Auge de minería en Latinoamérica

Ficha: Bolivia

Informe de referencia, FDCL Berlin, 2015
Autores: Coordinación Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina OCMAL - www.ocmal.org

OCMAL
OBSERVATORIO DE CONFLICTOS MINEROS DE AMÉRICA LATINA

fdcl
Forschungs- und Dokumentationszentrum Chile-Lateinamerika e.V.

1. Contexto

Bolivia es tal vez uno de los países con mayor historia minera del continente, al menos registrada y medianamente sistematizada. La larga data minera de este país está marcada desde sus inicios por una permanente injusticia socio económica, provocando la muerte de millones de indígenas durante la época colonial española, en la tristemente celebre mina del Cerro Rico de Potosí.

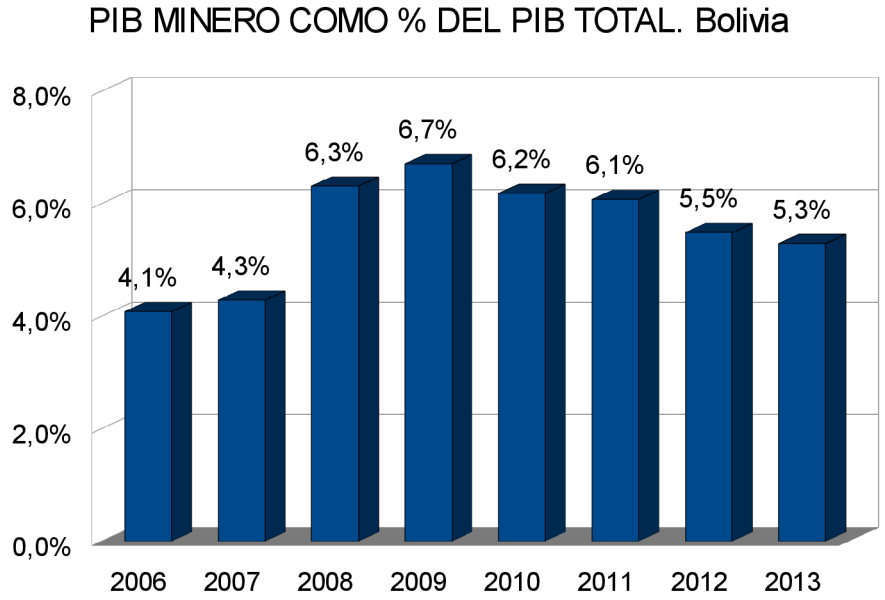
También hay que mencionar que la riqueza de los yacimientos mineros en el país altiplánico es muy importante, a pesar de haber perdido durante la Guerra del Pacífico, a fines del siglo XIX, importantes yacimientos como es el caso de los minerales de la región de Antofagasta, que hoy forma parte del territorio chileno.

Sin duda, Bolivia no sólo ha hecho depender su economía de recursos naturales sino que gran parte de su historia social está vinculada a este sector productivo.

2. Principales aspectos económicos de las actividades mineras

Al año 2013 el PIB total alcanzó 30,6 mil millones de dólares, según datos oficiales del Banco Mundial, y la actividad que más ingresos registró fue el sector manufacturero, aportando el 16,45% del PIB, en segundo lugar, el sector de extracción de minas y canteras, donde se incluye minerales, petróleo y gas. Dentro de este grupo, el aporte de la minería fue menor, con el 5,29%, frente al 7,13% del sector hidrocarburo, a pesar de que la actividad minera ha estado presente a lo largo de toda la historia republicana de Bolivia.

Al analizar el porcentaje que ha significado el PIB minero respecto al PIB total en el período 2006-2013, se observan cambios en su tendencia constantemente, registrando incluso valores negativos de crecimiento entre los años 2010 y 2012. Una de las razones que puede explicar esta tendencia negativa en los últimos años se puede atribuir a la dependencia del mercado a las economías mundiales de países industrializados, que durante el 2009-2010 sufrieron crisis económicas, y de las cuales algunos aún no pueden recuperarse.

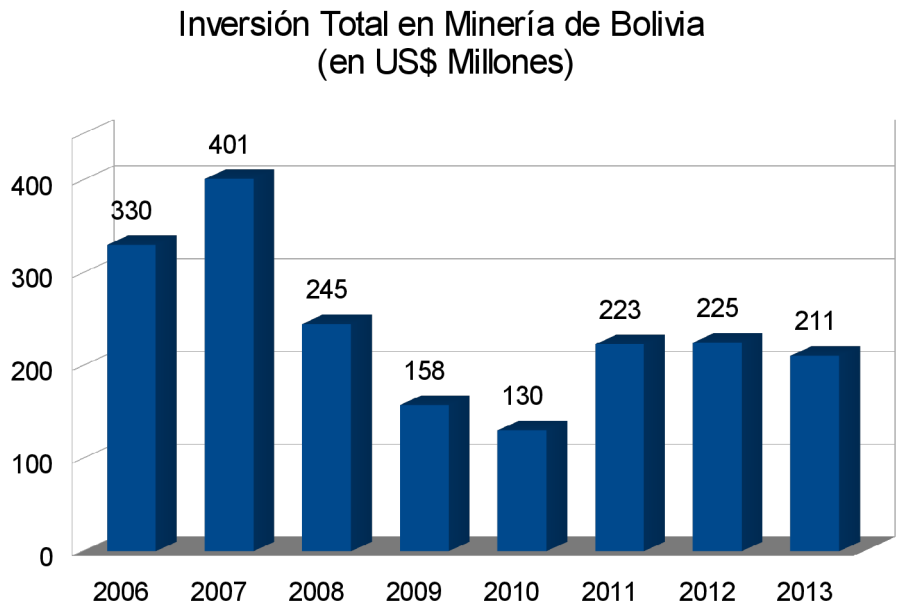


Fuente: Sandi, Eliodoro. "Minería, Desarrollo y Conflictividad Social". En: "La Veta del Conflicto. Ocho miradas sobre conflictividad minera en Bolivia (2010-2014)". Fundación Unir. Bolivia. 2014

Respecto a la producción minera, en el año 2013, el mineral más explotado en Bolivia fue el zinc, seguido del plomo, estaño, y en menor medida el cobre, oro y plata. Al analizar la producción dentro del período 2009-2013, vemos que varios minerales han sufrido fluctuaciones, sobre todo en el período 2012-2013, en el que tendieron a bajar o mantenerse estables.

PRODUCCIÓN PRINCIPALES MINERALES DE BOLIVIA						
Años	Cobre (T)	Zinc (T)	Plomo (T)	Estaño (T)	Oro (Kg)	Plata (Kg)
2009	882	430.879	84.538	19.575	7.217	1.325.729
2010	2.063	411.409	72.803	20.190	6.394	1.259.385
2011	4.176	425.783	100.021	20.373	6.487	1.214.000
2012	8.653	389.911	81.095	19.702	27.488	1.205.804
2013	7.549	407.332	82.131	19.287	18.127	1.287.200
Fuente: World Mining Data. "Minerals Production". Vienna, 2015						

Así mismo, la inversión hacia la minería ha tenido un comportamiento irregular si analizamos las cifras entre los años 2006-2013, pero con una tendencia desde el año 2008 a la baja, sobre todo en los años 2009 y 2010, y que ha tendido a ser estable, bordenado los 220 millones de dólares durante los años 2011, 2012 y 2013.



Fuente: Ministero de Minería y Metalurgía. Estado Plurinacional de Bolivia. En Sandi, Eliodoro. "Minería, Desarrollo y Conflictividad Social". En: "La Veta del Conflicto. Ocho miradas sobre conflictividad minera en Bolivia (2010-2014)". Fundación Unir. Bolivia. 2014.

Según datos entregados por la Fundación Unir, el número de concesiones mineras fiscalizadas en el territorio boliviano durante el año 2012 ocupó el 1,9% del territorio nacional, que equivalen a 2.052.560 ha. Sin embargo, es necesario mencionar que en Bolivia existe mucha actividad minera informal, por lo que está cifra puede no reflejar en su totalidad el territorio efectivamente destinado a actividades mineras en Bolivia.

La minería en Bolivia ha estado orientada principalmente a la exportación. En el año 2013 el 19,9% del total exportado correspondió a minerales. Bolivia es el principal exportador de estaño en América Latina, aunque su producción de plomo, plata y oro también son considerables. Potencialmente Bolivia posee grandes reservas de Litio, especialmente en el Salar de Uyuni, sin embargo este mineral no ha tenido la oportunidad aún de convertirse en una fuente de ingresos ya que su industrialización se encuentra en proceso de desarrollo.

Así mismo, al analizar el el valor de las exportaciones mineras, éstas han ido en aumento con una recesión importante durante el período 2012-2013. Esta situación se atribuye principalmente a la caída en el valor de las cotizaciones de los minerales, así se señala en diversos medios de comunicación del país[1].

Fuente: Ministero de Minería y Metalurgía. Estado Plurinacional de Bolivia. En Sandi, Eliodoro. "Minería, Desarrollo y Conflictividad Social". En: "La Veta del Conflicto. Ocho miradas sobre conflictividad minera en Bolivia (2010-2014)". Fundación Unir. Bolivia. 2014.

Según datos del Instituto Boliviano de Comercio Exterior, dentro de los principales minerales exportados al extranjero durante el primer semestre del año 2013, encontramos en primer lugar la plata y sus concentrados, en segundo, a los minerales de zinc y sus concentrados, y en tercer y cuatro lugar, respectivamente, desperdicios y desechos de oro, y estaño.

[1] Más información en Artículo "Minería frena dinamismo de las exportaciones de Bolivia". Disponible en: http://www.la-razon.com/index.php?_url=/economia/Mineria-frena-dinamismo-exportaciones-Bolivia_0_2000199965.html

La mayor cantidad de minerales exportados durante el año 2013, tuvo como principal receptor a EE.UU, representando el 31% del total, seguido de Corea del Sur, que representó el 14% del total exportado y Japón en tercer lugar, con el 12% respectivamente.

Por otro lado, el empleo generado por la minería en Bolivia es muy bajo respecto a la PEA total. Si se analiza la información desde el año 2006 al 2013, la empleabilidad promedia el 1,5% respecto al total de PEA nacional para cada año. Esta realidad es muy similar a la de otros países de la región, como Chile o Argentina, en el que el número de empleos generados por la minería es muy bajo.

Es importante destacar, sin embargo, que la actividad informal de la minería en Bolivia aún no está del todo sistematizada y por lo tanto estas cifras pueden no reflejar en su totalidad el número de empleos generados por esta actividad económica.

Empleo minero en Bolivia / miles de peronas			
Años	**PEA Total**	**Nº Trabajadores en Minería**	**%**
2006	4219	65	1,55
2007	4334	66	1,51
2008	4439	65	1,47
2009	4559	67	1,48
2010	4677	69	1,47
2011	4790	70	1,47
Fuente: Datos del Banco Mundial y Fundación Jubileo. "Informe sobre normativa minera en Bolivia". 2013			

3. Contexto Legal y Normativo Institucional

En 1997 el presidente de Bolivia en ese entonces, Gonzalo Sánchez de Lozada, promulgó la Ley Nº 1777, en donde se estableció el Código de Minería que rigió la actividad económica hasta el año 2014, año en que se ponía en vigencia una nueva legislación sobre minería, Ley 535, que vendría a reemplazar a la extinta Ley Nº 1777.

La nueva Ley Minera, dictada en mayo del 2014, pretende organizar de mejor manera el sector reconociendo la existencia de diversos actores y ampliando las oportunidades de quienes quieren hacer minería en el país. También es un intento de dinamizar la minería con el objeto de generar más recursos para el Estado.

Sin embargo, esta esta nueva ley ha sido cuestionada fuertemente, sobre todo por organizaciones de la sociedad civil y comunidades campesinas e indígenas que ven un incremento de los derechos de los mineros sobre sus territorios y menos oportunidades de ejercer sus propios derechos. Si bien es cierto, la minería siempre a prevalecido sobre otras actividades en Bolivia, no es menos cierto que esta ley consagra derechos que antes no estaban legislados. El proceso de aprobación de la ley tensionó las relaciones entre el MAS y organizaciones indígenas tales como la CONAMAQ, llegando incluso a quebrarse la relación entre ambos, generándose un proceso de deslegitimación, y criminalización de dicha organización por parte de autoridades de gobierno. Esta situación se mantiene en la actualidad y existen 2 grupos de representantes del CONAMAQ, uno de hecho, y uno cercano y funcional al gobierno del MAS.

Las reformas sobre tierras (ya realizadas y aún en ejecución), en lo que se denominan las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) y la Ley de Aguas prometida por el ejecutivo son aspectos que estresan la aplicación de la Ley de Minería, ya que esta actividad tiene gran influencia en el uso de suelo y de las aguas sobre todo en tierras indígenas, ya sea tituladas o no.

Por otro lado, durante los últimos años el avance respecto a tratados comerciales con otros países no ha sido prioridad para el gobierno, ya que dentro de los acuerdos comerciales más importantes que Bolivia ha establecido con otros países encontramos el establecido con México en el año 2010 y el consagrado con el MERCOSUR, en 1996.

Acuerdos de libre comercio Bolivia

Acuerdo/Parte(s) signataria(s)	Fecha de suscripción
México	17 mayo 2010
MERCOSUR	17 diciembre 1996

Fuente: Sistema de información sobre comercio exterior SICE, de la Organización de los Estados Americanos OEA

4. Actores

La estructura productiva de la minería en Bolivia está agrupada en tres actores productivos: minería transnacional y privada[2]; minería de mediana y pequeña escala, agrupada principalmente bajo el sistema de cooperativas, y minería estatal. Además, hay muchas comunidades denominadas "agromineras", y que combinan ambas actividades.

Actualmente las entidades gubernamentales encargadas de fiscalizar la minería en Bolivia son el Ministerio de Minería y Metalurgía, que opera a través de tres Viceministerios (Viceministerio de Desarrollo Productivo Minero Metalurgico - Viceministerio de Política Minera - Viceministerio de Cooperativas Mineras). Así mismo, la Corporación Minera de Bolivia-COMIBOL, creada en 1952, durante el período del MAS ha sido fuertemente potenciada y en actualidad se presenta como una de las principales entidades gubernamentales en asumir la responsabilidad de la minería estatal.
Por su parte, los cooperativistas y sus dirigentes han sostenido una lucha permanente para obtener privilegios y beneficios como productores de minerales. Incluso se ha llegado a plantear por parte del sector la necesidad de tener subsidios del Estado en tiempos de baja de los precios de los minerales para compensar posibles pérdidas o falta de ingresos.

Las empresas mineras transnacionales juegan un rol importante en la inversión minera en el país toda vez que Bolivia no cuenta con los recursos y muchas veces tampoco con las tecnologías para desarrollar por sí mismos la actividad extractiva y los procesos vinculados. Este es probablemente el motivo por el cual Bolivia no ha logrado convertirse en una potencia productora de recursos evaporíticos de Litio, y en la actualidad negocia con otros países la posibilidad de participación extranjera en el desarrollo de las tecnologías para explotar dicho recurso.

Siempre han existido actores importantes que promueven la minería en Bolivia. Incluso en los ´90 el propio presidente Gonzalo Sánchez de Lozada fue un reconocido empresario minero con muchos intereses en el sector y dueño de importantes yacimientos en manos de su empresa COMSUR.

Sin embargo, la relación del gobierno del MAS con las transnacionales no ha sido del todo buena. Especialmente al momento de aplicar los contratos, las empresas mineras han reclamado la afectación de sus intereses. Ha sido el caso de Glencore, que intentó impedir la venta de mineral de la nacionalizada fundición de Vinto, fundición retornada al Estado, adquirida luego de varios traspasos fraudulentos donde también estuvo involucrada la mencionada COMSUR de Sánchez de Lozada. Incluso Glencore amenazó con llevar a Bolivia al CIADI, mientras el país se encontraba en el proceso de retirarse de este mecanismo de resolución de controversias del Banco Mundial.

[2] Revisar en Anexo los principales proyectos mineros de Bolivia.

5. Efectos socioambientales: impactos ambientales, conflictos y criminalización

- **Impactos ambientales**

Una de las mayores deudas de la minería boliviana es la ambiental, ya que durante muchos años ha funcionado sin contar con sistemas de manejo adecuado. Más aún, cuando el Estado plantea una mirada tecnisista al daño ambiental. Según la Unidad de Medio Ambiente del Ministerio de Minería, los principales problemas de la minería en Bolivia son los pasivos ambientales mineros de operaciones históricas, y por otro lado, la falta de tecnología en la disposición y manejo de residuos mineros[3]. Y de la minería a gran escala, que controla la mayor cantidad de concesiones, nada se menciona. "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"[4].

Entre los desastres ambientales más conocidos en el último tiempo, se ubica la contaminación del Río Pilcomayo, que recibió durante décadas las colas de los ingenios mineros de Potosí. El último desastre registrado es el acontencido por la empresa minea Santiago Apóstol, que lleva operando varios años sin licencia ambiental, y que sufrió el sifonamiento de su dique de colas, provocando el derrame de 3.369 m^3 de residuos en una quebrada cercana al Río Pilcomayo[5].

Puede considerarse al mismo tiempo como relevante, el permanente vaciamiento de colas de la mina Huanuni de la estatal COMIBOL al Río Huanuni, que desemboca en la cuenca endorreica del lago Poopo. Millones de toneladas de colas han ido a parar a las riveras y han contaminado en tal medida las aguas del lago, que la disminución de peces, y por ende de pescadores, ha sido dramática. Por cerca de 20 años se ha hablado de la necesidad de construir un dique de colas para la mina Huanuni, pero hasta la fecha nada ha sucedido.

Para el caso de San Cristóbal en Uyuni, la situación tiene que ver con el agotamiento de las aguas subterráneas con su consecuente efecto en aguas superficiales y bofedales, producto de la extracción de dichas aguas para las faenas mineras.

La contaminación del Río Desaguadero por parte de la ya cerrada mina Kori Kollo, de la transnacional Newmont ha sido permanentemente objeto de estudio llegandose a determinar la presencia de metales pesados en el lecho del río, sin que se haya llegado a responsabilizar penalmente a dicha empresa a pesar de los esfuerzos por realizar auditorías ambientales a sus suspendidas operaciones.

---

[3] Madrid, Emilio. "Conflictos socioambientales en la minería: Límites y realidades de su gestión". En: "La Veta del Conflicto. Ocho miradas sobre conflictividad minera en Bolivia (2010-2014)". Fundación Unir. Bolivia. 2014.

[4] Ibíd. Pp. 158

[5] Colectivo CASA. "Estado de situación en Bolivia 2014". En "Conflictos Mineros en América Latina: Extracción, Saqueo y Agresión. Estado de situación en 2014". OCMAL. Disponible en: http://www.conflictosmineros.net/

También los procesamientos de minerales sin los cuidados ambientales adecuados ha significado la contaminación de vastos valles tales como el de Vinto, producto de la fundición del mismo nombre que ha operado desde 1971.

- **Conflictos socioambientales**

Según datos de Fundación Unir, entre enero de 2010 y abril de 2014 se registraron 203 conflictos mineros en Bolivia. De éstos, un 12% se debe a contaminación minera. Dentro de los niveles de radicalidad analizados, un 17% del total de conflictos, estuvo marcado por la violencia, un 14% por confrontación, un 25% fueron conflictos manifiestos, y un 44% latente[6].

Según datos del Mapa de Conflictos Mineros de OCMAL, en Bolivia se registran 9 conflictos socioambientales producto de la minería a gran escala, de un total de 108[7].

Georeferenciación de los proyectos mineros que han generado conflictos en Bolivia

Fuente: Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina. "Mapa de Conflictos Mineros" OCMAL

Las comunidades, en su mayoría indígenas, han sido principalmente las que han levantado la voz contra la contaminación minera en el país. No obstante la compleja situación donde se mezcla la minería transnacional a gran escala con la cooperativizada, los pequeños mineros informales e incluso la agro-minería desarrollada por algunas comunidades rurales, no permite establecer un escenario claro de conflictos socioambientales mineros en el país.

[6] Ver más información en Anexo Nº 2

[7] Datos obtenidos al 20 de julio de 2015. Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina-OCMAL. "Mapa de conflictos Mineros en América Latina". Disponible en: http://basedatos.conflictosmineros.net/ocmal_db/.

Lo cierto es que existen comunidades y organizaciones, sobre todo en el Altiplano, que demandan protección de sus fuentes productivas, especialmente la tierra y el agua. La formación de la organización Red Nacional de Mujeres en Defensa de la Madre Tierra-RENAMAT, es un ejemplo de aquello o la Coordinadora de Organizaciones Indígenas y Campesinas-CORIDUP, que hay visto como la minería ha mermado la calidad ambiental de sus territorios y del agua que usan para sus cultivos y consumo familiar, es otro ejemplo.

Muchas han sido las reuniones y mesas de trabajo donde este tipo de organizaciones y personeros de gobierno han acordado planes para resolver los problemas generados por la minería, sin embargo pocos han sido los avances en esta materia lo que ha redundado en la mantención de tensiones y conflictos entre estas organizaciones frente al gobierno y los mineros. Uno de los indicadores del poco avance en materia de protección ambiental es el incumplimiento de los plazos para formalizar ambientalmente las actividades con la tramitación de licencias ambientales.

- **Criminalización**

Así mismo, el Estado Plurinacional de Bolivia presidido por Evo Morales se ha caracterizado por un permanente discurso pro Pacha Mama y Derechos Ambientales, especialmente de la población indígena en el país. No obstante, organizaciones de la sociedad civil aseguran que esto no es más que un discurso carente de contenido, evidenciado por conflictos como el producido por la inminente construcción de una carretera por el parque nacional TIPNIS, enmarcado en la Iniciativa de Integración de Infraestructura Regional y Suramericana (IIRSA). Este conflicto estuvo caracterizado por represión por parte de la policía y la criminalización de sus dirigentes.

Según el Informe de Amnistía Internacional, persiste la preocupación por la situación de los y las defensores de derechos humanos. Así mismo, se identificó a nivel país que se sigue "sin respetar el derecho de los pueblos indígenas a la consulta y a un consentimiento libre, previo e informado"[8].

El mencionado conflicto entre el gobierno y la organización indígena CONAMAQ culminó también con criminalización y amenazas de parte de los actores estatales frente a las demandas de dicha organización.

De acuerdo al informe entregado por el Colectivo CASA, en el año 2012 se registró el punto más alto de criminalización de la protesta e impunidad en los conflictos socio-ambientales, en especial con el conflicto de Mallku Quta.

[8] Amnistía Internacional. "Informe 2014/15. La situación de los Derechos Humanos en el Mundo". 2015. Disponible en: https://www.amnesty.org/es/documents/pol10/0001/2015/es/Pp.93

La detención con falsas acusaciones del curaca (autoridad tradicional) Cancio Rojas, la muerte a bala durante la represión policial del comunario José Mamani, sin investigar ni castigar hasta la fecha, marcaron el lineamiento que seguirían las políticas de Estado. La Ley 367 contra los avasallamientos mineros, promulgada en mayo de 2013, penalizando entre 6 y 8 años de cárcel a quienes irrumpan en áreas mineras e impidan la explotación de los yacimientos, anunciaba la incorporación legal de la criminalización de la protesta social en la nueva Ley de Minería y Metalurgia, ya que en los artículos 99 y 100, se establece como delito las acciones individuales y colectivas que impidan la actividad minera[9].

Según datos obtenidos del mapa de criminalización de OCMAL, en Bolivia se registran 3 casos de un total de 108 casos que se han venido produciendo en la última década por opositores a la megaminería en Latinoamerica[10].

[9] Colectivo CASA. "Estado de situación en Bolivia 2014". En "Conflictos Mineros en América Latina: Extracción, Saqueo y Agresión. Estado de situación en 2014". OCMAL. Disponible en: http://www.conflictosmineros.net/

[10] Información obtenida al día 20 de julio de 2015. Disponible en: http://www.conflictosmineros.net/temas-de-trabajo/mapa-criminalizacion/criminalizacion-de-la-protesta

6. Debates mineros, post-extractivismo

Bolivia desde la elección del gobierno del MAS se inscribió en un proceso de recuperación de la renta extactiva especialmente hidricarburífera pero también minera. La necesidad del gobierno de pagar una extensa deuda social significó intervenir en las bases de la economía y entre las medidas más importantes adoptadas se destacó la carga impositiva a la producción y venta de hidrocarburos y minerales. Ello reportó al Estado ingresos significativos (ver cifras) por concepto de impuestos a la renta y regalías permitiendo costear importantes bonos redistributivos en salud, educación, previsión, etc.

Una de las criticas más importantes a estas políticas del gobierno del MAS fue que se basaban en el sostenimiento y la profundización del extractivismo y que por ende no eran sustentables en el tiempo y tenían costos sociales y ambientales significativos.

Fue el propio vicepresidente que salió al paso de las críticas mencionando que para salir del extractivismo había que profundizarlo[11].

Lo que no está tal vez en discusión sobre el riesgo del extractivismo en países como Bolivia es el límite al que hay que llevar el extractivismo y el momento en que se consolida la transición. Mientras esto no sea parte de la discusión, frente a enormes necesidades, el extractivismo puede ser prolongado eternamente. Y sobre todo porque la dependencia de los recursos naturales en un contexto de "maldición de la riqueza" no saca a las sociedades de la pobreza.

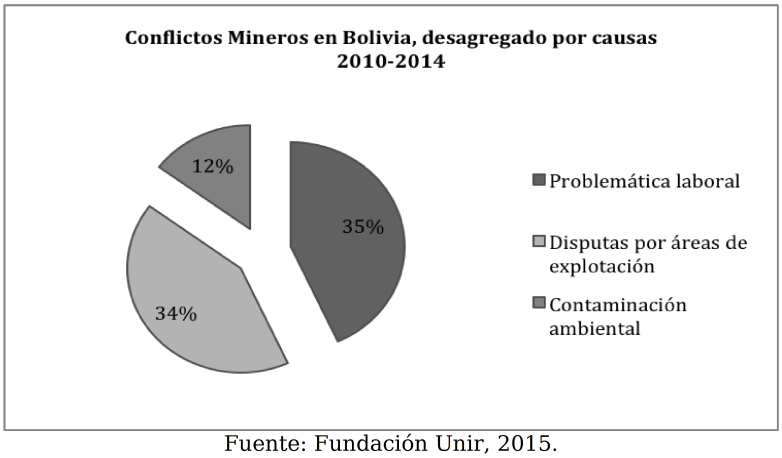
[11] Más información: http://www.sectoresestrategicos.gob.ec/vicepresidente-de-bolivia-destaca-la-necesidad-de-extraer-recursos-naturales-para-superar-la-pobreza/

Anexos

1. Anexo Nº 1: Principales proyectos mineros a gran escala de Bolivia

Proyecto	Empresa	Principales Productos
San Cristóbal	Minera San Cristóbal, propiedad de Sumitomo Corporation	Plata, zinc y plomo
Porco (Potosí) y Bolivar (Oruro)	Sinchi Wayra S.A. Subsidiaria de Glencore Xstrata y COMIBOL	Plata, plomo y zin - Porco Estaño – Bolivar
Huanuni	COMIBOL	Estaño
Don Mario	Empresa Minera Paititi, filial de Orvana Minerals	Cobre
Corocoro	COMIBOL	Cobre

2. Anexo Nº 2: Conflictos mineros en Bolivia, 2010-2014



Fuente: Fundación Unir, 2015.
Elaboración Propia

Impressum

Herausgeber:

Forschungs- und Dokumentationszentrum
Chile-Lateinamerika – FDCL e.V.
Gneisenaustraße 2a, D-10961 Berlin
Fon: +49 30 693 40 29
Fax: +49 30 692 65 90
eMail: info@fdcl.org
Internet: http://www.fdcl.org

Autoren: Coordinación Observatorio de Conflictos Mineros de America Latina OCMAL - www.ocmal.org

FDCL-Verlag, Berlin 2015

Gefördert aus Mitteln des Kirchlichen Entwicklungsdienstes durch Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst, mit freundlicher Unterstützung der LEZ Berlin, gefördert von Engagement Global im Auftrag des BMZ und mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Union.

Für den Inhalt dieser Publikation ist allein das FDCL e. V. verantwortlich; die hier dargestellten Positionen geben weder den Standpunkt von Engagement Global gGmbH und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung noch der Europäischen Union wieder.

Diese Arbeit ist lizensiert unter einer Creative Commons Namensnennung – Nicht-kommerziell – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International Lizenz (CC BY-NC-SA 4.0).