJIS, 2010). Esa acción sirvió de justificación a las autoridades del ministerio de minería de entonces para suspender indefinidamente y de manera unilateral la implementación de la consulta previa.

El incumplimiento del derecho de consulta previa y los intentos desde el Gobierno por aplicar un procedimiento de carácter informativo sin ningún efecto vinculante en la toma de decisiones fue observado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Bolivia, Denis Racicot, cuando en marzo de 2010 declaró ante la prensa lo siguiente:

“Por el momento hay una cierta insatisfacción, porque no se lo ha hecho en todos los casos (la consulta)”, señaló durante el acto inaugural del Foro Permanente sobre las Cuestiones Indígenas de Naciones Unidas, que se realizó en Cancillería.

Señaló que se debe buscar las vías para su aplicación: *“Que sea lo más vinculante posible (...) la declaración de las Naciones Unidas habla de un consentimiento previo, no es sólo de carácter informativo, es mucho más (...) que también las personas y comunidades sean conscientes del acuerdo con el proyecto”. (Erbol, 18 de marzo de 2010.)*

Durante este tiempo, en junio de 2010, la Asamblea Legislativa Plurinacional sancionó la Ley 018 del Órgano Electoral y la Ley N° 026 del Régimen

Electoral que, entre otras cosas, establece competencias de ese órgano en el seguimiento del proceso de consulta previa libre e informada a través del Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE). Asimismo, establece que los acuerdos alcanzados en el proceso de consulta no tienen carácter vinculante para el Estado.

Sobre la base de la aprobación de las leyes mencionadas y en particular con las nuevas atribuciones y carácter de la consulta, el ministerio de Minería suspendió de forma indefinida el proceso de concertación para la implementación de la consulta en el caso Corocoro, alegando problemas de orden técnico pero ratificando disponer de voluntad política para su cumplimiento, aquello se corrobora en la nota oficial del ministro enviada a las autoridades del Jach'a Suyu Pakajaqi y al Consejo de Gobierno del CONAMAQ:

Si bien la Constitución Política del Estado Plurinacional establece la obligatoriedad del Estado de realizar la consulta pública a la población afectada (Art. 352), este Ministerio no puede aún llevarla a cabo [...]

[Debido a que] Esta última institución (Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático SIFDE) no está aún creada, por lo que se hace imposible, por el momento, organizar e iniciar la Consulta previa. [...] Por otra parte, solicitaremos que el Órgano electoral agilice la creación del SIFDE [...] (MM 0780-DS0502/2010. Nota del Ministro Pimentel al Consejo de Gobierno del Jach'a Suyu Pakajaqi)

De esa manera, el primer caso de consulta previa libre e informada que debió llevarse en el rubro minero fue cancelado, lo cual no impidió la implementación y continuidad del proyecto minero.

4.2. CONFLICTO DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS WEENHAYEK POR LA CONTAMINACIÓN DEL RÍO PILCOMAYO

Los primeros registros del conflicto de las comunidades weenhayek en la base de datos de la Fundación UNIR Bolivia datan del 29 de diciembre de 2012,

cuando la Organización de Capitanías Weenhayek y Tapiete de Tarija (ORCAWETA) demandó a las autoridades gubernamentales el cumplimiento de convenios suscritos con el ministro de Gobierno, Carlos Romero, relativos al saneamiento de tierras y de la ejecución de un plan de salvataje del río Pilcomayo.

Específicamente, la última exigencia fue planteada debido a los impactos de la contaminación minera generada en la parte alta de la cuenca, cuando el trayecto del río atraviesa la región minera de Potosí y se ve impactada por la descarga de residuos mineros resultantes de las operaciones y actividades de concentración minera de los ingenios localizados en la ciudad de Potosí.

La principal actividad económica para el sustento de las familias de las comunidades weenhayek es la pesca del sábalo en el río Pilcomayo, comercializado principalmente en la ciudad de Villamontes, desde donde se distribuye al resto del país. La creciente contaminación del río Pilcomayo con residuos de las operaciones mineras de Potosí ha causado la progresiva disminución de los volúmenes de pesca, además de generar susceptibilidades en el mercado sobre la calidad del pescado comercializado, por falta de información sobre los efectos de la contaminación. Las comunidades weenhayek han activado el conflicto debido a la disminución de la pesca en el río, lo cual estaría poniendo en riesgo las condiciones de existencia de este pueblo.

Ante esa situación, durante el mes de enero de 2013, las comunidades indígenas weenhayek bloquearon la carretera Santa Cruz-Gran Chaco-Argentina y tomaron edificios municipales en Villamontes, reclamando atención a sus demandas. El conflicto concluyó con un nuevo compromiso de parte de las autoridades de Gobierno de implementar las acciones correspondientes para la protección de su actividad pesquera.

En julio de 2014, las comunidades weenhayek protagonizaron un nuevo conflicto a causa del incidente ambiental por el sifonamiento del dique de colas de la empresa minera Santiago Apóstol de la localidad de Canutillos, departamento de Potosí. Efectivamente, el 4 de julio de este año se produjo el derrame de cerca de 3.369 metros cúbicos de residuos mineros en forma de colas, según el informe oficial del Ministerio de Medio Ambiente y Agua³.

Las informaciones sobre un potencial impacto del derrame de colas en la cuenca del río Pilcomayo dieron lugar a una situación de alarma preventiva, provocando una baja en la demanda nacional del sábalo proveniente de Villamontes, por la desconfianza sobre el grado de contaminación, lo cual afectó de manera directa la economía de las familias de las comunidades weenhayek⁴. Esta situación nuevamente puso en una delicada situación las condiciones de subsistencia de las comunidades, obligándolas a generar un nuevo conflicto entre el 26 y el 29 de julio con el bloqueo de la carretera Villamontes-Yacuiba.

Ante estas acciones de presión de las comunidades weenhayek, el ministro de Medio Ambiente y Agua se hizo presente en el punto de bloqueo para brindar el informe oficial, estableciendo que no se produjo impactos en el río Pilcomayo; asimismo se comprometió a desmentir en conferencia de prensa las preocupaciones sobre contaminación y los probables impactos en el sábalo que pescan las comunidades. Con ese informe y compromiso las comunidades suspendieron el bloqueo de caminos⁵.

Dichos antecedentes del conflicto sostenido por las comunidades weenhayek, ponen de manifiesto la inexistencia de políticas efectivas para la protección de la cuenca del Pilcomayo. Esta afirmación se ve corroborada por el hecho de que el incidente puso en evidencia que la operación minera funcionaba sin licencia ambiental. Adicionalmente, a raíz de este caso

3 www.paginasiete.bo/economia/2014/7/29/ratifican-desechos-mineros-llegaron-pilcomayo-27916.html

4 <http://anbolivia.blogspot.com/2014/07/weenhayek-dejan-de-pescar-por-la-poca.html>

5 <http://www.elpotosi.net/2014/07/30/13.php>

se reveló la existencia de muchas otras operaciones mineras en la misma situación de incumplimiento de la licencia ambiental⁶. Esta situación consentida y tolerada por las autoridades estatales se explica por la prioridad que reviste la actividad minera en las políticas públicas y que llega a ponerse incluso por encima del cumplimiento de los derechos elementales de los pueblos y naciones indígenas originarios.

En el caso concreto de las comunidades weenhayek, los derechos de estas comunidades a existir en un medio ambiente sano, reconocidos en la Constitución Política del Estado (numerales 1 y 10 del art. 30), tienen un carácter subalterno a las prioridades económicas del sector minero.

Considerando que la existencia misma del pueblo weenhayek está ligada a las condiciones de calidad hídrica del río Pilcomayo, la ausencia de medidas de protección de la cuenca termina convirtiéndose prácticamente en una especie de subvención ambiental que se carga a la economía de las comunidades weenhayek. En el caso específico del derrame de colas de la mina Apóstol Santiago, la tolerancia del Estado al permitir el funcionamiento de esta operación sin licencia ambiental es la causa central del incidente, pues aunque no haya llegado a impactar al río Pilcomayo, como sostiene el informe oficial, ha generado un fuerte impacto negativo en la economía de las familias weenhayek por la caída en la demanda del sábalo. La subvención ambiental a favor de la minería permitida por el Estado se da también a costa de vulnerar los derechos de las comunidades weenhayek y poner en riesgo la supervivencia de las mismas.

4.3. EL CONFLICTO EN TORNO AL PROCESO DE DESARROLLO NORMATIVO: LA LEY MARCO DE CONSULTA PREVIA Y LA LEY DE MINERÍA Y METALURGIA

De julio de 2011 a la fecha se viene verificando el conflicto que enfrenta a las organizaciones indígenas matrices de tierras altas (región andina) y de tierras

bajas (región amazónica) —el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ) y la Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente de Bolivia (CIDOB), respectivamente— con el Gobierno central respecto de la elaboración de leyes que regulen la aplicación del derecho a la consulta previa libre e informada de manera general, y en contextos de operaciones mineras de forma específica.

La complejidad y la intensidad de la confrontación entre las organizaciones matrices indígenas y el Gobierno se han manifestado también en la división de las organizaciones indígenas, pues actualmente existen dos CIDOB, una en clara postura independiente y de oposición al Gobierno y otra más bien en coincidencia y respaldo, y ha sucedido algo muy similar con la CONAMAQ. Como cabría suponer, el conflicto por el desarrollo normativo de los derechos indígenas se da con las organizaciones matrices indígenas independientes respecto del Gobierno.

El conflicto ha girado en torno a las propuestas de la Ley Marco de Consulta Previa, por una parte, y los contenidos referidos a los derechos indígenas y recursos naturales en la redacción de la Ley N° 535 de Minería y Metalurgia promulgada el 28 de mayo de 2014, por otra.

4.3.1. LOS DEBATES SOBRE LA LEY MARCO DE CONSULTA PREVIA LIBRE E INFORMADA

Como antecedente a la consideración del conflicto en torno a la Ley Marco de Consulta, convendría aclarar que no pocas acciones de las organizaciones matrices en los conflictos vinculados con el inicio de operaciones extractivas del rubro minero o del hidrocarburiífero en territorios indígenas se han visto legitimadas en gran medida por la ausencia o vulneración del derecho de consulta establecido en la legislación internacional y reconocido por la Constitución boliviana.

Esta vinculación necesaria entre la aplicación del derecho de consulta y el inicio o continuidad de actividades extractivas —precisamente las áreas econó-

6 <http://oiedc.blogspot.com/2014/07/el-80-de-empresas-mineras-carece-de.html>

micas fundamentales de la economía boliviana— ha terminado por imponer en la postura gubernamental la visión de un desarrollo normativo de este derecho funcional a las principales líneas de las políticas de Estado en materia económica, algo que fue claramente explicitado por el presidente Evo Morales en ocasión de la X Cumbre del Alba en Quito, Ecuador, el 25 de junio de 2010:

“El derecho a la consulta obstaculiza el desarrollo de Bolivia”, dijo Morales y cuestionó: “¿cómo es posible que las tierras fiscales o parques nacionales pasen a manos de indígenas ya sean del oriente o del occidente?”

Morales advirtió que a partir de ahora, en los procesos de consulta a indígenas, la última palabra la tendrá el Estado (Bolpress, 27 de junio de 2010).

Cuatro días después de esa declaración presidencial, el carácter final de la decisión gubernamental en los procesos de consulta fue formalizado cuando la Asamblea Legislativa aprobó la Ley N° 026 de Régimen Electoral, que en su artículo 39 establece:

Artículo 39. (alcance). La Consulta Previa es un mecanismo constitucional de democracia directa y participativa, convocada por el Estado Plurinacional de forma obligatoria con anterioridad a la toma de decisiones respecto a la realización de proyectos, obras o actividades relativas a la explotación de recursos naturales. La población involucrada participará de forma libre, previa e informada.

En el caso de la participación de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, la consulta tendrá lugar respetando sus normas y procedimientos propios.

Las conclusiones, acuerdos o decisiones tomadas en el marco de la consulta previa no tienen carácter vinculante, pero deberán ser considerados por las autoridades y representantes en los niveles de decisión que corresponda. (Ley N° 026, 30 de junio de 2010; el subrayado es nuestro).

Con esta disposición, el Gobierno iniciaba el proceso de implementación jurídica del derecho a la consulta, imponiéndole un límite fundamental, su vaciado de contenido en la toma de decisiones.

La reacción del movimiento indígena no se dejó esperar. A través de sus organizaciones matrices (el CONAMAQ y la CIDOB), hizo conocer su rechazo a las disposiciones mencionadas y el inicio de un proceso de elaboración de una propuesta de Ley Marco de Consulta, en la cual se pretendía explicitar los principios fundamentales de este derecho desde la legislación internacional y la Constitución. Esta iniciativa se plasmó en una propuesta conjunta de las dos organizaciones indígenas que fue entregada formalmente a los representantes del Órgano Legislativo el 30 de noviembre de 2012⁷.

Como respuesta, el Gobierno emprendió la preparación de otra propuesta de Ley Marco de Consulta Previa, consensuada principalmente con las organizaciones sociales indígenas campesinas afines al Ejecutivo, lo cual desencadenó adicionalmente un proceso de fragmentación y división de las organizaciones matrices indígenas tanto del oriente como del occidente del país.

La tabla 2, que presenta una síntesis comparativa del contenido de ambas propuestas, permite constatar la enorme divergencia que existe en la concepción de los derechos indígenas. Desde la perspectiva del Gobierno, es evidente que la aplicación del derecho se concibe de manera instrumental a la gobernabilidad y principalmente a mantener y proteger la actividad extractiva, considerada en su propuesta como estratégica, de modo que establece explícitamente que la consulta no debe interferir ni puede impedir el inicio de las actividades extractivas. Otra diferencia sustancial radica en la definición del derecho de consentimiento, considerado como un consenso y acuerdo, definición alejada incluso de la comprensión de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. En esta declaración, elevada a rango de

7 <http://cejis.org/web-version-2012/node/832>

ley de la República de Bolivia en noviembre de 2007, el consentimiento radica en la libre expresión del pueblo indígena de la aceptación o no de la medida puesta en consulta y que se considera como condición y requisito en los siguientes casos:

Art. 10. Los pueblos indígenas no serán desplazados por la fuerza de sus tierras o territorios. *No se procederá a ningún traslado sin el consentimiento libre, previo e informado* de los pueblos indígenas interesados, ni sin un acuerdo previo sobre una indemnización justa y equitativa y, siempre que sea posible, la opción del regreso.

Art. 29, 2. Los Estados adoptarán medidas eficaces para garantizar que *no se almacenen ni eliminen materiales peligrosos en las tierras o territorios de los pueblos indígenas sin su consentimiento* libre, previo e informado.

Art. 30, 1. *No se desarrollarán actividades militares en las tierras o territorios de los pueblos indígenas*, a menos que lo justifique una amenaza importante para el interés público pertinente o que se hayan acordado libremente con los pueblos indígenas interesados, o que éstos lo hayan solicitado (ONU, 2007; el subrayado es nuestro).

Tabla 2: Comparación de las propuestas de Ley Marco de Consulta Previa

Temas	Propuesta CIDOB-CONAMAQ	Propuesta del Ministerio de Gobierno
Finalidad	Obtener Acuerdo y Consentimiento Previo Libre e Informado.	Llegar a un acuerdo con el Estado y al consentimiento entendido como un consenso entre Estado y pueblos indígenas originarios.
Consentimiento	Requisito fundamental e ineludible por el cual las naciones y pueblos indígenas originarios, una vez informados, deciden libremente sobre la medida en consulta.	Es un acuerdo alcanzado entre Estado y pueblos indígenas originarios, fruto de un dialogo intercultural.
Procedimiento	Procedimiento único para toda medida administrativa o legislativa. Dos momentos: 1) Antes de que el Estado suscriba contratos, firme acuerdos, autorice actividades, obras o proyectos, y antes de decidir sobre medidas legislativas; 2) Antes de la aprobación de las licencias ambientales u otro instrumento técnico. La etapa de explicación sobre la medida en consulta por parte del Estado tiene un tiempo mínimo de 30 días, no perentorio y susceptible de ampliación.	Procedimiento diferenciado según objeto de la medida, grado de afectación y según reglamento sectorial. Tiempo máximo de 180 días para todo el proceso de consulta.
Actividades Extractivas	No se consigna procedimiento especial; la consulta es única para todas las áreas.	Por el carácter estratégico, se garantiza ejecución y continuidad de actividades extractivas. El procedimiento de consulta en actividades extractivas se definirá en reglamentos de cada sector. La consulta se realiza solo sobre afectaciones directas.
Decisión en caso de no llegar a un acuerdo	En caso de no alcanzar acuerdo o no obtener consentimiento, el Estado se abstiene de aprobar, autorizar e implementar la medida en consulta.	No contempla la situación de no alcanzar acuerdos, el acuerdo es condición y fin de la consulta. Si se contempla procedimientos y sanciones en caso negativa y obstaculización de la consulta.
Reposición del derecho de consulta previa	En caso de medidas legislativas o administrativas implementadas sin la realización de la consulta, se abre período de un año para la regularización y reposición del derecho, a su conclusión los contratos y autorizaciones que no hubieran hecho consulta se declaran nulos.	No contempla reposición del derecho de consulta.

Fuente: elaboración propia con base en la propuesta de Ley Marco de Consulta Previa de la CIDOB-CONAMAQ y de la propuesta del Ministerio de Gobierno.

Asimismo, la jurisprudencia establecida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia del caso *Saramaka vs. Estado de Surinam* ha ampliado el derecho al consentimiento hacia megaproyectos que pretendan instalarse en territorios indígenas poniendo en peligro su existencia:

135. La Corte considera que, cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que tendrían un mayor impacto dentro del territorio Saramaka, *el Estado tiene la obligación, no sólo de consultar a los Saramakas, sino también debe obtener el consentimiento libre, informado y previo* de éstos, según sus costumbres y tradiciones (Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia en el caso *Saramaka vs. Surinam*, 2007; el subrayado es nuestro).

4.3.2. LOS DEBATES SOBRE LOS DERECHOS COLECTIVOS EN EL MARCO DE LA APROBACIÓN DE LA LEY DE MINERÍA Y METALURGIA

El 28 de mayo de 2014, en un acto masivo con presencia de miles de mineros, principalmente cooperativistas, se promulgó la Ley N° 535 de Minería y Metalurgia, cerrando un proceso de elaboración y debate iniciado en abril de 2010 entre el Gobierno y el sector minero, aunque las organizaciones indígenas y campesinas denunciaron haber sido excluidas de dicho proceso.

Este instrumento legal no solo establece las normas en materia de explotación de los yacimientos mineros, sino que también regula la aplicación de los derechos de los pueblos indígenas originarios, como el de participación en los beneficios de la explotación de recursos naturales no renovables presentes en sus territorios, el derecho al acceso y disposición de otros recursos como el agua y la tierra, así como el derecho a la consulta previa libre e informada.

De esta manera, el artículo 19 de dicha ley estipula claramente que el derecho de las comunidades indígenas a participar en los beneficios de la explotación de los recursos minerales se circunscribe únicamente al ámbito del régimen de regalías establecidas por ley,

es decir que los pueblos indígenas deberán deducir su participación en los beneficios solo de las regalías que los operadores mineros pagan al Estado:

Artículo 19. (Participación de las naciones y pueblos indígena, originario campesinos). Las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos, gozan del derecho a la participación en los beneficios de la explotación de los recursos minerales en sus territorios, conforme al régimen regalitario minero, sin perjuicio de las medidas y compensaciones que correspondan de acuerdo con el régimen de consulta previa establecida en la presente Ley (Estado Plurinacional de Bolivia, 2014).

En cuanto al acceso y disposición de otros recursos presentes en sus territorios, la Ley de Minería y Metalurgia especifica en sus artículos 107 al 110 el reconocimiento del derecho de los operadores mineros a acceder a tierras que sean requeridas para sus operaciones. Se dispone que en caso de no contar con el consentimiento de los dueños del suelo, se inicie procesos administrativos para una “expropiación”, bajo la figura de “derechos de uso, paso y superficie”. Tanto en su sentido como en su redacción, manifiestan una concepción individualista de los derechos, lo cual obliga a las comunidades y pueblos indígenas que tengan derechos de propiedad colectiva bajo la figura de Tierras Comunitarias de Origen (TCO) o Territorios Indígenas Originarios Campesinos (TIOC) a someterse a un procedimiento como individuos frente a individuos, diluyendo el carácter colectivo de sus derechos y de su propiedad sobre la tierra y los recursos naturales de sus territorios que puedan ser afectados por el operador minero.

La Ley de Minería y Metalurgia consagra para la consulta previa un título específico (título VI), dividido en dos capítulos; el primero dedicado a definir los alcances, el carácter, objeto y sujetos de la consulta, en tanto que el segundo capítulo se aboca a establecer el procedimiento.

En el artículo 207 del primer capítulo se circunscribe la aplicación de la consulta previa exclusivamente a las

nuevas operaciones que deban iniciarse con posterioridad a la promulgación de la Ley. Se define asimismo su aplicación solo en la etapa de explotación, limitando la obligación de la consulta a operaciones mineras que realicen labores de exploración, lo que implica el libre ingreso de operadores mineros en territorios indígenas para tareas de prospección y exploración, eximiéndolos de la obligación de concertar acuerdos para su ingreso y permanencia, situación que incluso supone un retroceso respecto de la situación actual, en la que gran parte de los operadores llegan a firmar acuerdos con las comunidades debido a la situación de ambigüedad jurídica introducida por la nueva Constitución que reconoce el derecho de consulta.

Los artículos 210-216 del segundo capítulo definen el procedimiento, que se basa principalmente en la celebración de tres reuniones, estipulando que todo el proceso de consulta no debe sobrepasar los cuatro meses calendario. Finalmente, en ausencia de acuerdos, se abre un proceso de mediación a cargo de la Autoridad Jurisdiccional Administrativa Minera, que en caso de no superar los desacuerdos confiere al ministerio de Minería y Metalurgia la decisión final, mediante la emisión de una resolución para la prosecución del trámite de contrato minero.

En ese sentido, el contenido de los artículos referidos a la consulta previa libre e informada de la Ley N° 535 salvaguarda la orientación manifestada por el Estado al momento de promulgar las leyes del Órgano y Régimen Electoral, donde se formulaba por primera vez el carácter no vinculante de la consulta; asimismo, supone una continuidad con los lineamientos del proyecto de ley marco de consulta propuesto por el Gobierno.

Las posiciones de las organizaciones indígenas expresan también estas dos visiones que han caracterizado el debate sobre los derechos indígenas. Por un lado, tenemos las organizaciones que se han distanciado del Gobierno y asumen una posición crítica y de cuestionamiento precisamente a raíz de lo que consideran una actitud gubernamental de vulneración e incumplimiento de sus derechos colectivos:

Bueno, primero que el propio Gobierno ha transgredido la propia Constitución como tal, en este asunto favoreciendo más a los mineros porque le, le da mayor facultad a los mineros de poder operar en tierras comunitarias de origen (entrevista: Adolfo Chávez, Presidente CIDOB. Santa Cruz, junio de 2014).

Esa ley más, más derechos le da a ellos. Ni siquiera no le dan requisitos, ¿no ve? Y sin embargo nosotros, para un territorio, para asegurar nuestros territorios nos estamos pidiendo un montón de requisitos, pero (...) a los mineros, esa ley, no dice nada para ellos, ¿no? O sea que ellos nomás elaboran las cosas a la noche a la mañana; están haciendo aprobar (Entrevista: Ángela Noza Cayuba, Secretaría de Tierra, Territorio, Recursos Naturales y Autonomía-CNAMIB. Santa Cruz, junio de 2014).

En cambio, aquellas organizaciones que mantienen afinidad política con el actual Gobierno tienden a considerar que los nuevos instrumentos legales, al hacer funcionales los derechos colectivos de los pueblos indígenas con las políticas de Estado en materia de explotación de recursos naturales, viabilizan su realización y cumplimiento conciliando los intereses económicos de los distintos actores con los intereses de los pueblos indígenas:

Creo que la ley que ha sido recién promulgada enfoca por ese lado, y de hecho los operadores mineros, pues por conciencia social tienen que dedicarle también al desarrollo de la comunidad; hacer que esos recursos en gran manera, si bien están siendo explotados, tengan que volver de una y otra manera a generar quizás otras formas de empleos dentro la comunidad, y creo que eso es lo que últimamente se ha hecho ver que quizás a cambio de esta explotación ciertas comunidades (Entrevista: Antonio Tejerina Calizaya, Delegado de la Gobernación de Potosí en provincia Sud Chichas. Potosí, junio 2014).

No. Bueno, los mineros, nuestros hermanos mineros necesitan trabajar, pero también tienen que dejar su porcentaje a la comunidad, al *ayllu*, ¿no? Si no, tampoco puede vivir el *ayllu* si lo destrozan todo. Entonces,

¿cómo puede vivir el *ayllu*? (...) Entonces su producción (...) tiene que dejar por lo menos un veinte por ciento. Así sería (Entrevista: Severo Quispe Condori, Autoridad del Consejo de Ayllus Originarios de Potosí, CAOP. Potosí, junio de 2014).

5. REFLEXIONES FINALES

Luego de repasar los rasgos de la conflictividad social en torno al cumplimiento y la aplicación de los derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos en Bolivia con relación a las operaciones mineras, podemos sintetizar los siguientes puntos:

- La incorporación y ampliación de los derechos colectivos indígenas en la estructura jurídica del Estado boliviano derivó en una situación de ambigüedad jurídica, es decir una situación de múltiple interpretación según los intereses, ya sea del Estado o de los pueblos indígenas. Así, de parte de las organizaciones indígenas, los nuevos principios legales iniciaban una nueva relación con el Estado, obligándolo a concertar con los pueblos indígenas la concreción de proyectos extractivos mineros en sus territorios. En tanto que para el Estado, los nuevos derechos eran aplicables solo después de la elaboración de leyes y reglamentos y a condición de no contradecir las políticas de desarrollo.
- Esta ambigüedad jurídica también permitió a los pueblos indígenas disponer de una base de legitimación de sus acciones y demandas durante los conflictos, respaldados en el derecho de libre determinación sobre sus territorios y por tanto sobre el conjunto de los recursos naturales (renovables y no renovables) presentes.
- Este panorama ha generado un importante polo de tensión entre las expectativas por el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas y las políticas de desarrollo asumidas por el Estado, que prioriza el patrón primario exportador, del cual la actividad extractiva minera es uno de los pilares fundamentales.
- Los conflictos suscitados durante el período 2010-2014 revelan una tendencia de la política pública a concretar los proyectos extractivos mineros sin considerar de manera prioritaria el respeto y el cumplimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas originarios, actitud que en sí misma es un potencial factor de generación de conflictos.
- La contradicción entre el cumplimiento de los derechos colectivos y la implementación de la política pública de desarrollo que prioriza la extracción minera ha conducido a un proceso de cristalización normativa que está redefiniendo los alcances de los derechos colectivos, procurando su armonización y funcionalidad con las políticas económicas. Fruto de ello es la reciente Ley de Minería y Metalurgia que constriñe la consulta previa libre e informada, desconoce el derecho de consentimiento y restringe el derecho de participación al régimen regalitario.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES VIRTUALES

- Asamblea General de las Naciones Unidas (2006). *La situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen. Sexagésimo primer período de sesiones A/61/490.
- Bobbio, Norberto (1988). *Diccionario de política*. Barcelona: Siglo XXI editores.
- Bourdieu, Pierre (2000). *Poder, derecho y clases sociales*. Bilbao, España: Desclee.
- CEJIS (2010). *Lecciones aprendidas sobre consulta previa*. La Paz: CEJIS
- Clavero, Bartolomé (2012). *La consulta en serio como mecanismo supletorio de la libre determinación en el derecho internacional y en el Estado plurinacional*. <http://clavero.derechosindigenas.org>
- Colectivo CASA (2011). *Reporte de casos de conflicto: Coro Coro*. <http://www.colectivocasa.org.bo>
- Defensor del Pueblo Bolivia (2009). *XII Informe a la Asamblea Legislativa Plurinacional*. La Paz: Defensoría del Pueblo.

- Estado Plurinacional de Bolivia (2014). *Ley de Minería y Metalurgia*. La Paz: Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (1993 [1989]). *Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes*. Lima: OIT.
- ONU (2007). *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.
- Rivera Cusicanqui, Silvia (2010). *Ch'ixinakax utxiwa: una reflexión sobre prácticas y discursos descolonizadores*. Buenos Aires: Tinta Limón Ediciones.
- Soto, Adriana y Wendy Lafuente (2011). *Evaluación de impactos de las empresas mineras Kores y COMIBOL en los derechos humanos del Jach'a Suyu Pakajaqi: caso proyecto cuprífero en Corocoro, Bolivia*. Cochabamba: CEADDESC.
- Yrigoyen, Raquel (2009). *El derecho a la libre determinación del desarrollo, la participación, la consulta y el consentimiento*. Consultado en: http://www.justiciaviva.org.pe/derecho_consulta/02_ryf_derechos.pdf

LA CONFLICTIVIDAD EN EL SECTOR MINERO: PERSPECTIVAS DE CORTO Y MEDIANO PLAZO

SÍNTESIS DEL TALLER DE ANÁLISIS COLECTIVO¹

Fecha: Jueves 7 de agosto de 2014

Participantes: Pablo Antezana (facilitador)

Alejandro Arze

Jimena Avejera

Dionisio Garzón

Pedro Gómez

Emilio Madrid

Huascar Pacheco

María Soledad Quiroga

Eliodoro Sandi

El día jueves 7 de agosto de 2014 se llevó a cabo un taller de análisis prospectivo sobre conflictividad en el sector minero, que contó con la participación de algunos de los autores del presente libro, de otros especialistas invitados y de los demás miembros del equipo de análisis de conflictos de la Fundación UNIR Bolivia. La reunión fue facilitada por un especialista en análisis prospectivo.

A continuación se presenta una síntesis de los contenidos del mencionado evento.

1. OBJETIVO Y METODOLOGÍA DEL TALLER

1.1. OBJETIVO

Efectuar un análisis de las tendencias que pueden presentarse en el ámbito de la conflictividad minera en el país, en un horizonte inmediato y de mediano plazo (2014-2016), a partir de los aportes de los autores del libro y de otros especialistas con amplio conocimiento y experiencia en la problemática minera.

1.2. METODOLOGÍA

De acuerdo con el objetivo planteado y el tiempo disponible, se hizo un análisis estructural aplicando la herramienta MIC (matriz de impactos cruzados) que, a pesar de valerse de técnicas numéricas, es esencialmente cualitativa, ya que se basa en percepciones. Este método permite sistematizar ideas, describir las relaciones entre las variables que influyen en un determinado fenómeno y reflexionar colectivamente en torno a cuáles de ellas serán decisivas en el futuro y afectarán el comportamiento del sistema.

¹ La sistematización de este trabajo fue elaborada por Jimena Avejera.

2. DESARROLLO DEL TALLER

De acuerdo con la propuesta metodológica, el ejercicio estuvo estructurado en tres partes centrales: la identificación de variables, la descripción de relaciones entre ellas, y la detección y análisis de las variables clave.

2.1. IDENTIFICACIÓN DE VARIABLES

En primera instancia se identificó las variables que, a criterio de los participantes, tendrán una influencia relevante en la conflictividad minera en un horizonte temporal de dos años. Las variables consensuadas fueron:

1. Volúmenes de producción de minerales
2. Áreas de producción entre subsectores mineros
3. Naturaleza de los subsectores mineros (formal e informal)
4. Tamaño de los subsectores mineros

5. Peso económico de los subsectores mineros
6. Peso sociopolítico de los subsectores mineros
7. Cumplimiento de normas ambientales
8. Cumplimiento de derechos indígenas
9. Orientación del régimen tributario
10. Políticas de Estado
11. Expectativas de actores no mineros (en relación con la explotación de yacimientos)
12. Precios internacionales de los minerales
13. Percepción de inversionistas externos sobre la minería del país

2.2. DESCRIPCIÓN DE RELACIONES ENTRE VARIABLES

Posteriormente se procedió a analizar la influencia —mucho (M), poca (P), ninguna (N)— de cada una de las variables identificadas sobre las demás. Los resultados se sintetizan en la siguiente matriz (véase la tabla 1):

Tabla 1: Relación entre variables

	V1	V2	V3	V4	V5	V6	V7	V8	V9	V10	V11	V12	V13
Volúmenes de producción (V1)		N	N	N	M	P	M	N	N	P	N	N	N
Áreas de producción (V2)	N		N	P	P	P	N	N	N	N	P	N	N
Naturaleza de subsectores (V3)	M	N		P	M	P	M	M	M	M	N	N	N
Tamaño de subsectores (V4)	P	P	N		P	M	N	N	P	M	N	N	N
Peso económico de subsectores (V5)	M	M	N	M		M	M	M	P	M	N	N	N
Peso sociopolítico de subsectores (V6)	N	P	N	N	N		M	M	M	M	N	N	P
Cumplimiento de normas ambientales (V7)	N	N	N	N	N	N		M	N	P	P	N	P
Cumplimiento de derechos indígenas (V8)	N	N	N	N	N	N	M		N	P	P	N	P
Orientación del régimen tributario (V9)	M	P	M	P	P	N	N	N		N	P	N	M
Políticas de Estado (V10)	M	M	P	P	P	N	M	M	M		P	N	M
Expectativas de actores no mineros (V11)	N	N	P	P	N	N	P	P	N	M		N	M
Precios internacionales (V12)	M	N	P	M	M	P	P	P	M	M	M		N
Percepción de inversionistas externos (V13)	N	N	N	N	N	N	P	P	P	M	N	N	

Fuente: elaboración propia.

De esta manera, los participantes emitieron su criterio en torno a la influencia de la variable 1 sobre todas las otras, la influencia de la variable 2 sobre todas las otras, y así sucesivamente. La lectura de la matriz se realiza en la dirección indicada por las flechas rojas. Por ejemplo, se señaló que la influencia de los precios internacionales de los minerales sobre los volúmenes de producción internos es mucha (M); que la influencia de los precios internacionales de los minerales sobre

la distribución de áreas de producción entre subsectores es ninguna (N); que la influencia de los precios internacionales de los minerales sobre la orientación del régimen tributario es mucha (M), y así con cada una de las variables.

Posteriormente se reemplazó las letras de cada casilla con valores numéricos: 2 para ‘mucha’ (M), 1 para ‘poca’ (P) y 0 para ‘nada’ (N), con el siguiente resultado:

Tabla 2: Relación numérica entre variables

	V1	V2	V3	V4	V5	V6	V7	V8	V9	V10	V11	V12	V13	Suma
Volúmenes de producción (V1)	0	0	0	2	1	2	0	0	1	0	0	0	0	6
Áreas de producción (V2)	0	0	1	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0	4
Naturaleza de subsectores (V3)	2	0	0	1	2	1	2	2	2	2	0	0	0	14
Tamaño de subsectores (V4)	1	1	0	0	1	2	0	0	1	2	0	0	0	8
Peso económico de subsectores (V5)	2	2	0	2	0	2	2	2	1	2	0	0	0	15
Peso sociopolítico de subsectores (V6)	0	1	0	0	0	0	2	2	2	2	0	0	1	10
Cumplimiento de normas ambientales (V7)	0	0	0	0	0	0	0	2	0	1	1	0	1	5
Cumplimiento de derechos indígenas (V8)	0	0	0	0	0	0	2	0	0	1	1	0	1	5
Orientación del régimen tributario (V9)	2	1	2	1	1	0	0	0	0	1	0	2	0	10
Políticas de Estado (V10)	2	2	1	1	1	0	2	2	2	0	1	0	2	16
Expectativas de actores no mineros (V11)	0	0	1	1	0	0	1	1	0	2	0	2	0	8
Precios internacionales (V12)	2	0	1	2	2	1	1	1	2	2	2	0	0	16
Percepción de inversionistas externos (V13)	0	0	0	0	0	0	1	1	1	2	0	0	0	5
Suma	11	7	5	9	10	8	15	13	11	17	7	0	0	122

Fuente: elaboración propia.

Es importante destacar que a través de estos ejercicios no se califica la importancia de las variables en sí mismas, sino su peso dentro del sistema².

3. DETECCIÓN Y ANÁLISIS DE VARIABLES CLAVE

A continuación se procedió a sumar filas y columnas. Los resultados, aplicando un coeficiente matemático,

permitieron identificar la motricidad (cuánto influye una variable en las otra/s) y la dependencia (cuánto depende una variable de cada una de las otras variables). En este caso, aquellas que tienen un coeficiente superior a 13 presentan una motricidad elevada; ocurre lo mismo con las dependientes (véase la tabla).

2 Referencia extraída del curso de capacitación en análisis prospectivo impartido por Pablo Antezana.

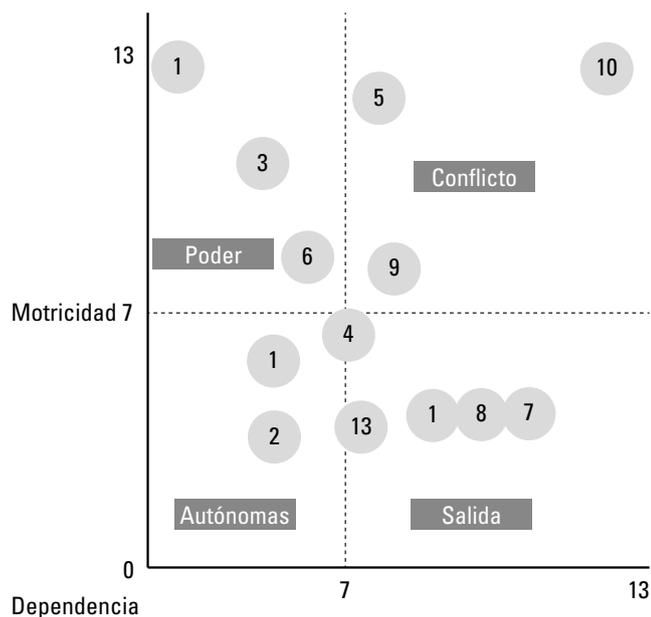
Tabla 3: Motricidad y dependencia de las variables

Variable	Influencia/motricidad	Dependencia
1	4,9	9,01
2	3,27	5,73
3	11,4	4,09
4	6,55	7,3
5	12,2	8,19
6	8,19	6,5
7	4,09	12,2
8	4,09	10,6
9	8,19	9,01
10	13,1	13,9
11	6,5	5,7
12	13,11	0
13	4,9	7,37

Fuente: elaboración propia.

A partir de la tabla anterior se construyó el siguiente gráfico:

Gráfico 1: Clasificación de las variables



Fuente: elaboración propia.

Las variables que se encuentran en el cuadrante superior izquierdo son las de poder. Este tipo de variables se caracterizan por tener la más alta motricidad

(poder de influencia en las demás variables) y la más baja dependencia (cuánto influyen en ella las demás variables). Son, en consecuencia, las más importantes de la problemática analizada, porque influyen sobre la mayoría y dependen poco de ellas. Cualquier modificación que ocurra en ellas tendrá repercusiones en todo el sistema³.

Así, por lo general se trata de variables que están fuera de las capacidades de influencia de los actores que integran una problemática y su detección permite idear estrategias para responder a sus impactos en el conjunto del sistema. En este caso, las variables de poder serían los precios internacionales de los minerales, la naturaleza (formal o informal) de los subsectores mineros y el peso sociopolítico de los subsectores mineros. Entre ellas, la más importante —en los términos señalados— es la primera.

Las variables del cuadrante superior derecho son las de conflicto, caracterizadas por tener “alta motricidad y alta dependencia. Estas variables son muy influyentes pero también altamente vulnerables, (dado que) influyen sobre las restantes pero a su vez son influidas por ellas”. En este caso tales variables son el peso económico de los subsectores mineros, la orientación del régimen tributario y las políticas de Estado. La última es la más motriz y la más dependiente de todas: tiene una alta capacidad para afectar todo el sistema, pero a la vez es altamente sensible al comportamiento de las demás.

Las variables autónomas (cuadrante inferior izquierdo) “no influyen significativamente sobre las otras ni son influidas por ellas dado que tienen poca motricidad y poca dependencia”. Las expectativas de actores no mineros por la explotación de yacimientos y las áreas de producción entre subsectores son variables que parecen tener estas características.

Finalmente, las variables de salida (cuadrante inferior derecho) suelen ser las menos relevantes, dado que tienen baja influencia sobre el sistema y alta dependencia del resto de las variables⁴. En dicho cuadrante

³ Ídem.

⁴ Ídem.

figuran el tamaño de los subsectores mineros, la percepción de los inversionistas externos sobre la minería del país, los volúmenes de producción de minerales, el cumplimiento de normas ambientales y el respeto a los derechos indígenas.

En síntesis, las variables que más afectarán el comportamiento de la conflictividad minera en los próximos dos años parecen ser los precios internacionales de los minerales y la orientación de las políticas de Estado. Debido a que la primera es muy independiente de las demás, es muy poco lo que se puede hacer para intentar influir en ella, así que sus impactos se harán sentir de cualquier manera (aunque sí se puede pensar en estrategias para mitigarlos). De acuerdo con la mayoría de los autores que participaron del libro, la coyuntura actual de altos precios es un factor fundamental para explicar la importante cantidad y la intensidad de los conflictos actuales, pero también parecen coincidir en que una futura caída de tales precios no aplacará la conflictividad, sino que, en otros sentidos, tenderá a agudizarla. Las políticas de Estado, por su parte, si bien son dependientes del resto de las variables, también son altamente motrices, así que su potencial de influir positiva o negativamente en la conflictividad minera es enorme (incluso en atenuar los efectos de una variable tan poderosa como la coyuntura de precios internacionales de los minerales). En este sentido, las decisiones estatales que se tomen en el corto y mediano plazo serán fundamentales en términos de la conflictividad del sector. Entre estas decisiones se ha identificado como relevante la orientación del régimen tributario, variable que también se encuentra en el cuadrante de conflicto y que, por presentar una relativamente alta motricidad, tiene una elevada

capacidad de influencia en las dinámicas de la conflictividad⁵.

La naturaleza de los subsectores mineros (su carácter formal o informal) y su peso sociopolítico son variables que continuarán influyendo en el comportamiento de la conflictividad minera (aparecen como variables de poder) pero, como son menos dependientes que otras, la capacidad de influencia sobre ellas es limitada.

Por otro lado, usualmente se suele pensar que las variables “expectativas de los actores no mineros (en torno a la explotación de yacimientos)” y “áreas de producción por subsectores” son causas de conflictos que se expresan bajo la forma de avasallamientos de áreas de explotación. No obstante, en el análisis realizado aparecen como variables autónomas (no influyen decisivamente en el sistema ni son afectadas por las demás), lo que estaría indicando que son maneras en las que se expresa la conflictividad, y no así causantes de la misma. En este sentido, posibles estrategias que busquen reducir la conflictividad en el sector podrían tomar en cuenta esta constatación.

Finalmente, no deja de ser significativo que variables como el cumplimiento de normas ambientales y el respeto de los derechos indígenas aparezcan entre las variables de salida, es decir, las menos relevantes en términos de su baja influencia y su alta dependencia. Aunque, como se pudo evidenciar en los diferentes artículos del presente libro, son temas que están generando conflictos —y muy probablemente continúen haciéndolo—, y el reducido peso político que generalmente poseen los actores que protagonizan estos casos parece ser decisivo en términos de afectar al sistema.

5 No hubo consenso entre los asistentes sobre la influencia del régimen tributario en la conflictividad.

LOS AUTORES

María Soledad Quiroga Trigo

Socióloga y escritora. Ha dirigido y desarrollado procesos de investigación en temas de conflictividad social, educación, interculturalidad y desarrollo sostenible. Tiene más de 30 publicaciones (entre libros y artículos) propios y en colaboración. Ha sido ministra de Educación (2004-2005).

Actualmente es coordinadora del Programa de Investigación en Conflictividad Social y Comunicación Democrática de la Fundación UNIR Bolivia.

Eliodoro Sandi Bernal

Economista por la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA), con estudios de especialización en políticas públicas, proyectos y tributación minera. Ha trabajado en el Ministerio de Minería y Metalurgia durante varios años como director de Comercio Exterior, director general de Planificación y jefe de la Unidad de Análisis de Política Minera.

También ha ejercido labores de docencia en la Escuela Superior de Administración de Empresas, en la UMSA y en la Maestría en Gestión de Políticas Públicas de la UCB. Es autor de varias investigaciones en temáticas mineras y actualmente es consultor en economía minera y asesor en desarrollo local para Bolivia, Perú y Colombia del Proyecto Andean Regional Initiatives de Canadá.

Alejandro Arze Alegría

Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Católica Boliviana “San Pablo” y maestrante en desarrollo social en el Postgrado de Ciencias del Desarrollo de la Universidad Mayor de San Andrés (CIDES-UMSA). Actualmente es investigador en conflictividad social en la Fundación UNIR Bolivia.

Dionisio J. Garzón Martínez

Ingeniero geólogo, se tituló de la Universidad Mayor Autónoma Tomás Frías. Tiene un diploma en Exploración Geológica de la Japan International Cooperation Agency (JICA). Participó como geólogo y consultor en proyectos de exploración minera en Bolivia, Argentina, Chile y Perú y en el descubrimiento y desarrollo de los principales proyectos mineros que conforman el portafolio actual del país. Fue docente en las facultades de minería y geología de las universidades Tomás Frías de Potosí y Técnica de Oruro, director de Exploraciones y Proyectos de COMIBOL, presidente del Colegio de Geólogos de Bolivia, presidente de la Comisión de Minería de la Sociedad de Ingenieros de Bolivia y ministro de Estado en la cartera de Minería y Metalurgia (2005-2006). Actualmente es consultor en generación de nuevos proyectos mineros, particularmente en yacimientos auríferos de la zona cordillerana del país.

Ha publicado más de un centenar de trabajos técnicos y de política minera en revistas especializadas y en congresos profesionales; escribe hace varios años la columna de opinión “Huellas” en el diario nacional *La Razón* y opina regularmente en la revista *Perspectiva Minera* del periódico *La Patria* de Oruro. Entre sus últimas publicaciones destacan *Puntos de vista*, *Minería boliviana*, *la gran incógnita* y *COMIBOL, un sueño inconcluso*.

Carlos Arze Vargas

Economista por la UMSA. Es especialista en temas macroeconómicos, economía de las industrias extractivas y temas laborales y, desde hace mucho tiempo, investigador titular del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA). Es autor de monografías, ensayos y diversos artículos de opinión, publicados en medios nacionales y revistas del exterior. Desde 2003 es responsable del equipo institucional de seguimiento a las políticas públicas en Bolivia. Fue director ejecutivo del CEDLA en el período 2005-2007.

Pablo Poveda Ávila

Economista por la UMSA, con un diplomado en industrias extractivas de la Universidad Católica de Lima. Su carrera profesional está concentrada en el análisis e investigación económica y social, con énfasis en los sectores de recursos naturales: minería, hidrocarburos, castaña, madera, agua.

Emilio Madrid Lara

Es antropólogo por la Universidad Técnica de Oruro (UTO) y Executive Master por el The Graduate Institute Ginebra, Suiza. Investigador de la Fundación UNIR Bolivia, tiene experiencia en el seguimiento a conflictos socio-ambientales entre comunidades indígenas campesinas y operaciones mineras, a raíz de su vinculación con equipos de apoyo técnico a organizaciones sociales, como la Coordinadora en Defensa de la Cuenca del río Desaguadero, Uru Uru y Poopó (CORIDUP) y el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ). Es coautor de *Minería con “M” de machismo Madre Tierra con “M” de mujer* (Colectivo CASA, 2013); *El costo ecológico de la política minera en Huanuni y Bolívar* (Fundación PIEB, 2010); y autor de *Minería y comunidades campesinas: ¿Coexistencia o conflicto?* (Fundación PIEB, 2002) y *Del abrigo de los Mallkus al frío del cemento: Apex Silver y la comunidad San Cristóbal* (CEPA OLCA, 1999).

PERSONAS QUE COLABORARON EN LA REALIZACIÓN DE ENTREVISTAS

Oruro

Coord.: Dr. Marcos Jaimes Molina, decano de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Técnica de Oruro (UTO); Dr. Edgar Chire Andrade, vicedecano de la misma facultad

Michel Aduviri Arias
Mayra Alegre Choque
Lucio Cochi Villca
Verónica Calizaya Colque
Elizabeth Copa Barra
Mónica Cusi Quispe
Soledad Colque Rodríguez
Lidia Choque Tangara
Marisol Díaz Vallejos
Laura Magne Gutiérrez
Gabriela Mamani Ibarra
Paola Luisa Mollo Choque
Romel Pérez Aguilar
Rosío Rueda Prado
Mayra Rodríguez Vargas
Fabiola Rojas Orosco
Jhamir Salazar Oviedo
Alejandra Vargas Yucra
Magda Véliz Ramírez
Alicia Villegas Yucra
Vanessa Zenteno Condori

Potosí

Coord.: Lic. Ernesto Sanabria Villalba, director del Instituto de Investigaciones Sociales y Humanísticas de la Universidad Autónoma Tomás Frías (UATF) de Potosí

Ubalдина Acero Achacata
Verónica Acsama Mamani
Benjamín Condori Ortega
Susana Choque Fernández
Teresa Choque Álvarez
Cintia Cruz Choque
Janet Flores Jancko
Leonardo Delgadillo Canaza
Mirian Laurean Flores
Sergio Navarro Chávez
Jackeline Ramos Berríos
Mela Saca Choque
Wendi Saca Choque
Ernesto Sanabria Villalba
Gonzalo Surriable Zegarra
Priscila Vilacahua Sánchez
Julio César Yampa Meriles
Alejandro Zamora Nogales

Santa Cruz

Miguel Cuéllar Fierro
Carlos Eduardo Cuéllar Escalate

PERSONAS ENTREVISTADAS

1. Acerico, Mario. Secretario general de la Federación Regional de Cooperativas Mineras del Norte Potosí.
2. Bellido, Ivana. Secretaria de la Madre Tierra, Secretaría de la Madre Tierra de la Gobernación de Potosí.
3. Arroyo, William. Empresa Minera Huanuni, Oruro.
4. Copa, Héctor Elías. Secretario de Prensa y Propaganda de la Federación Sindical de Trabajadores Mineros (FSTMB) de Potosí.
5. Cuenca, Ángela. Coordinadora ejecutiva del Colectivo CASA, Oruro.
6. Crespo, Miguel Ángel. Director de Productividad, Biósfera y Medio Ambiente (PROBIOMA), Santa Cruz.
7. Cruz, Santiago. Vicepresidente de la Federación de Cooperativas Mineras (FEDECOMIN), Potosí.
8. Chire, Edgar. Vicedecano de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Técnica de Oruro (UTO).
9. Chávez, Adolfo. Presidente de la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), Santa Cruz.
10. Choque, Agustín. Presidente de la Federación Departamental de Cooperativas Mineras (FEDECOMIN), Oruro.
11. Choque, Jaime. Secretario de Organización de la Coordinadora en Defensa del Río Desaguadero y los Lagos Uru Uru y Poopó (CORIDUP).
12. Flores, Felipe. Gerente propietario de la empresa minera Cristo Redentor, Potosí.
13. Gardeazábal, Óscar. Presidente de la Cámara Departamental de Minería de Potosí.
14. Gómez, Ariel. Secretario de Relaciones de la Central Obrera Departamental (COD) de Oruro.
15. Herrera, Jacinto. Secretario general de la Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Santa Cruz.
16. Huarachi, Juan Carlos. Técnico de la Secretaría de Minería de la Gobernación de Oruro.
17. Laura, Juan Ricardo. Responsable de Comunicaciones de la empresa minera Inti Raymi, Oruro.
18. Mamani, Epifanio. Docente especialista en minería de la Universidad Autónoma Tomás Frías (UATF) de Potosí.
19. Mamani, Miguel Ángel. Secretario ejecutivo de la Central Obrera Departamental (COD) de Potosí.
20. Mendizábal, Samuel. Presidente de la Federación Departamental de Juntas Vecinales de Oruro.
21. Montán, Marina. Concejala del Concejo Municipal de Llallagua y presidenta de la Comisión de Desarrollo Humano.

22. Noza, Ángela. Secretaria de Tierra, Territorio, Recursos Naturales y Autonomía de la Confederación Nacional de Mujeres Indígenas de Bolivia (CNAMIB), Santa Cruz.
23. Paco, Clemente. Director jurídico del Centro de Ecología y Pueblos Andinos (CEPA).
24. Pardo, Antonio. Delegado ante Federación de Cooperativas Mineras (FEDECOMIN) de Potosí por la cooperativa Porco Ltda.
25. Peñailillo, Felicidad. Presidenta de la Sociedad Potosina de Ecología (SOPE).
26. Pereira, Gunar. Director general de Medio Ambiente y Consulta Pública del Ministerio de Minería y Metalurgia.
27. Quispe, Severo. Secretario de Tierra y Territorio del Consejo de Ayllus Originarios (CAOP) de Potosí.
28. Rivera, Edgar. Director de la Secretaría de Minería de la Gobernación de Potosí.
29. Rodríguez, Vladimir. Secretario ejecutivo de la Central Obrera Departamental (COD) de Oruro.
30. Rosas, Wálter. Encargado de medio ambiente del corregimiento de Cantumarca, Potosí.
31. Rueda, Lypsy. Técnica de la Secretaría de la Madre Tierra de la Gobernación de Oruro.
32. Tala, Atilio. Excacique de Vitichi, Potosí.
33. Tejerina, Antonio. Delegado de la Gobernación de Potosí en la provincia Sud Chichas.
34. Uño, Ana María. Vecina de Caiza "D", responsable del Comité de Salud, Potosí.
35. Zapata, Wilfredo. Secretario de Conflictos de la Central Obrera Departamental (COD) de Oruro.