

Oscar Campanini

MINERÍA O BIEN COMÚN

Utilidad pública en
la normativa minera
en Bolivia



la libre
PROYECTO
EDITORIAL



Oscar Campanini Gonzales

La Paz-Bolivia, 1979

Sociólogo investigador boliviano sobre problemáticas vinculadas al agua, saneamiento, minería, extractivismo, recursos naturales y derechos humanos y ambientales; actualmente es director del Centro de Documentación e Información Bolivia (CEDIB). Desde la investigación, el acompañamiento a demandas y reivindicaciones sociales contribuye a la reflexión crítica y construcción de políticas públicas en Bolivia.

Algunos trabajos de autoría o coautoría vinculados a la temática del presente libro son: *Extractivismo en Bolivia: el uso minero del agua y las demandas sociales de una transición* (2015), *Impactos de la política minera sobre los recursos hídricos y el medio ambiente* (2015), *Las rutas del oro ilegal. Estudios de caso en cinco países* (2015), *Las grietas del wólfram* (2017), *Tras las vetas del tantalio* (2017). *El negocio de mercurio en Bolivia. Estudio sobre la comercialización para la minería aurífera en Bolivia* (2020).

MINERÍA O BIEN COMÚN

Utilidad pública en la normativa minera en Bolivia

Minería o bien común
Utilidad pública en la normativa minera en Bolivia

Autor:

Oscar Campanini

Colaboración:

Alejandro Fernández

Daniel Paz

Editorial:

LALIBRE Proyecto Editorial

Humboldt 1135, casi esq. Calancha

Tel. 591(4) 450 4199

Contacto: lalibre.libreriasocial@gmail.com

Cochabamba, Bolivia

Corrección de estilo:

Patricia Quiñones G.

Supervisión portada y edición gráfica:

Efraín Ramos

Copyright © 2021

Primera edición: Enero de 2022

ISBN: 978-9917-9833-8-5

Depósito Legal N° 2-1-1356-2022

La presente edición es posible
gracias al apoyo de:

Brot
für die Welt

MISEREOR
IHR HILFSWERK

El contenido de la publicación es responsabilidad exclusiva del autor y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de las mencionadas entidades.

CONTENIDO

1. Introducción	5
2. El término utilidad pública en la normativa boliviana en general	7
3. Utilidad pública en las disposiciones constitucionales de Bolivia	9
4. Los recursos naturales y la utilidad pública en la actual Constitución Política del Estado	13
5. Utilidad pública en la normativa del sector minero a lo largo de la historia de Bolivia	15
6. Utilidad pública en la actual Ley de Minería y Metalurgia 535 de 2014	25
6.1 Caracterización del sector minero en las últimas dos décadas	25
6.2 La conflictividad en el sector minero	27
6.3 Sobre la nacionalización de la minería	28
6.4 El proceso de discusión de la ley minera y el debate alrededor de la seguridad jurídica y la utilidad pública	29
6.5 Utilidad pública en la actual norma minera	32
7. El uso discursivo del término utilidad pública y la legitimación de la imposición minera	35
7.1 Utilidad pública como parte del proceso histórico de consolidación de la hegemonía minera en Bolivia	35
7.2 La minería y el bienestar común en el imaginario a lo largo de la historia de Bolivia	37
7.3 La función económica social de la minería	40
7.4 La nacionalización, ¿bienestar de la nación?	42
7.5 Construyendo discursivamente la oposición o enemigo del bien común	44

Bibliografía	47
Anexos	53
Breve análisis cuantitativo del término utilidad pública en la normativa boliviana	55
Los términos relacionados con el de utilidad pública	55
Los términos relacionados con el de utilidad pública en el sector minero e hidrocarburífero en Bolivia	61
Elementos relevantes del procesamiento de información cuantitativa sobre las normas	65
Análisis histórico del término utilidad pública en las disposiciones constitucionales de Bolivia	66
La actual Constitución Política del Estado y el uso del término utilidad pública	71
Normativa del sector minero	74
El caso de Huanuni-Vinto	84
Marco normativo	87
Problemática nacionalización-privatización: entre la ineficacia empresarial y el avance del cooperativismo	90
Problemática ambiental: desastre ambiental y el surgimiento de la CORIDUP	92

1 INTRODUCCIÓN

Las actividades extractivistas en América Latina y Bolivia en los últimos años no solo cobraron mayor importancia, sino que incidieron en gran medida en la forma en que se organiza la economía, la política e incluso los aspectos culturales y sociales en nuestros países. La vulneración de los derechos humanos y el medioambiente es parte intrínseca de los extractivismos (Campanini, Gandarillas y Gudynas, 2019). En este contexto, las transformaciones normativas para posibilitar la consolidación de los extractivismos son un mecanismo central de estas vulneraciones y afectaciones.

Un argumento importante para justificar estas transformaciones es el *bien común* o *interés común* por sobre los intereses particulares. En términos normativos, es la priorización de la *utilidad pública* frente al beneficio privado. Contradictoriamente, en gran parte de los países de América Latina, incluida Bolivia, estos cambios normativos tienen un rol relevante como mecanismo de despojo de los territorios y como preámbulo para la imposición de megaproyectos extractivos. Mecanismo que, además, es aplicado unilateralmente por los Estados, eludiendo la participación social en su construcción y desconociendo otras formas de comprender desde la sociedad civil lo *útil, estratégico* o de *bienestar general*.

En gran parte de los países de América Latina no existen criterios claros sobre lo útil o lo público. A pesar de esto, los gobiernos imponen a su nombre una noción de lo útil/colectivo desconociendo lo que la sociedad civil concibe y vive. Por tanto, estas “imposiciones están en fuerte contraste con las nociones de lo valioso y vital para las poblaciones, cuyos intereses están estrechamente enlazados con la protección de bienes comunes relacionados con la naturaleza y el respeto de los derechos humanos de las actuales y futuras generaciones” (Arias, 2021a, p. 5).

El presente informe hace un breve análisis de esta problemática en la normativa boliviana. Desde un abordaje más sociológico que legal del uso del término en las normas, se busca indagar en el significado e implicaciones que tiene este —y otros similares— en el sector minero de Bolivia. Este trabajo forma parte de un esfuerzo colectivo de instituciones de Bolivia, Brasil, Ecuador, Colombia, Honduras, Chile, México y Perú para reflexionar sobre este aspecto en un informe denominado *Utilidad privada, despojo público. Utilidad pública y conceptos análogos relacionados con actividades minero-energéticas*.

Esta aproximación sociológica e histórica se basa en un análisis exploratorio de la normativa minera, que permite comprender los factores que inciden en construir ese imaginario de lo *común* en nuestro país.

EL TÉRMINO UTILIDAD PÚBLICA EN LA NORMATIVA BOLIVIANA EN GENERAL

El término *utilidad pública* es usualmente definido de forma general en materia legal como “todo lo que resulta de interés o conveniencia para el bien colectivo, para la masa de individuos que compone el Estado; o con mayor amplitud para la humanidad en su conjunto” (Pacheco Jiménez, 1980, p. 141).

En la práctica normativa hay más de una expresión legal que se usa con similar propósito y que expresa similar concepción. En la normativa boliviana revisada¹ se identificó hasta 34 términos con un uso y concepción parecido². Del conjunto de estos, claramente el de utilidad pública —y su casi sinónimo necesidad y utilidad pública— es uno de los más importantes —25% del total de normas revisadas— y su utilización está asociada principalmente a una condición para las expropiaciones por parte del Estado³. Los periodos en los que se usó con mayor frecuencia son 1944-1949,

1 Se revisaron 1.260 normas con rango de decreto supremo o superior del periodo 1826-2019. Cabe precisar que esta revisión, si bien fue lo más exhaustiva que las fuentes accesibles lo han permitido, seguramente no contempló el total de normas, particularmente del primer siglo de la historia boliviana.

2 Ver en Anexos el análisis cuantitativo de estos términos y su frecuencia.

3 Se identifica que de las 494 normas que utilizan este término, 56% tienen como propósito la expropiación de algún bien. Otro fin es el de definir alguna actividad, obra o proyecto como prioritarios para su financiamiento e implementación (14%). Su uso se puede observar prácticamente en todos los sectores, destacan el de transporte (20%), educación (8%), hidrocarburos (8%) e infraestructura para entidades gubernamentales (5%).

previo a la revolución de 1952, y 1984-2002, etapa de implementación del modelo neoliberal.

El de prioridad nacional —junto a sus símiles prioridad departamental y regional— es el segundo término con mayor frecuencia de uso en la normativa revisada (21,5%) y está ligado a normas que identifican proyectos u obras como prioritarias para gestionar financiamiento y viabilizar su implementación⁴. Se utilizó con más frecuencia en el periodo 2003-2008, caracterizado por conflictos que dieron paso a la Asamblea Constituyente y al gobierno de Evo Morales.

En el sector minero e hidrocarburífero, los términos prioridad nacional (27%) y utilidad pública (19%) son también los más comunes, particularmente en el periodo 2004-2008, de aprobación de la nueva ley y de nacionalización en el caso hidrocarburífero, y en los años en los que fueron aprobadas normas rectoras —1997 y 2014— para la minería.

⁴ En pocas ocasiones (11%) el término prioridad nacional se asocia a otros propósitos: conservación, protección, restauración de bienes materiales —naturales, inmuebles, etc.— o inmateriales, creación de empresas públicas, promoción económica, entre otros.

3

UTILIDAD PÚBLICA EN LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES DE BOLIVIA

Si bien los términos de utilidad pública y similares existen en la normativa desde la fundación de Bolivia como república, estos a lo largo del tiempo fueron cambiados. A continuación, se analiza su utilización en las constituciones políticas del Estado boliviano. (Tabla 1)

Desde la primera Constitución Política del Estado (CPE) se incluyeron disposiciones que hacen alusión a la utilidad pública asociada a la causa para la expropiación de la propiedad privada. Estas no fueron modificadas de forma significativa en los casi 200 años de vida de Bolivia; sin embargo, los cambios constitucionales menores reflejan momentos particulares en la historia del país y denotan transformaciones importantes en la consolidación del Estado y de las políticas económicas y orientación política de los gobiernos⁵.

Desde 1843, periodo de consolidación de Bolivia como república independiente, el término utilidad pública dejó de ser solamente una restricción de las funciones del presidente para pasar a ser un principio/excepción respecto de la propiedad privada en general. En 1851, etapa de políticas

⁵ En Anexos se hace un análisis más detallado sobre los cambios constitucionales y las características del momento histórico y de los gobiernos que forman parte de estos.

Tabla 1. Disposiciones constitucionales respecto de utilidad pública como condición para la expropiación de propiedad privada por parte del Estado, en el periodo 1826-2019

DISPOSICIÓN	AÑO DE CPE Y ARTÍCULO	TÉRMINO
Son restricciones del presidente de la República: 3° No podrá privar a ningún individuo de su propiedad, sino en el caso de que el interés público lo exija con urgencia ; pero deberá preceder una justa indemnización al propietario.	1826 (art. 84), 1831 (Art. 74), 1834 (art. 76)	Interés público
La propiedad es inviolable , y solo por causa de interés público, comprobado legítimamente, se puede obligar a un boliviano a enajenarla, precediendo una justa indemnización.	1843 (Art. 95)	
Toda propiedad es inviolable. Sin embargo, el Estado puede exigir el sacrificio de una propiedad, por causa de utilidad pública, acreditada en forma legal , precediendo una justa indemnización.	1851 (art. 15), 1868 (art. 16)	Utilidad pública
Todo hombre tiene el derecho de usar y disponer de sus bienes, no pudiendo ser obligado a la expropiación, sino por causa de utilidad pública, calificada conforme a la ley, y mediante previa indemnización.	1861 (art 6), 1871 (art. 10)	
La propiedad es inviolable: la expropiación no podrá imponerse sino por causa de utilidad pública, calificada conforme a ley, previa indemnización justa.	1878 (art. 13), 1880 (art. 13)	
La propiedad es inviolable, siempre que llene una función social ; la expropiación podrá imponerse por causa de utilidad pública, calificada conforme a ley y previa indemnización justa.	1938 (art. 17),	
Se garantiza la propiedad privada, siempre que el uso que se haga de ella no sea perjudicial al interés colectivo/nacional . La expropiación se impone por causa de utilidad pública o cuando no llene/cumple una función social, calificada conforme a ley y previa indemnización justa.	1945 (art. 17), 1947 (art. 17), 1961 (art. 19), 1967 (art. 22), 1995 (art. 22), 2004 (art. 22)	Necesidad o utilidad pública
Toda persona tiene derecho a la propiedad privada individual o colectiva, siempre que esta cumpla una función social. Se garantiza la propiedad privada siempre que el uso que se haga de ella no sea perjudicial al interés colectivo. La expropiación se impondrá por causa de necesidad o utilidad pública, calificada conforme con la ley y previa indemnización justa.	2009 (art. 56 y 57)	

Fuente: Con base en la normativa revisada.

económicas de orden proteccionista, se precisó la acreditación legal que debe tener la definición de un bien como uno de utilidad pública, además que se dejó de usar el término interés público para asumir el de utilidad pública. En 1861 y 1871, periodo liberal impulsado por la oligarquía minera de la plata en pleno ascenso, se planteó la propiedad privada ya no como un principio, sino como un derecho. Esta propuesta, sin embargo, no fue tomada en cuenta en la carta magna de 1878. Las de 1878 y de 1880 retomaron la formulación previa de inviolabilidad de la propiedad. La de 1938, caracterizada como parte de una etapa intervencionista, introdujo la categoría de función social como característica de la propiedad privada, que en caso de ser incumplida pasaba a ser de utilidad pública y, por ende, susceptible a expropiación.

Desde 1945 hasta 2008, las disposiciones sobre utilidad pública en las seis constituciones que existieron prácticamente no tienen variación. La de 1945 planteó la posibilidad que la propiedad privada sea perjudicial al interés colectivo. Claramente esto responde al inicio de un largo periodo de reivindicaciones históricas de la propiedad estatal de los recursos naturales minerales e hidrocarbúricos, así como del Estado como protagonista de la economía a través de empresas públicas: empezando por la nacionalización de las minas en 1952, pasando por la nacionalización de los hidrocarburos en 1969. La Constitución de 1961 varió el término de interés social por interés nacional, así destaca aún más el discurso de lo nacional como interés mayor.

Finalmente, la Constitución actual, aprobada en 2009, retoma la idea de derecho a la propiedad. Esta determina alrededor de 70 derechos y surge como parte de un momento político de emergencia de las organizaciones sociales. A pesar de este aparente fuerte carácter garantista de derechos, el texto constitucional presenta disposiciones que privilegian a las actividades extractivas, siendo estas las que terminan teniendo un mayor peso⁶.

6 Para un análisis más detallado no solo de las contradicciones en el texto constitucional, sino en el desarrollo normativo y en la implementación revisar Campanini, Gandarillas y Gudynas (2019).

LOS RECURSOS NATURALES Y LA UTILIDAD PÚBLICA EN LA ACTUAL CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

En la actual Constitución Política del Estado, además de las disposiciones referidas al límite a la propiedad, ya analizadas previamente, y de las atribuciones de expropiación de los diferentes niveles del Estado (artículo 56)⁷, existen 16 artículos⁸ que fundamentan en la utilidad pública determinados aspectos.

En primera instancia algunas disposiciones establecen el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables —incluidos los minerales— con carácter de necesidad estatal y utilidad pública y como condición previa para la expropiación de tierras y territorios para la realización de dicha actividad, más aún cuando está ligada al “desarrollo del país” (artículos 350, 356, 348 y 349). Como efectivamente se analiza más adelante, esta interpretación para el sector minero se aplica en esta Constitución, así como en las anteriores.

7 Existen, además, disposiciones específicas respecto de la propiedad agraria (artículos 300 y 302). Esto porque uno de los principales conflictos políticos durante la aprobación de la CPE de 2009 fue con el sector agroindustrial, que décadas atrás recurrió a la especulación financiera a partir de propiedad de grandes extensiones de tierra, además de protagonizar conflictos con pueblos indígenas por dicho acaparamiento de tierras.

8 En Anexos se precisan y describen estas disposiciones y se hace un análisis detallado de cada una de estas.

Una diferencia interesante respecto de otras constituciones es que en la vigente también se da prioridad a la conservación y aprovechamiento del patrimonio natural fundamentándolos a través de la utilidad pública (artículo 346). En la práctica estas disposiciones pueden implicar una contradicción, puesto que el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables conlleva el deterioro ambiental, que afecta en la mayor parte de los casos lo que se puede denominar como patrimonio natural. Como ya se mencionó, las transformaciones normativas posteriores resuelven esta aparente contradicción privilegiando el desarrollo e implementación de la prioridad para el aprovechamiento de los recursos naturales antes de que la conservación del patrimonio natural.

En el marco de las políticas económicas también se usa el término necesidad pública e interés social, resaltando la atribución del Estado de monopolizar actividades imprescindibles, así como la de los trabajadores de una empresa en quiebra para reorganizarla (artículos 158, 316 y 54). Finalmente, destaca el artículo 370 inciso V, que establece la satisfacción del interés económico social como condición para mantener un contrato minero.

UTILIDAD PÚBLICA EN LA NORMATIVA DEL SECTOR MINERO A LO LARGO DE LA HISTORIA DE BOLIVIA

Así como se hizo un recuento histórico de las disposiciones constitucionales se realiza uno similar de las normas en el ámbito minero. Las principales normas mineras y sus disposiciones sobre utilidad pública y términos parecidos son las siguientes:

Tabla 2. Principales normas mineras, sus características y las disposiciones más relevantes respecto de la utilidad pública, en el periodo 1825-2014

	NORMA	AÑO	ELEMENTOS CLAVE RESPECTO A UTILIDAD PÚBLICA
Periodo de vigencia de las ordenanzas de Minas de Nueva España	Ordenanzas de Minas de Nueva España (1783) y Ordenanzas de Minas del Perú (1545)		Planteó el despueblo, que implicaba la obligación de explotar la mina y era identificado como un problema.
	Código de minería de 1834 (Aprobado por Ley de 13 de Noviembre de 1834, elaboración autorizada mediante Ley de 23 de septiembre de 1831)	1834	El principal reto que atravesaba Bolivia en esa época era la caída de ingresos del Estado y el largo periodo de luchas por la independencia. En el sector minero: el abandono e inundación de minas, el incremento de costos y la escasez de azogue para la explotación de plata, insuficiente fuerza de trabajo. Por lo expuesto, la reactivación y fortalecimiento de la minería se planteaba como un tema ligado a la fortaleza económica del Estado naciente.

Continúa en la siguiente página

Tabla 2. Principales normas mineras, sus características y las disposiciones más relevantes respecto de la utilidad pública, en el periodo 1825-2014

	NORMA	AÑO	ELEMENTOS CLAVE RESPECTO A UTILIDAD PÚBLICA
Período de vigencia de las ordenanzas de Minas de Nueva España	Código de minería de 1852 (Ley de 10 de septiembre de 1852)	1852	
	Normativa que contempla sustancias no metálicas o fósiles (8 de enero y 31 diciembre de 1872)	1872	Esta etapa estaba marcada por el conflicto generado a causa de las pugnas por el salitre y la consecuente guerra del Pacífico con Chile, en la que se perdió la región litoral de Bolivia.
Período de la legislación minera liberal	Código de 1880 (aprobado mediante la Ley de Minería de 13 octubre de 1880, reglamentos de 28 octubre de 1882)	1882	Esta norma inauguró el periodo liberal de la legislación minera y la consolidación de una oligarquía minera. Entre las medidas más importantes estaban la liberalización del comercio de minerales, la abolición de la moneda febe y la concesión perpetua como “propiedad”. Otra medida fue la clara mención del principio de utilidad pública de la minería no solo como mecanismo para acceder a la expropiación de tierra, sino como una estrategia de protección de la minería.
	Compilación de leyes de minería de 1913 (Resolución Suprema de 8 julio de 1913)	1913	
Período de la legislación minera liberal	Código de minería de 1925 (Ley de 13 febrero de 1925)	1925	El “derecho a la libertad de trabajo” estaba dirigido a proteger al minero de terceros —autoridades públicas o particulares—, nuevamente bajo el argumento de que la actividad minera es de utilidad pública. La norma planteó de forma literal la presuposición de la utilidad pública de las actividades mineras. Esta norma, también de corte liberal, tuvo mayor influencia de los barones del estaño, y reguló con mayor detalle la explotación y el beneficio de minerales y el conjunto de la cadena minera.

Continúa en la siguiente página

Tabla 2. Principales normas mineras, sus características y las disposiciones más relevantes respecto de la utilidad pública, en el periodo 1825-2014

	NORMA	AÑO	ELEMENTOS CLAVE RESPECTO A UTILIDAD PÚBLICA
Periodo de la minería estatal	Ley de 1944	1944	
	Nacionalización de las minas (Decreto Ley 3223 de 31 octubre de 1952)	1952	La expropiación de minas privadas a favor del Estado se amparó en la figura de utilidad pública. En los considerandos se argumentó que las concesiones mineras “en lugar de ser fuente de beneficio colectivo, solo aprovecharon a sus adjudicatarios y se convirtieron, en manos de ellos, en peligrosos instrumentos de dominio y opresión del pueblo boliviano”, por lo que desaparece el “motivo fundamental” de la adjudicación de concesiones y “el Estado tiene el derecho y el deber de revertirlas a su dominio, para hacer que, en el futuro, las riquezas extraídas del subsuelo sean de beneficio nacional y sirvan a los intereses de la colectividad”.
Nuevo periodo liberal	Código de minas de 1965, código Barrientos (Decreto Ley 07148 de 1965)	1965	El código Barrientos propuso cambios que viabilizaban y respaldaban el rol de la minería privada en detrimento de la estatal. Respecto de la utilidad pública: <ul style="list-style-type: none"> - Actividades mineras como actividades de utilidad pública se supuso que están dentro del área de la concesión. - Se otorgaron garantías a la minería privada correspondientes a la utilidad pública. Se concibió que el carácter de utilidad pública dio garantías a la minería antes que al interés común o colectivo. - No se requería de declaración previa para expropiaciones en el área de la concesión.
	Ley 1243, de 11 de abril de 1991, de Actualización y Modernización de la Legislatura Minera	1991	1985 marcó otro momento clave en la historia boliviana por la liberalización del conjunto de la economía como medio para hacer frente a una profunda crisis económica, cuya manifestación más reconocida fue una de las más altas hiperinflaciones. Esta liberalización de la economía implicó el cierre de minas, el despido de trabajadores mineros y el inicio de privatizaciones. En 1991 se ajustó y actualizó el código Barrientos para posibilitar este proceso.

Continúa en la siguiente página

Tabla 2. Principales normas mineras, sus características y las disposiciones más relevantes respecto de la utilidad pública, en el periodo 1825-2014

	NORMA	AÑO	ELEMENTOS CLAVE RESPECTO A UTILIDAD PÚBLICA
Nuevo periodo liberal	Código de minería de 1997 (Ley 1777 de 17 marzo de 1997)	1997	El código de 1997 fue aprobado durante la presidencia de Gonzalo Sánchez de Lozada, ministro de Economía en 1985 y uno de los principales empresarios mineros de Bolivia en esa época. Marcó este código una norma que promovió y fortaleció al sector minero privado y transnacional y la reducción del rol estatal a regulación mínima del sector, promotor de exploración y prestador de servicios. Respecto de la expropiación se estableció de forma explícita que no se requería de declaración previa.
	Ley 535, de 28 de mayo de 2014, de Minería y Metalurgia	2014	A pesar de las medidas aparentemente interesantes en el sentido de una vuelta a un esquema de fortalecimiento de la minería estatal y de un rol central del Estado en la minería —nacionalización de Huanuni, Colquiri, Vinto; proyectos respecto del litio, fortalecimiento de COMIBOL, reversión de derechos mineros por incumplimiento de normativa—, este periodo y esta norma no se pueden calificar más que como una continuidad del anterior. Una de las características de esta etapa es el rol que las cooperativas han jugado en la flexibilización normativa de la que se beneficia el conjunto del sector minero en detrimento del medioambiente, poblaciones afectadas, captación de recursos fiscales. En lo relativo a la utilidad pública se refuerzan los argumentos que respaldan el carácter de utilidad pública, estratégico y la necesidad estatal de la actividad minera. Al eliminarse la figura de expropiación ya no se hace referencia a la de utilidad pública para el uso de suelo destinada a la actividad minera.

Fuente: Con base en Vildósola Fuenzalida (1999), Quisbert (2010) y Cortez Loayza (2013); Córdova (2015) y Jiménez (2018) para análisis de la Ley 535 de 2014.⁹

⁹ Una versión más detallada y con las citas a los artículos relevantes de la normativa minera se encuentra en Anexos.

Como se desarrolla en la Tabla 2, la figura de utilidad pública no estuvo presente de forma explícita en las primeras normas mineras. Esta formó parte central de la normativa minera recién en 1880 —y se fortaleció en 1882 con la aprobación de reglamentos de la normativa minera—. En el proceso histórico esta norma significó un momento de consolidación de una oligarquía minera en Bolivia y de la liberalización del sector. En este marco, la utilidad pública representa la protección de las actividades mineras frente a las presiones/regulaciones del Estado y de terceros.

El periodo 1825-1880 fue marcado por el proceso de constitución del Estado boliviano como tal. En este el rol de la minería fue central como fuente de ingreso de divisas, una de las vías más importantes para lograr esto fue a través de la emisión de la moneda flebe —cuyo valor era menor al valor nominal por el uso de aleaciones con menor porcentaje de plata— y el monopolio de la comercialización de plata por parte del Estado. En ese sentido, la minería y su reactivación —por el abandono de minas durante la guerra, la falta de fuerza de trabajo con la eliminación de la mita o trabajo obligatorio impuesto durante la colonia, los altos precios del azogue— se convirtieron en un asunto de alta importancia para el país.

De ahí que los mineros percibían las regulaciones y controles de parte del Estado como presiones e inseguridad. La figura de *despueble* —caducidad por falta de trabajo, viabilizado a simple denuncia de terceros— en particular se asumía como una medida de gran inseguridad jurídica. El fortalecimiento de la minería y de consolidación de una oligarquía minera¹⁰ en este periodo es, por tanto, un proceso de reivindicación, entre varios aspectos, de la seguridad minera para este sector. En este sentido, la utilidad pública empezó a equiparar la actividad minera con el mejor interés del público.

La nacionalización de las minas en 1952, como parte de la Revolución Nacional¹¹, significó cambios y continuidades en esta acepción. El principio

10 Para un análisis de la historia de la minería en Bolivia del siglo XIX como parte de un proceso de surgimiento y consolidación de una oligarquía minera vinculada a la explotación de la plata ver Díaz (2011a) y Díaz (2011b).

11 Esta revolución efectivamente implicó una subversión social, toma de poder del Estado y disolución de las Fuerzas Armadas para ser reemplazadas por milicias armadas. Las transformaciones, resultado de esa revolución, no se limitan a la minería, sino abarcan aspectos fundamentales, como la reforma agraria, la universalización del voto y la educación,

de utilidad pública, como medio para alcanzar la seguridad jurídica de la concesión minera que se consolidó en 1880, dejó de servir para tal propósito, convirtiéndose en argumento central para revertir las concesiones mineras de los barones del estaño.

En los considerandos del Decreto Ley 3223 de 1952 se justifica que las concesiones mineras “en lugar de ser fuente de beneficio colectivo, solo aprovecharon a sus adjudicatarios y se convirtieron, en manos de ellos, en peligrosos instrumentos de dominio y opresión del pueblo boliviano”. Por lo que desaparece el “motivo fundamental” de la adjudicación de concesiones y “el Estado tiene el derecho y el deber de revertirlas a su dominio, para hacer, que, en el futuro, las riquezas extraídas del subsuelo sean de beneficio nacional y sirvan a los intereses de la colectividad”.

Efectivamente, el interés de las oligarquías mineras y de importantes potencias mundiales determinó la vida política y económica de Bolivia durante la primera mitad del siglo XX, con profundas pérdidas desde el punto de vista de soberanía nacional: desde la pérdida territorial del Chaco por influencia de empresas petroleras estadounidenses, hasta la venta de estaño a precios muy por debajo del precio internacional a Estados Unidos, como aporte a los países “aliados” en la segunda guerra mundial¹².

Sin embargo, en este campo discursivo la actividad minera sigue siendo equiparable al interés público. Incluso es posible afirmar que esta relación se profundizó aún más. Bedregal (2005) cuando analiza la nacionalización de las minas plantea una utilidad pública nacional superior a otras utilidades públicas¹³. Por tanto, esta nacionalización pone en la mesa el debate

entre otros aspectos, fundamentales de la sociedad boliviana. Sin embargo, las pugnas por el control de la minería y los hidrocarburos jugaron un rol central en este proceso.

- 12 Esta venta antes que solo beneficiar al bloque aliado en la guerra mundial permitió a Estados Unidos acumular un stock de estaño suficiente para controlar en los siguientes años el mercado global de este mineral y tener una influencia determinante de las industrias vinculadas a este mineral. Al respecto ver Martinelly (2011), De la Calle (1978), entre otros.
- 13 “Mas el concepto de utilidad pública de la industria minera está sometido a una razón de utilidad pública superior [...] Para la mejor comprensión de este planteamiento, corresponde señalar, de acuerdo a los principios universalmente admitidos, que la utilidad pública abarca tres causas específicas: la utilidad pública en el sentido estricto, o sea cuando el bien expropiado se destina directamente a un servicio público; la utilidad social, que se caracteriza por la necesidad de satisfacer de una manera inmediata y directa a una clase social determinada y medianamente a toda la colectividad; y la utilidad nacional, que exige se satisfaga la necesidad que tiene un país de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que le afectan como entidad política y como entidad internacional” (Bedregal Gutiérrez, 2005, pp. 199-200).

respecto del *beneficio común* en el plano de una lucha nacional frente a intereses empresariales y de potencias hegemónicas globales.

El 31 de octubre de 1952, en el campo de María Barzola de Catavi, se firmó y declaró el acta de la independencia económica de Bolivia. Los que la suscriben se comprometen y juran sostener y defender, si es preciso con sus vidas, la conquista de la nacionalización de las antiguas empresas de Patiño, Hochschild y Aramayo. En su mensaje, el entonces presidente de la república, Víctor Paz Estensoro, decía: “durante medio siglo, Bolivia fue víctima de la explotación más despiadada por parte de aquellos empresarios. Las riquezas de esta nación fueron exportadas al extranjero en forma de caudal continuo de estaño amasado con sangre”. La política interna envilecida, la democracia convertida en artículo de exportación para engaño de la opinión pública extranjera. (Lizárraga Ferrel, 2003, p. 259)

De todas maneras, con la nacionalización no solo se recupera para el país el gran flujo de capital procedente de la minería, que hasta ese momento se escapaba fuera, sino que se simboliza la expropiación del poder oligárquico. (Puente, 2018, p. 353)

La “presuposición”, planteada por el código de 1925, de la utilidad pública de las actividades mineras es una realidad más allá de la norma y se constituye en una idea fuertemente arraigada en la sociedad civil boliviana. Esto se explica por la importancia que tuvo la Revolución del 52 en Bolivia y en particular en sectores populares —mineros, obreros, campesinos—, que protagonizaron este momento determinante de la historia de Bolivia.

El código Barrientos marca el retorno al carácter liberal y del protagonismo de la empresa privada en detrimento de la minería estatal. Algunas características de esta norma minera y otras complementarias eran la libre comercialización de minerales y la entrega de la mina Matilde, colas y desmontes de Catavi a firmas transnacionales.

De forma general, la presidencia de René Barrientos representó el quiebre de la alianza minero-campesina de la revolución nacional y la consolidación de los militares como actores protagónicos en siguientes décadas. En términos políticos de igual manera su gobierno encarnó la consolidación de la influencia decisiva de Estados Unidos en la economía y política boliviana. Esta situación se reflejó en las políticas implementadas:

Se otorgan concesiones a empresas mineras norteamericanas —a sola condición de que paguen un 12 por ciento de regalías al Estado y un 8 por ciento a la Comibol, lo que crea descontento incluso en la FSB y en las Fuerzas Armadas—. Al final del gobierno de Barrientos algunos bancos de Estados Unidos controlan el 58 por ciento de los depósitos y empresas norteamericanas controlan el 24 por ciento de la producción minera. La inversión extranjera asciende a 27,7 millones de dólares, mientras la repatriación de capitales es de 320 millones. Por su parte, la Gulf Oil, con un 82 por ciento de la producción petrolera, margina a YPFB. (Puente, 2018, p. 365)

La utilidad pública, por tanto, retomó la acepción de instrumento de seguridad jurídica, respaldada en la equivalencia que se plantea entre actividad minera y beneficio público. En ese momento de la historia boliviana se volvió a proponer dicho beneficio público, pero separado del protagonismo estatal en la minería y vinculado a la regalía/impuestos, generación de puestos de trabajo y divisas:

Augusto Gottret y Luis Fernando Valle sostienen que “el carácter de utilidad pública que se reconoce a la explotación minera —no solamente en nuestro país— se debe a que es base fundamental del sustento del Estado y la colectividad; porque la industria minera es la mayor productora de divisas y la que más contribuye al Presupuesto de la Nación, mediante el pago de regalías e impuestos de la colectividad porque, sin tomar en consideración que las contribuciones al Estado también benefician a la ciudadanía en general, directamente proporciona ocupación al mayor número

ro de ciudadanos —aparte del campesinado— de la república e indirectamente, a través de la producción de divisas y de los insumos que requiere para su normal desenvolvimiento, permite el desarrollo de casi toda la industria y el comercio de la nación. Aún en la actualidad y no obstante la baja en las cotizaciones en los precios de minerales, la minería mantiene su innegable importancia”. (Cortez Loayza, 2013, p. 72)

Entre 1965 y 1985, Bolivia atravesó una pugna política entre importantes sectores populares, que reivindicaban un rol del Estado más fuerte acorde a la línea del nacionalismo revolucionario del 52, y los militares, que representaban un emergente empresariado minero y agropecuario y los intereses de grandes empresas y gobiernos extranjeros. En la minería la mayor presencia del capital extranjero, la influencia de Estados Unidos en la aprobación de políticas de liberalización, la reducción de la minería estatal y del rol del Estado en la minería y una profunda crisis desatada por el desplome del precio del estaño a raíz de la puesta en el mercado de las reservas, acumuladas por Estados Unidos durante la segunda guerra mundial, marcaron un debilitamiento profundo de la minería estatal, junto a represiones y matanzas a mineros, que se convirtieron en el principal sector político contestario.

Esta crisis económica y fracaso político de la izquierda en Bolivia —partidos y sectores sociales— en 1985 posibilitaron la implementación de políticas de liberalización denominadas neoliberalismo. El sector minero sufrió el cierre de las grandes minas estatales y el despido de miles de trabajadores mineros. Este importante grupo social, que fue “relocalizado” a otros espacios y actividades, dio nacimiento a grupos sociales muy importantes en Bolivia: campesinos, denominados colonizadores y luego interculturales que se constituyeron en la principal mano de obra; pequeños productores de soya en el oriente boliviano, y los cocaleros en el Chapare cochabambino. El resto de los mineros despedidos que no quisieron abandonar la actividad minera encontraron en las cooperativas un medio de sobrevivencia. Posteriormente, el sector minero cooperativizado fue uno determinante.

La actualización en 1991 de varios artículos del mencionado código Barrientos, además de ajustar aspectos que permitieron cambios en la minería —mayor tecnificación, minas medianas, participación de empresas privadas transnacionales—, viabilizó el desarme de la minería estatal y la reducción del papel del Estado en el sector. Este proceso de eliminación de la minería estatal, reducción del rol del Estado a mero regulador y liberalización de la minería, además de mecanismos de apoyo/fomento a la minería privada mediana y grande, nacional y transnacional, se consolidó con el código de 1997. Como se menciona en la Tabla 2, este fue aprobado durante la presidencia de Gonzalo Sánchez de Lozada, ministro de Economía durante 1985 y uno de los principales y más grandes empresarios mineros de Bolivia en esa época.

Cabe notar a manera de contraste que si bien este código minero fortaleció la liberalización de la economía y las condiciones para la presencia de la minería privada transnacional, a diferencia de las anteriores normas, reconoció principios de protección ambiental y de respeto de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Reconocimiento que, sin embargo, fue aplicado de forma muy limitada y deficiente en la práctica¹⁴.

14 Los principios de protección ambiental responden a la aprobación de la Ley de Medio Ambiente en 1993, mientras que el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, a la ratificación del Convenio 169 de la OIT mediante ley en 1991. Este último aspecto se logró a raíz de una importante movilización de los pueblos indígenas de tierras bajas en Bolivia que consolidó en la Ley de Reforma Agraria el reconocimiento de la titulación colectiva de tierras. Existen amplios análisis y casos que, sin embargo, demuestran la regresividad posterior en la normativa reglamentaria o complementaria, así como en su aplicación en materia ambiental y de derechos indígenas. Ver Bocangel (2007), Campanini (2015), Campanini (2014), Campani y Revollo (2014), Paredes y otros (2019), entre muchos otros.

UTILIDAD PÚBLICA EN LA ACTUAL LEY DE MINERÍA Y METALURGIA 535 DE 2014

Antes de entrar al análisis de esta norma es importante destacar algunos hechos que caracterizaron al sector minero en las últimas dos décadas.

6.1. Caracterización del sector minero en las últimas dos décadas

Un fenómeno importante del periodo 1997-2006 es que la gran minería —en términos de fuerza de trabajo contratada— como la correspondiente a la época de las grandes minas estatales a cargo de la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) prácticamente no existió. Si bien operaban grandes empresas mineras privadas —desde el punto de vista del volumen de extracción y de capitales— la tecnificación y métodos de explotación no requerían gran cantidad de mano de obra. Por ende, la minería cooperativizada concentraba la mayor parte de la fuerza de trabajo en el sector y en condiciones muy rudimentarias¹⁵. Las demandas de este grupo social —importante en número y con una tradición de movilización muy aguerrida heredada de la época previa a 1985—

¹⁵ Ver Michard (2008) y Francescone y Díaz (2013).

arrancaron progresivos y permanentes apoyos en términos de políticas estatales de los diferentes gobiernos en los 90 y en la primera década del presente siglo.

En este sentido, el repunte de los precios internacionales de los minerales —y de forma muy particular del oro en la última década— y el rol político que fue adquiriendo el sector minero cooperativizado definieron sus características: una minería privada mediana con presencia transnacional reducida en número de empresas, pero determinante en términos de valor y volumen y un grupo cooperativizado creciente en número, en importancia y en influencia política en el aparato estatal. Desde el año 2000 es posible afirmar que, además de las empresas privadas¹⁶, las cooperativas asumieron el rol central en la minería en Bolivia¹⁷.

La minería estatal es otro rasgo característico de estas últimas décadas. En 2002, a raíz del incumplimiento de compromisos asumidos por la empresa RBG Minera Huanuni S.A. —antes Allied Deals PLC—, que se adjudicó la explotación de la mina Huanuni como parte del proceso de privatización, la COMIBOL se hizo cargo de esta en calidad de ente interventor. El crecimiento del sector cooperativo y la progresiva recuperación de los precios internacionales desencadenaron en 2006 un conflicto entre los trabajadores asalariados de la firma intervenida con los cooperativistas. A causa de este murieron dos decenas de personas y media centena resultó herida.

Por esta razón, el gobierno de Evo Morales revirtió definitivamente los derechos de la empresa intervenida al dominio del Estado, y la COMIBOL contrató a los cooperativistas como trabajadores de la que en breve se constituiría como Empresa Minera Huanuni. En 2007 se revirtió también el Complejo Metalúrgico Vinto, así, arrancó un nuevo proceso de nacionalización de ciertas minas en Bolivia. En 2012 se siguió con similar

¹⁶ Ver Díaz Cuellar (2017).

¹⁷ A 2019 en términos de valor, el oro, controlado casi en su totalidad por cooperativas mineras, fue el segundo mineral más importante en exportaciones. Para análisis más completos sobre el sector ver Francescone y Díaz (2013), Michard (2008) y ANF (2019).

procedimiento con la mina Colquiri y se completó el control de las principales operaciones mineras de estaño y la fundición asociada a este. De esta manera, nuevamente surgió un sector minero estatal, muy relevante en el caso del estaño, pero mínimo en el conjunto de la minería. Esta es otra característica del sector en el último par de décadas.

6.2. La conflictividad en el sector minero

El incremento de precios internacionales, el crecimiento en número y poder del sector cooperativo y la falta de políticas públicas de promoción de exploración e instalación de nuevas operaciones —junto a la incapacidad de grandes o medianas empresas de aceleradamente asumir ese reto— fueron factores que influyeron para que el período 2010-2014 se caracterice por una mayor conflictividad¹⁸ entre las empresas cooperativas y las comunidades. Conflictividad que puso en discusión nuevamente la problemática de la seguridad jurídica de las actividades mineras y la utilidad pública como recurso de protección. Un ejemplo de lo mencionado es el conflicto por la mina Himalaya, durante en 2013, ubicada en el nevado del Illimani del departamento de la Paz:

Los responsables en su afán de lograr algún viso de legalidad al rentable atropello, han influido para que COMIBOL salga ahora con la propuesta de expropiar Himalaya, pero fue el propio viceministro de Cooperativas Mineras el que se encargó de adelantar la virtual entrega a la cooperativa Cerro Negro. Las expropiaciones solo proceden por motivos de necesidad y utilidad pública del Estado a favor de sus componentes, Gobernaciones y Alcaldías, de modo que no se puede expropiar para entidades privadas como se está intentando. (El Diario, 2012)

Los conflictos por vetas relacionadas con empresas públicas en algunas ocasiones fueron zanjadas a través de su nacionalización. Es el caso de la

18 Según UNIR (2014), del total de conflictos en el sector minero, 165 se referían al control del recurso mineral y a la distribución del excedente, este número representa el 81%.

mina Huanuni (2007) y Colquiri (2011), y el de Mallkhu Khota (2011), ya que la pugna de la empresa versus la comunidad también fue resuelta por la misma vía. Además, cabe mencionar que esta problemática fue motivo para que se emitieran normas respecto de la toma de minas —Ley 403 de 18 de septiembre de 2013—.

6.3. Sobre la “nacionalización” de la minería

Esta nacionalización no tiene similitudes con la de 1952. La reversión de minas de manos de propietarios privados se redujo al caso del estaño, y antes que asumir el control de empresas estratégicas, la motivación central de esta fue resolver la presión del sector cooperativizado y los conflictos que implicaba¹⁹. Si bien en el campo discursivo se habla mucho de una “segunda nacionalización”, desde nuestra perspectiva estas no son comparables. Sí, es evidente que, además del estaño, en el caso del litio el Estado y las empresas mineras estatales asumen un rol protagónico. Sin embargo, esto no tiene profundas repercusiones en la minería en Bolivia por la baja importancia del estaño —7% aproximadamente a 2019— y en cuanto al litio no existe exportación a nivel industrial, puesto que las plantas industriales recién están arrancando o aún están en construcción.

Si bien la nacionalización de Huanuni permitió y justificó una salida al conflicto, la expropiación del Complejo Metalúrgico Vinto generó un debate público más explícito por el posible riesgo que esta medida podía representar a la seguridad jurídica y para las inversiones extranjeras. Esta posición conlleva una idea del bienestar común que identifica el respeto al Estado de derecho y a las inversiones privadas como positivos.

19 Una posible evidencia de lo expuesto es que estas reversiones no usan la figura de utilidad pública o conceptos similares, a pesar de que incluyen como antecedente legal la normativa de 1952-1956. En el caso de la reversión de Huanuni (DS 28901/2006) se hace referencia al conflicto y a “la misión de restituir a la industria minera estatal como uno de los pilares fundamentales del desarrollo económico, técnico y social”. En cuanto a la reversión del Complejo Metalúrgico Vinto (DS 29026/2007) se señala, además de las acciones fraudulentas de la empresa Allied Deals, al “mandato popular expresado en las elecciones generales del 18 diciembre de 2005 referido a la recuperación de los recursos naturales y su industrialización”. Si bien ambas menciones se refieren a un interés mayor o público, esta argumentación es secundaria.

6.4. El proceso de discusión de la ley minera y el debate alrededor de la seguridad jurídica y la utilidad pública

El periodo 2010-2014, de alta conflictividad y de aumento del poder del sector minero cooperativista, fue también una etapa de discusión de una nueva norma minera que, además de adecuar la normativa al nuevo marco constitucional, tenía como propósito ajustarla a la realidad de la minería —sector cooperativista en pleno ascenso, conflictividad por la toma de minas, problemas con las comunidades, mecanismos legales respecto de normativa de consulta, etcétera—. El Órgano Ejecutivo en un primer momento planteó un debate colectivo amplio con la sociedad civil, pero finalmente elaboró la propuesta solo con los actores mineros.

A nivel público se propusieron solo algunos de los temas de disenso entre los actores mineros. La seguridad jurídica fue uno de estos, consecuencia lógica de la conflictividad minera que, como se expuso, caracterizó a este periodo. Saturnino Ramos Achacollo, de la Cámara Departamental de Minería (Cademin), al respecto dijo:

La minera chica nacional también es una utilidad pública y en concordancia al artículo 369 párrafo III de la Constitución Política del Estado (CPE), además de cumplir su función económico-social, “sin duda alguna es el principio de la minería nacional, que, desde el cateo, exploración, explotación, concentración y comercialización, generan empleo con un efecto multiplicador, divisas de libre disponibilidad para el país”.

“En el pasado, la minería del occidente boliviano ha sido el sostén de la economía nacional. El desarrollo del oriente boliviano es gracias a la minería de los departamentos de Oruro, Potosí, La Paz y Cochabamba”, añadió.

Finalmente, Ramos Achacollo destacó que los operadores mineros tienen la fortaleza de tener experiencia en la explotación de sus concesiones mineras, la debilidad de no tener una seguridad jurídica por los avasallamientos en las minas, por ello, solicitaron

al Gobierno nacional no ser discriminados y más bien incluirlos en las nuevas normas que se aprueben en el contexto de la nueva ley fundamental. (La Patria, 2010)

El entonces presidente de la COMIBOL —entidad pública en pleno proceso de re consolidación con la recuperación del rol activo del Estado en la minería—, Héctor Córdova, en el marco del anuncio que la nueva ley de minería contemplaba “medidas explícitas en contra de avasallamientos impulsados por intereses políticos a proyectos mineros”²⁰, indicó:

“Los proyectos de interés público son prioritarios: una persona no puede oponerse al interés colectivo. La ley minera debe tener algo explícito sobre este punto —los avasallamientos— para que el operador minero esté seguro de su operación y que el dueño del territorio tenga las reglas bien claras. Hay varias propuestas”, remarcó. Esta problemática, agregó Córdova, surge a consecuencia de la falta de infraestructura y servicios para la población de las regiones donde se ubican “ricos” yacimientos mineros. (La Razón, 2012)

Si bien la propuesta fue consensuada con los actores mineros involucrados en su elaboración, el proceso de aprobación de la ley en el Órgano Legislativo generó tensiones con el sector cooperativista. Al ser la figura de contratos mineros la elegida para oficializar los derechos mineros, por atribuciones establecidas en la Constitución, estos debían pasar por la Asamblea Legislativa. El planteamiento del proyecto de ley establecía que esta aprobación sería automática si en determinado plazo la Asamblea no consideraba los contratos. Ante esta situación, por supuesto, el Órgano Legislativo manifestó su desacuerdo. El gobierno dio a conocer casos de contratos realizados entre empresas transnacionales y cooperativas que en la práctica buscaban eludir responsabilidades y ser beneficiadas de tratos diferenciados como si fuesen cooperativas. El disenso respecto de este

²⁰ En la misma nota de prensa se menciona que, según datos del Viceministerio de Cooperativas Mineras, en 2011 el número de conflictos mineros —o “avasallamientos”— llegó a 58: 37 en La Paz, 8 en Potosí, 6 en Oruro, 3 en Santa Cruz, 3 en Cochabamba y 1 en Pando.

punto ocasionó movilizaciones que finalmente no cambiaron la posición de la Asamblea Legislativa que ajustó esta disposición.

“La Constitución Política le da un mandato al Órgano Legislativo; siguiendo el procedimiento legislativo, se debe aprobar todo contrato que comprometa la fe y el interés del Estado a nombre del pueblo boliviano y mucho más si se trata de recursos no renovables de carácter estratégico; estamos hablando de que el Estado boliviano debe cumplir esta formalidad procedimental que hace a la legitimidad de los contratos”, enfatizó el senador Eduardo Maldonado.

“Pedimos al Gobierno que sea coherente en la defensa de los recursos naturales y que haga respetar el espíritu constitucional. ¿Cómo se puede entender que hayamos sido firmes nacionalizadores en materia de hidrocarburos, pero a la hora de discutir la segunda fuente de ingresos, en materia de minería, seamos permisivos, blandos y condescendientes?”, cuestionó Maldonado.

La nueva redacción del artículo 132 de contratos sujetos a aprobación legislativa, en el proyecto de ley de minería, fue observada por un senador del MAS y un abogado constitucionalista, quienes afirman que va contra las atribuciones de la Asamblea Legislativa y vulnera la Constitución Política del Estado (CPE).

La nueva redacción del párrafo II del artículo 132 señala que “los contratos mineros que sean remitidos a la Asamblea Legislativa Plurinacional deberán ser aprobados en un plazo no mayor a 90 días. Caso contrario, el contrato se considerará aprobado y se tendrá por concedido el consentimiento del Estado con la promulgación de la ley respectiva, debiendo devolverse obrados al Órgano Ejecutivo para la correspondiente protocolización notarial”. (La Patria, 2014)

Cabe señalar que esta misma disposición un par de años después fue objeto de una gran movilización del sector minero cooperativizado, que de-

mandaba su cambio. Esta desencadenó en varios muertos, entre ellos el viceministro del Interior, Rodolfo Illanes, en la ratificación de dicho artículo y la aprobación de decretos supremos que ajustaron los mecanismos de control a la minería, ajustes que fueron más rígidos en el papel, pero no así en la práctica.

6.5. Utilidad pública en la actual norma minera

Como se indicó previamente, los propósitos²¹ de la Ley 535 de Minería y Metalurgia de 2014 son la consolidación de principios y mecanismos liberales que permiten el accionar de empresas mineras privadas; posibilitar un aparato y minería estatal encargado del estaño, el litio y otros yacimientos/empresas no estratégicas en el contexto actual —hierro del Mutún, Fundación Karachipampa, etc.—, y el fortalecimiento de un régimen de excepciones y flexibilidades para el sector cooperativista —algunas de ellas ampliadas para el conjunto del sector minero—²².

Esta norma general de la minería reitera su carácter de utilidad pública, sumando además el estratégico y de necesidad nacional. Argumenta la no renovabilidad del recurso, la generación de fuentes de trabajo, recursos fiscales y su importancia para la economía nacional y el desarrollo.

Artículo 8°.- (Carácter estratégico de los recursos minerales y competencia)

I. Por la naturaleza no renovable de la riqueza minera, la importancia de su explotación para la economía nacional y por ser fuente primordial de generación de recursos fiscales y fuentes generadoras de empleo y trabajo, los recursos minerales y las actividades mineras son de carácter estratégico, de utilidad pública y necesidad estatal para el desarrollo del país y del pueblo boliviano.

21 Una identificación más precisa de las características de la Ley 535 en Anexos.

22 Para un análisis sobre los aspectos mencionados y otro de la ley minera ver Gandarillas M. (2014), Villegas (2014) y Campanini (2014).

Añade, en relación con anteriores, el carácter estratégico de las acciones de industrialización de los minerales²³ y el de las cooperativas mineras como instituciones de interés social²⁴. Una particularidad de esta norma es que la figura de expropiación de terrenos para la realización de actividades mineras desaparece y se la reemplaza por la de “derecho de superficie” (artículo 109). La implicación de este cambio es que no se transfiere la propiedad de determinada parte de terreno a favor del detentor del derecho minero, sino que se otorga solamente el derecho de uso de dicha porción de terreno al minero²⁵. Este derecho de uso, si bien amerita un acuerdo con el propietario de este y un trámite, forma parte del derecho minero, por lo que se convierte en una especie de “derecho accesorio” del derecho minero. Junto a este, a diferencia de anteriores normas mineras²⁶, la Ley 535 reconoce varios otros derechos que constituyen parte del derecho minero²⁷, por tanto, se refuerzan los mecanismos que respaldan y brindan seguridad jurídica a la actividad minera.

23 “Artículo 9°.- (Carácter estratégico, fomento y promoción de la industrialización)

- I. Se declara de carácter estratégico y de prioridad nacional la industrialización de minerales y metales producidos en el territorio nacional.
- II. Los créditos u otras formas de financiamiento provenientes de entidades estatales, destinados a la transformación industrial de minerales y metales de propiedad del Estado, se otorgarán en las condiciones más favorables vigentes para entidades de la misma naturaleza”.

24 Esta definición se incluye con anterioridad como parte de las definiciones de cooperativas. En la Ley 535: “Artículo 34°.- (Cooperativas mineras) Las cooperativas mineras son instituciones sociales y económicas autogestionarias de interés social sin fines de lucro. Su fundamento constitutivo es la Ley General de Cooperativas y sus estatutos, sus actividades mineras se regirán en la presente Ley”.

25 El derecho de propiedad implica no solo el de uso sino de disposición.

26 Algunos estudios históricos sobre legislación minera analizan las limitaciones en términos de seguridad jurídica para la actividad minera. La Ley 535 responde de manera favorable a las críticas identificadas. Ver Cortez Loayza (2013) y Quisbert (2010).

27 Derechos adquiridos y preconstituidos, derechos sobre residuos mineros, derechos a utilidades y remisión, derechos de seguridad y protección jurídica, promoción de la inversión, derechos de aprovechamiento de recursos del área, derechos de paso, derechos de superficie, derechos de aprovechamiento de aguas (artículos 92-113).

EL USO DISCURSIVO DEL TÉRMINO UTILIDAD PÚBLICA Y LA LEGITIMACIÓN DE LA IMPOSICIÓN MINERA

Hasta este punto se analizó el uso del término utilidad pública y similares en la normativa constitucional y minera en un contexto histórico determinado. Corresponde, a manera de conclusiones, considerar cómo se problematizó este en el sector minero.

En el sector minero la figura de utilidad pública efectivamente se constituye en el mecanismo para justificar expropiaciones de propiedad privada, en muchos casos en detrimento de comunidades locales y sin necesariamente responder al bienestar común²⁸. Sin embargo, para el caso que analizamos, a lo largo de su historia, es posible afirmar que esa relación entre el bien público y la actividad minera es más amplia y profunda que solo justificar la expropiación de determinado bien de propiedad privada.

7.1. Utilidad pública como parte del proceso histórico de consolidación de la hegemonía minera en Bolivia

Como se expuso de forma previa, la historia de Bolivia está marcada en muchos momentos por la conformación, ascenso, consolidación, declive,

²⁸ Se detalla en Anexos los casos de Huanuni y Vinto en relación con los impactos que generan sobre la población circundante al lago Uru Uru y Poopó.

recomposición y reconsolidación de un grupo minero ya sea local, extranjero o articulando a estos. La normativa general y sectorial minera refleja este proceso político económico de consolidación de una hegemonía minera en diferentes momentos. El término utilidad pública y su evolución en la normativa y en el discurso e imaginario nacional son elementos centrales, tal como se plantea en el estudio regional del que forma parte este informe:

La introducción de la utilidad pública se remonta al nacimiento mismo de las repúblicas y las ideas liberales cuyas principales características fueron la independencia, una mayor integración social y el establecimiento de Estados de derecho y democracias. No obstante, la integración social y la igualdad eran solamente formales y se basaban en las nociones occidentales del individuo, que de entrada excluían la plena ciudadanía a indígenas, afrodescendientes y a las mujeres. (Arias, 2021, p. 119)

Este proceso sin lugar a dudas ha sido uno de imposición no solo de la actividad minera en territorios destinados a otros fines, sino una imposición de un modelo económico primario exportador, dependiente de los mercados internacionales y de las economías y transnacionales hegemónicas a nivel global; imposición de una política y cultura que posibilita y reproduce esa dependencia; imposición de una forma de ver el mundo y relacionarse con él.

Este elemento de nacimiento de los Estados nación, con ciertos matices, se ha mantenido en la perspectiva de prácticas que desconocen la manifiesta e importante existencia de formas de vida comunitarias y colectivas. No menos significativa ha sido la continuidad de la premisa y creencia de una infinitud de la naturaleza y de un mandato convertido en derecho de su explotación sin consideración de aspectos ambientales, reconocimiento a la existencia ni respeto a las culturas ancestrales. [...]

El aumento de la conflictividad socio-ambiental en la región da cuenta de hondas tensiones frente a la capacidad reorganizativa espacio-temporal del capitalismo sobre la territorialidad, en dis-

puta, y el ordenamiento social. Una disputa en la cual las luchas sociales intensifican su voz y fuerza en una perspectiva que amplía el horizonte de la protección de lo público hacia la defensa de lo común, por medio de movilizaciones que cuestionan modelos desarrollistas-extractivistas y que propugnan por un modelo respetuoso del medioambiente y de las formas de vida comunitarias. (Arias, 2021, p. 119)

7.2. La minería y el bienestar común en el imaginario a lo largo de la historia de Bolivia

Además de esta reflexión que resulta de un análisis de muchos otros países en el continente, el caso boliviano permite identificar con mayor claridad cómo discursivamente la acepción del término de utilidad pública que equipara de forma automática el bienestar público con la actividad minera es la más común y generalizada en la práctica.

El principio de utilidad pública aplicado en forma amplia en el derecho minero se refiere al interés colectivo, al beneficio o bienestar colectivo, “es la suma de los intereses particulares vinculados con el desarrollo de la industria minera por sus proyecciones de carácter económico que influyen la vida social de la colectividad y la vida política de la nación constituida en Estado”. (Cortez Loayza, 2013, p. 108)

La utilidad pública es un concepto finalista, busca un fin y funcionalista porque busca una función social, que es la de beneficiar. Por tanto, la utilidad pública es un principio jurídico que tiene un objetivo final que es la satisfacción de la colectividad. El principio de utilidad pública está ligada al principio de dominio originario del Estado sobre las minas, porque las minas no están afectadas al dominio público por casualidad, ni por capricho; hay razones muy precisas para ello y muy cercanas a las finalidades propias de la actividad administrativa: la afectación de las minas al dominio público ha tenido como justificación, en forma amplia, el “interés

público”, la “utilidad pública”, que implica el beneficio o bienestar colectivo [...]

El Estado es el primer responsable de velar la utilidad pública, no puede delegar esta responsabilidad a nadie. (Cortez Loayza, 2013, p. 129)

La utilidad pública es un principio fundamental dentro de la especialidad minera y el Estado reconoce a favor de todas las actividades mineras este carácter [...] No se pretende al aplicar la utilidad pública yuxtaponer ninguna actividad sobre otra, sino que, en interés del Estado boliviano, se otorga el lugar merecido a la industria con mejor posibilidad de aportar al erario nacional. (De la Fuente Bloch, 2009, p. 27)

Esta acepción se planteó no solo en el marco de las expropiaciones de propiedades para la realización de proyectos/actividades mineras, sino para dar de forma general prioridad a la minería frente a otras actividades públicas o privadas —agropecuarias, vivienda, medioambientales—, en términos de políticas de diversa índole —financiamiento, subsidios, laborales, vivienda, salud, educación— para el sector minero y en términos de política económica nacional.

El hecho de que los minerales tengan un carácter estratégico les otorga ciertos privilegios, prioridades y franquicias de los que otros recursos no gozan. ¿Cuáles son estas ventajas? En primer término, que las decisiones sobre su explotación, comercialización, uso y aprovechamiento deben corresponder a los niveles más altos de administración del Estado y que, por tanto, ningún particular podría atribuirse la competencia de decidir si se hace o no minería en cierto lugar o con ciertos minerales. En segundo término, que la operativización de aquellas decisiones debe estar acompañada de una celeridad en trámites y gestiones que permita su ejecución en tiempos muy cortos. En tercer término, aquellas decisiones deben estar arropadas por los presupuestos suficientes y adecuados que viabilicen su ejecución. Al indicarse

que la explotación de los minerales responde al interés público, se afirma que, en caso de confrontación con cualquier interés privado, esta tendrá prioridad y preferencia. De la misma manera, si esta explotación es de interés colectivo, entonces, en caso de controversia con intereses individuales, tiene preferencia.

[...] Si la explotación de los recursos minerales es de necesidad estatal, esto implica que nadie puede interponerse a la decisión del Estado de extraer un mineral. Si una actividad es de utilidad pública, además de las ventajas del carácter estratégico mencionadas arriba, goza del privilegio de protección del Estado y de la subordinación de disposiciones para su cumplimiento exitoso. (Córdova, 2015, p. 31)

La minería es, en efecto, dentro de la economía de los pueblos —y particularmente en Bolivia, se puede agregar— una fuente de riqueza considerablemente más valiosa que la agricultura, y por esta razón merece el apoyo especial de las leyes. De esta realidad y de esta necesidad, nace el concepto de la utilidad pública. (Bedregal Gutiérrez, 2005, p. 198)

Por su parte, Arias (2021b) plantea que la utilidad pública opera jurídicamente como presunción. Es decir, que las normas y la aplicación cotidiana de estas asumen esa relación como una aceptada implícitamente, como cierta sin necesidad de prueba y no permitiendo crítica ni objeción. El detalle de normas relativas al sector minero que se refieren a la utilidad pública o términos afines respaldan esta afirmación²⁹.

La equivalencia discursiva entre bienestar público y minería superó incluso el ámbito legal administrativo, para convertirse en parte del imaginario boliviano respecto de la minería. Como se señaló en el análisis histórico de la normativa minera en Bolivia, la paridad entre el bienestar común o nacional y la minería está muy presente. Los conflictos entre oligarquías

²⁹ En Anexos se precisan las disposiciones de las normas relativas a la actividad minera que hacen uso del término utilidad pública o conceptos similares.

mineras y diferentes organizaciones, partidos y entidades de la sociedad boliviana reforzaron esta equivalencia como un propósito de la pugna por el poder del Estado. La nacionalización de 1952, como parte central de la revolución, fue un momento clave de la historia de Bolivia, en la que esa relación se posicionó en el imaginario de los bolivianos y bolivianas: la idea de que la minería traía beneficios a la nación y, por tanto, hablar de control de la minería era hablar de control del bienestar nacional.

Aunque se debatió en el campo de la minería la eficiencia y la dependencia del mercado global y de los precios internacionales, no se discutió la importancia de la minería para Bolivia y sus impactos económicos, ambientales, socioculturales tanto a nivel nacional como local; es decir, que no se cuestionó esa equivalencia o relación entre la minería y el bienestar común o colectivo.

7.3. La función económica social de la minería

La relación positiva entre bienestar público y minería, en lugar de ser una presunción automática, debería tener un mecanismo y criterios que la garanticen. La función económica social de la minería y la condición de que la actividad minera sea de interés económico social son dos figuras que plantea la CPE de 2009 —y que han estado presentes en otras normas mineras previas— y deberían ser los mecanismos para establecer las características de esta relación. Sin embargo, la Ley 535 de minería reduce ambos términos al pago de regalías³⁰ o simplemente no los desarrolla y los deja en enunciados³¹.

30 “Artículo 18°.- (Interés económico y social) I. El interés económico social previsto en el Parágrafo V del Artículo 370 de la Constitución Política del Estado y en la presente Ley, se cumple con el pago de la patente minera y la obligación de inicio y continuidad de la actividad minera, de acuerdo a lo previsto en los Artículos 22, 144, 230, 232 y 233 de la presente Ley. II. Las Empresas Públicas Mineras cumplirán el Interés Económico y Social de acuerdo a planes empresariales, corporativos, la política minera y estrategias del sector minero”.

31 El artículo 17 hace referencia solamente al desarrollo de actividad minera y generación de empleo, sin embargo, deja a normas específicas sobre esta temática, la laboral, los criterios para definir su cumplimiento. “Artículo 17°.- (Función económica social) I. La función económica social se cumple con el desarrollo de las actividades mineras, precautelando su sustentabilidad, la generación de empleo respetando la dignidad y derechos laborales y sociales de los trabajadores mineros, en beneficio de la sociedad, del interés colectivo y de su titular, cuyo incumplimiento y régimen sancionatorio se rige por las normas específicas aplicables a cada materia. II. Las Empresas Públicas Mineras cumplirán la función económica social de acuerdo a planes empresariales, corporativos, la política minera y estrategias del sector minero”.

Un punto importante de la ley minera es la definición de la función económica y social de la minería. La norma determina que un operador minero cumple esta función con el desarrollo de las actividades mineras, precautelando su sostenibilidad y generando empleo digno. Este punto es importante porque la Constitución Política del Estado condiciona la vigencia de los derechos mineros al cumplimiento de esta función. Lo estipulado en la ley simplifica significativamente la responsabilidad del minero porque no se le pide eficiencia, respeto a los dueños del territorio, reconocer que el mineral es de todo el pueblo y que las utilidades que reporta la explotación deben ser, sobre todo, para todo el pueblo y que el operador no debe aprovecharlas para su beneficio personal. [...]

En la Constitución Política del Estado se condiciona la realización de las actividades mineras a la satisfacción del interés económico social. Una obligación de la ley minera es definir este interés porque si la ejecución de las operaciones mineras está condicionada a esta satisfacción, lo menos que puede esperarse es que el operador minero y el pueblo en general tengan clara la definición de esta satisfacción. El artículo 18 de la Ley 535 dice que este interés se cumple (no satisface) con el pago de la patente minera y la ejecución continua de las actividades mineras. Nuevamente, la ley se queda corta porque simplifica radicalmente la responsabilidad del operador minero. (Córdova, 2015, pp. 25-26)

El impacto positivo o negativo que se ocasiona en el espacio en el que existe actividad minera y que sin lugar a dudas debería ser uno de los principales criterios para valorar cualquier tipo de aporte al bienestar común no es considerado.

En el aspecto social también queda corta la definición porque solo se enfoca la misma desde el punto de vista del operador minero y no así del entorno y de las comunidades que ansían un desarrollo a partir de la explotación de estos recursos. Es cier-

to que el minero paga unas regalías por la extracción de la riqueza; pero es evidente que estas son insuficientes para colmar las expectativas locales y que las limitaciones del Estado deben ser absorbidas, parcialmente, por los operadores mineros para asegurar la buena relación y la sostenibilidad de las actividades mineras. La misma Constitución establece que el minero debe acortar las brechas entre las comunidades y las entidades mineras compartiendo algunos aspectos que aporta la operación minera: electricidad, agua potable, internet, telefonía móvil, atención de salud, educación, entretenimiento. Todos estos deberían ser obligatoriamente compartidos para no ahondar las diferencias y no provocar reacciones contrarias a la operación minera de parte de los dueños del territorio donde se encuentra la mina. Por eso, la definición de la función resulta pequeña. [...] En resumen, la función económica social debería estar ligada a una evaluación de calidad, calidad entendida en términos de eficiencia, pertinencia y relevancia de la operación minera, desde los puntos de vista del operador, de la comunidad y del Estado.

[...] Nuevamente, la norma no toma en cuenta la posición del pueblo ni, específicamente, de las comunidades afectadas. El interés económico social de las comunidades, difícilmente, podría ser satisfecho con el pago de las patentes mineras o con la realización de las operaciones mineras sin condiciones. (Córdova, 2015, pp. 26-27)

7.4. La nacionalización, ¿bienestar de la nación?

Como ya se mencionó, un aspecto fundamental en la constitución de la minería como equivalente a bienestar colectivo o común fue la nacionalización. Y es que esta no solo plantea la propiedad pública de las minas, sino que la minería debe ser de la nación. La construcción del Estado-nación en Bolivia es fundamental en su historia. Representa no solo una lucha contra el control privado de una pequeña élite del Estado y de los recursos

naturales en detrimento de la mayoría de los bolivianos, sino que refleja la construcción de un sentido de unidad de los bolivianos independientemente de su origen, su raza, su actividad económica, etcétera. De ahí que nación y, por ende, nacionalización —hacer de la nación— son ideas que en algún momento de la historia del país fueron inclusivas y reivindicativas de mejores condiciones económicas y sociales.

Las posteriores nacionalizaciones —de hidrocarburos, por ejemplo— tuvieron en muchos casos propósitos similares, aunque no necesariamente contextos semejantes. Sin embargo, no todas propusieron el mismo objetivo. Como ejemplo, en el sector minero, en las nacionalizaciones más recientes —entre las que se incluye la de Huanuni y Vinto— más que una pugna contra una empresa o sector económico³² o una reivindicación de grandes sectores de la población boliviana³³, se nacionalizaron empresas para resolver los conflictos entre trabajadores y sectores cooperativos.

El recurso discursivo “nacionalización” usa, por tanto, la referencia del beneficio del conjunto de la nación y así pone en funcionamiento la equivalencia Estado-colectividad e invisibiliza el control que grupos de poder tienen sobre el aparato estatal. La reflexión de Villegas (2012) ayuda a comprender lo antes mencionado de mejor manera: el Estado no siempre responderá al beneficio del conjunto de la población —aunque sea esa su definición y función por norma—, sino a intereses de sectores económicos con incidencia/control del aparato estatal. Y en la historia de Bolivia es claramente visible la pugna de los mineros por el control del Estado, incluso los cambios en las normas responden justamente a esas tensiones.

32 Aunque una empresa transnacional se adjudicó de forma irregular el control de Huanuni, esta no era la más importante para el gobierno del MAS ni para el sector minero en Bolivia. Por el contrario, motivaba más la posibilidad de que la empresa Huanuni sea comprada por una cooperativa. En el caso de fundición de Vinto, si bien se reportaron daños al Estado, por la manera en la que se privatizó, su nacionalización fue una consecuencia lógica de la nacionalización de Huanuni por la estrecha relación que tienen ambas empresas como parte de la cadena de explotación y exportación de estaño. Algo similar ocurrió con Colquirí.

33 Si bien la demanda de nacionalizar Huanuni surgió de los propios trabajadores ante la crisis e incertidumbre en su gestión antes de 2002, la principal motivación para las movilizaciones de los mineros —trabajadores o cooperativistas— fueron los buenos precios internacionales del estaño en ese periodo. Y, por supuesto, el análisis del bienestar se limitó al caso de Huanuni, la reivindicación no se replicó en otros centros mineros.

La política de reserva fiscal y la conversión de concesiones a contratos ya han sido adecuadas a los intereses privados. Pero aunque esto no hubiera ocurrido, la experiencia de la minería nacionalizada muestra que no basta que el Estado explote por sí mismo los RR. NN., si se estanca en la simple producción de materia prima, ya que para las transnacionales este tipo de nacionalización puede ser lo mismo que una tercerización, algo así como ocurre con las cooperativas mineras; las transnacionales solo tienen que comprarles su producción imponiéndoles los precios sin molestarles en organizar la explotación. De ahí la importancia de la industrialización, pero al respecto el proyecto de ley de minería no plantea nada serio. Al contrario, su objetivo es ampliar la frontera minera a favor del sector privado reduciendo el rol del Estado en la administración de los RR. NN. en representación y beneficio del pueblo boliviano. El Estado normalmente recurre a la “necesidad y utilidad pública” para proteger los intereses nacionales por sobre otros. Pero ya que el Estado está bajo la influencia del sector privado y transnacional, —como hemos mostrado antes— la necesidad y utilidad pública se usa para sacrificar los intereses nacionales a los privados. (Villegas, 2012, p. 11)

7.5. Construyendo discursivamente la oposición o enemigo del bien común

Así como se equipara la idea de nacionalización a la de bienestar común, se refuerza esta planteando de forma automática que su opuesto (privatización/capitalización) es lo contrario al bienestar común. Se enfatiza, por tanto, en el discurso que la sola idea de oposición a la privatización/capitalización se presenta como reflejo del bienestar común.

El jefe de Estado recordó que anteriores administraciones gubernamentales siempre se opusieron a la nacionalización de los recursos naturales y más por el contrario los enajenaron. [...] Explicó que en el pasado la oligarquía y la derecha boliviana nunca

quisieron que la fundidora sea nacionalizada y que incluso usaron como excusa que por la altura no funcionaría. “Usaban cualquier pretexto para que no aprovechemos nuestros recursos naturales”, agregó. “La nacionalización es gracias al voto del pueblo antiimperialista, anticapitalista. Nos liberamos en la parte económica y ahora mejoramos”, sostuvo Morales. (Ministerio de Comunicación, 2018)

Independientemente de la veracidad de esta equivalencia, el posicionamiento discursivo fue suficiente para generar presión estatal contundente sobre cualquier grupo social que reclamase o criticara los impactos de la minería. Equiparar el bienestar común con la nacionalización y en oposición a la privatización con la capitalización alcanza ámbitos que superan el de la propiedad y el del control de operaciones mineras, así, se convierte en un elemento de legitimación de poder. Como plantea Arias (2021b), políticamente la utilidad pública se comporta como razón de Estado, esto es, con esa:

Actitud autojustificatoria de un poder político que [...] pretende operar situándose con independencia y por encima de las leyes y/o de la ética, haciendo caso omiso los gobiernos y los gobernantes de las normas morales y/o de las normas jurídicas que, sin embargo, imponen y exigen a sus subordinados [...] Subyace a esta razón de Estado, no obstante, un poder económico que determina el contenido y formas de las leyes estatales, instrumentalizando la capacidad de regulación y coerción con que este cuenta, para favorecer la acumulación de capital mediante la privatización de lo público. (pp.119-120)

BIBLIOGRAFÍA

- Aizcorbe Sagrera, J. (2011). El proyecto reformador del general José Ballivián. La construcción del Estado-nación durante el gobierno provisional de 1841-1843. *Boletín Americanista*, año LXI(62), 137-156.
- Alanoca, J. (11 de febrero de 2016). Mineros dan Bs. 350.000 para la campaña por el Sí. *El Deber*. https://eldeber.com.bo/112757_mineros-dan-bs-350000-para-la-campana-por-el-si.
- Arias Carballo, J. (2015). *CORIDUP. Una organización social en defensa de la Madre Tierra*. Oruro: CEPA-Red UMAVIDA.
- Arias, D. L. (2021a). *Resumen ejecutivo del informe regional. Utilidad privada, despojo público. Utilidad pública y conceptos análogos relacionados con actividades minero-energéticas. Análisis en Bolivia, Brasil, Ecuador, Colombia, Honduras, Chile, México y Perú*. Bogotá: CEDIB-FASE-OLCA-Grupo Semillas-Acción Ecológica-ERIC-ProDESC-GRUFIDES.
- Arias, D. L. (2021b). *Utilidad privada, despojo público. Utilidad pública y conceptos análogos relacionados con actividades minero-energéticas. Análisis en Bolivia, Brasil, Ecuador, Colombia, Honduras, Chile, México y Perú*. Bogotá: CEDIB-FASE-OLCA-Grupo Semillas-Acción Ecológica-ERIC-ProDESC-GRUFIDES.
- Bedregal Gutiérrez, G. (2005). *La nacionalización minera en Bolivia. COMIBOL, una historia épica*. La Paz: Fondo Editorial de los Diputados.
- Bocangel, D. (2007). La gestión ambiental minera en Bolivia. *Revista Virtual RE-DESMA*. (1), 73-100.
- Cabrera, J. (2018). Lo urbano, la propiedad y la producción legislativa en Bolivia: una lectura desde el derecho urbanístico. *Investigación & Desarrollo*, 18(2), 131-158. http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2518-44312018000200009

- Caichoca, J. (2010). CORIDUP busca la justicia ambiental. En LIDEMA, *Investigaciones Socio Ambientales 2009- 2010*. s.l.
- Cambio. (4 de febrero de 2016). *Discurso presidencial*. Obtenido de Inician construcción de la represa en el centro minero Huanuni.
<https://www.comunicacion.gob.bo/sites/default/files/media/discursos/Discurso%2520Presidencial%252004-02-16.pdf>
- Campanini, O. (2014). Impactos de la política minera sobre los recursos hídricos y el medioambiente. *Petropress N° 33*, 35-47.
- Campanini, O. (2015). El extractivismo: Factor estructural para la vulneración del derecho a consulta de los pueblos indígena originarios en Bolivia. *Reflexión y evaluación sobre derechos y territorios indígenas en Bolivia. Memoria del panel de expertos*, 57-78.
- Campanini, O. y Revollo, A. (2014). La minería del oro: Amenaza ambiental y de soberanía. *Petropress*, 4-13.
- Campanini, O., Gandarillas, M. y Gudynas, E. (2019). *Derechos y violencias en los extractivismos. Extrahecciones en Bolivia y Latinoamérica*. Cochabamba: CEDIB-ODDNN-CLAES.
- Campanini, O., Gandarillas, M. y Gudynas, E. (2019). *Derechos y violencias en los extractivismos*. Cochabamba: LaLibre.
- Cantoral, L. F. (octubre de 2017). *Huanuni. La mina que se socava a sí misma*. <https://www.connectas.org/especiales/huanuni-mina/>
- CEDIB. (2008). *Petropress N° 15: YPFB y la nacionalización petrolera*. Cochabamba: CEDIB.
- CEDIB. (2015). *Atlas minero de Bolivia*. Cochabamba: CEDIB.
- Cívicos irán al paro si no se resuelve conflicto con Jindal. (23 de mayo de 2012). *Página Siete*.
- COB exige la nacionalización total de yacimientos de Colquiri. (11 de octubre de 2012). *La Patria*.
- Córdova, H. (2015). *Análisis del sector y normativa minera en Bolivia*. La Paz: Fundación Jubileo.
- Cortez Loayza, A. (2013). *Los derechos mineros en la actual legislación boliviana y la ineficacia de los medios legales de protección de los mismos. Tesis para optar el grado de licenciatura en derecho*. La Paz: UMSA.

- Crece la toma de minas por altos precios de minerales. (9 de febrero de 2012). *La Razón*.
- De la Calle, A. L. (15 de marzo de 1978). La venta de estaño americano, grave golpe a la economía boliviana. *El País*. https://elpais.com/diario/1978/03/16/economia/258850814_850215.html.
- De la Fuente Bloch, M. B. (2009). *Derecho minero. Sus procedimientos y nuevas disposiciones legales*. Cochabamba: Kipus.
- Díaz Cuellar, V. (2017). The political economy of mining in Bolivia during the government of the Movement Towards Socialism (2006–2015). *The Extractive Industries and Society*(4), 120-130.
- Díaz, V. (2011a). Breve historia de la minería en Bolivia, parte I. *Petropress N° 33*, 27-31.
- Díaz, V. (2011b). Breve historia de la minería en Bolivia, parte II. *Petropress N° 27*, 29-33.
- DIMA COMIBOL. (2012). *Memoria institucional 2002–2009. Proyecto Centro Minero Huanuni*. La Paz: COMIBOL. https://issuu.com/carminasalazarrodriguez/docs/memoria_2010
- El Estado tiene que proteger a la industria minera nacional. (20 de agosto de 2010). *La Patria*.
- El salar de Uyuni será de Bolivia nuevamente. (16 de julio de 2007). *La Razón*.
- Empresa Metalúrgica Vinto. (2 de marzo de 2020). *Empresa Metalúrgica Vinto. Empresa estratégica del Estado Boliviano*. http://www.vinto.gob.bo/?page_id=96
- Entrega de la minería a manos de un sector. (9 de febrero de 2012). *El Diario*.
- Francescone, K. y Díaz, V. (2013). Cooperativas mineras. Entre socios, patrones y peones. *Petropress N° 30*, 32-42.
- Franz Choque: Ley minera monopoliza la actividad y es perjudicial para Oruro. (27 de noviembre de 2013). *La Patria*.
- Fundación Milenio. (2010). *Huanuni, situación y perspectivas*. La Paz: Fundación Milenio.
- Gandarillas, M., Jiménez, G. y Campanini, J. (2014). *Arcopongo. La actual política minera alienta los conflictos por el oro*. Cochabamba: CEDIB.
- Gandarillas, M. (2014). La ley minera una amenaza a la democracia y los derechos humanos. *Petropress N° 33*, 30-34.

- Gandarillas, M. y Campanini, O. (2015). Bolivia. El caso de Riberalta. En SPDA, *Las rutas ilegales del oro. Estudios de caso de cinco países amazónicos* (pp. 21-75). Lima: SPDA.
- Gandarillas, M., Tahbub, M. y Rodríguez, G. (2008). *Nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia: La lucha de un pueblo por sus recursos naturales*. Cochabamba: CEDIB.
- García Linera, A. (28 de mayo de 2014). *Presidente en ejercicio, Álvaro García Linera, promulgó la Ley de Minería y Metalurgia en Oruro*. Obtenido de “Ley de Minería y Metalurgia es producto de los trabajadores”. <https://www.comunicacion.gob.bo/sites/default/files/media/discursos/II.%20GOBERNACION%20DE%20ORURO.%20PDTE.%20EN%20EJERCICIO%20%20C3%81LVARO%20GARC%C3%8DA%20LINERA%20-%20PROMULGACI%C3%93N%20DE%20LEY%20MINERA%20Y%20METALURGIA.pdf>
- Glencore exige una indemnización con amenaza de juicio. (14 de febrero de 2007). *La Razón*.
- Gobierno Autónomo Municipal de Huanuni. (2015). *Plan Territorial de Desarrollo Integral del Municipio de Huanuni*. Huanuni: Gobierno Autónomo Municipal de Huanuni.
- Gobierno congeló el desembolso de \$us 6,9 millones para la ESM. (28 de agosto de 2007). *El Deber*.
- Gudynas, E. (2015). *Extractivismos. Ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la naturaleza*. Cochabamba: CEDIB.
- Huanuni y Vinto son la base de la nueva economía estatal. (3 de abril de 2007). *La Patria*.
- Inti Raymi crea fondo comunitario para atender demandas sociales. (19 de noviembre de 2009). *Opinión*.
- Jiménez, G. (2018). A cuatro años de la ley minera. *Deliberar*, 24-31.
- LaLibre. (Diciembre de 2019). Dossier hemerográfico digital. *Carácter estratégico, interés estratégico, utilidad pública, necesidad estatal, necesidad nacional. 2006-2019*. Cochabamba: LaLibre.
- Lavaud, J. P. (1998). *El embrollo boliviano: Turbulencias sociales y desplazamientos políticos, 1952-1982*. Lima: Institut français d'études andines.
- Layme, F. (2012). *Impactos de la minería y los procesos de defensa de las comunidades afectadas en el departamento de Oruro*. Sucre: CORIDUP-CEPA.

- La nacionalización de la Empresa Fundidora Vinto. (11 de mayo de 2011). *Diario crítico*. <https://www.diariocritico.com/noticia/11511/noticias/la-nacionalizacion-de-la-empresa-fundidora-vinto.html>.
- Lizárraga Ferrel, G. (2003). El drama de la nacionalización de las minas y sus efectos perniciosos. Caso Potosí. *Temas sociales* (24), 258-270. Recuperado el 2020, de http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0040-29152003000100020
- López, E., Cuenca, A., Lafuente, S., Madrid, E. y Molina, P. (s.f.). *El costo ecológico de la política minera en Huanuni y Bolívar*.
- Martinelly, E. (2011). *Litio: ¿por qué reciclarlo es tan importante como producirlo?* La Paz: PIEB.
- Michard, J. (2008). *Cooperativas mineras en Bolivia. Formas de organización, producción y comercialización*. Cochabamba: CEDIB.
- Ministerio de Comunicación. (20 de diciembre de 2012). *Viceministerio de Comunicación*. Obtenido de García Linera: “La historia de la patria fue escrita con sangre minera”. <https://www.comunicacion.gob.bo/?q=20121220/garc%C3%AD-linera-la-historia-de-la-patria-fue-escrita-con-sangre-minera>
- Ministerio de Comunicación. (6 de febrero de 2018). *Viceministerio de Comunicación*. Obtenido de Evo celebra el aniversario de la nacionalización de la Empresa Metalúrgica Vinto. <https://www.comunicacion.gob.bo/?q=20180206/24779>
- Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural. (2009). *Atlas de potencialidades productivas del Estado Plurinacional de Bolivia 2009*. La Paz: Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural.
- Montoya Choque, J. C., Pérez Lovera, M., Ribera, M. O., Guzmán Hidalgo, J., Guzmán Vega, G., Quispe Tapia, D. y Mollo Mollo, N. (2011). *Kimsa Jalsuri. Evaluación ambiental de Pacopampa-Sora Sora (Subcentral Huanuni Bolivia)*. Oruro: LIDEMA-CEPA.
- Morales, F. (17 de abril de 2006). El Estado en riesgo de perder centro minero de Huanuni. *Opinión*.
- Observan sanción “automática” de nuevos contratos mineros. (9 de mayo de 2014). *La Patria*.
- Ortiz Mesa, L. J. (1995). Poder y sociedad en los Andes. Manuel Isidoro Belzu, un caudillo popular. Bolivia, 1848-1855. *Anuario colombiano de historia social y de la cultura*(22), 75-94.

- Pablo Villegas: con Evo la minería estatal está en proceso de extinción. (3 de enero de 2019). *ANF*. https://cedib.org/post_type_titulares/pablo-villegas-con-evo-la-mineria-estatal-esta-en-proceso-de-extincion-anf/.
- Pacheco Jiménez, I. (1980). *Instituciones jurídicas de la minería boliviana*. La Paz: Los Amigos del Libro.
- Paredes, N., Carrión, P., Campanini, O., Villegas, P., Equipo Territorio CAJAR y Vásquez, M. (2019). *Abusos de poder, extractivismos y derechos en la región andina*. Cochabamba: APRODEH, CAJAR, CEDIB, CEDHU, BD.
- Plan de desarrollo de Huanuni requiere 10 millones de dólares. (6 de mayo de 2003). *La Patria*.
- Puente, R. (2018). *Recuperando la memoria. Una historia crítica de Bolivia*. Cochabamba: LaLibre.
- Quisbert, E. (2010). *Historia de la legislación minera boliviana*. La Paz: CED.
- Ramos, G. (30 de mayo de 2004). Fiebre del estaño embriaga y cambia a Huanuni. *La Prensa*.
- Ribera, M. A. (2008). *Problemas socio-ambientales de la minería en Bolivia*. La Paz: LIDEMA.
- UNIR Bolivia. (2014). *La veta del conflicto. Ocho miradas sobre conflictividad minera en Bolivia (2010-2014)*. La Paz: Presencia.
- Vargas, M. (2014). *Pueblos indígenas y minería. El derecho a la consulta previa, libre e informada en la Ley de Minería 535*. Santa Cruz: CEJIS.
- Vildósola Fuenzalida, J. (1999). *El dominio minero y el sistema concesional en América Latina y el Caribe*. Caracas: Editorial Latina C. A.
- Villegas, P. (2012). ¿Cuál es la política oficial para los recursos naturales en Bolivia? *Petropress N° 28*, 7-11.
- Villegas, P. (2013). *Geopolítica de las carreteras y el saqueo de los recursos naturales*. Cochabamba: CEDIB.
- Villegas, P. (2014). Ley de minería a costa de la democracia. *Petropress N° 33*, 26-29.

ANEXOS

Breve análisis cuantitativo del término utilidad pública en la normativa boliviana

Los términos relacionados con el de utilidad pública

En la normativa boliviana revisada³⁴ se identificó términos con un uso y concepción similar al de utilidad pública y con la siguiente frecuencia:

Tabla 3. Términos asociados al de utilidad pública en la normativa boliviana y su frecuencia en el periodo 1826-2019

TÉRMINO	NÚMERO DE NORMAS QUE USAN EL TÉRMINO	PORCENTAJE
Utilidad pública	494	25,0%
Prioridad nacional	426	21,5%
Necesidad pública	296	15,0%
Prioridad departamental	210	10,6%
Prioridad regional	167	8,4%
Utilidad nacional o de la nación	53	2,7%
Interés nacional o de la nación	51	2,6%
Prioridad pública	49	2,5%
Interés público	39	2,0%
Prioridad municipal	33	1,7%
Necesidad nacional o de la nación	32	1,6%
Necesidad regional	28	1,4%
Necesidad estatal	15	0,8%
Urgencia nacional	15	0,8%

Continúa en la siguiente página

³⁴ Se tomó como base de revisión la información disponible en tres portales legislativos en Bolivia: Derechoteca, Infoleyes y Lexivox. Estos facilitan el acceso —pago o gratuito— a la normativa. Desafortunadamente la Gaceta boliviana, centro oficial de compilación de la normativa del país, no presta acceso a información tan amplia y completa como la combinación de los portales mencionados. De igual manera, la colección de boletines regulares de la Gaceta de Bolivia, de la que dispone el CEDIB en su fondo documental, no cuenta con la cantidad de normas como las existentes en las páginas web utilizadas. En estas se encontró normas que usan el término utilidad pública desde 1826.

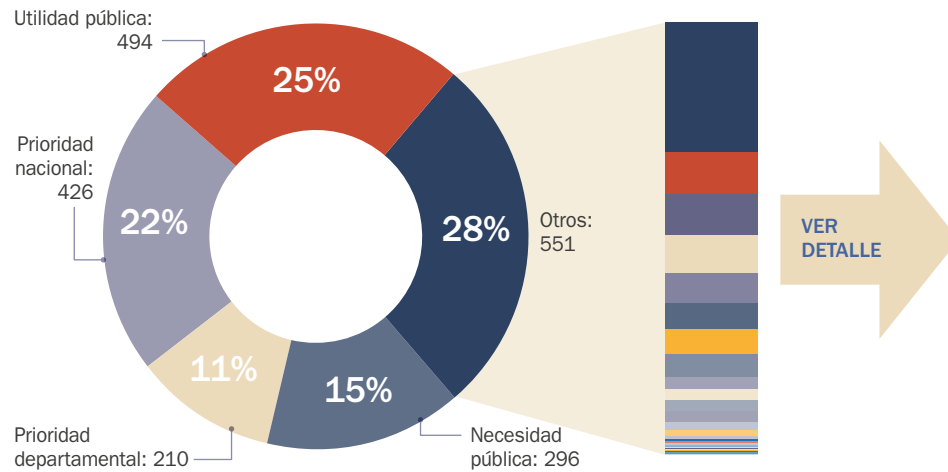
TÉRMINO	NÚMERO DE NORMAS QUE USAN EL TÉRMINO	PORCENTAJE
Carácter estratégico	14	0,7%
Urgencia pública	13	0,7%
Utilidad social	11	0,6%
Interés social	7	0,4%
Utilidad regional	4	0,2%
Prioridad del Estado o del Estado plurinacional	3	0,2%
Interés general	2	0,1%
Máxima utilidad	2	0,1%
Importancia nacional	2	0,1%
Interés del nivel central del Estado	1	0,1%
Interés del Estado plurinacional	1	0,1%
Utilidad pública calificada	1	0,1%
Urgencia regional	1	0,1%
Orden básico	1	0,1%
Orden estratégico	1	0,1%
Gran importancia nacional	1	0,1%
Servicio social	1	0,1%
Trascendencia nacional	1	0,1%
Derecho público	1	0,1%
Emergencia	1	0,1%
Total	1.977³⁵	100,0%

Fuente: Con base en revisión de normativa.

Como se puede observar, los términos más usados son el de utilidad pública (25%) y prioridad nacional (21,5%), en menor frecuencia necesidad pública, prioridad departamental y prioridad regional. Otros son igualmente utilizados, pero con una frecuencia mucho menor.

35 Cabe precisar que varias normas usan más de un término identificado en el presente libro, por lo que el total de normas revisadas es menor a 1.977, para ser más precisos se revisaron 1.260.

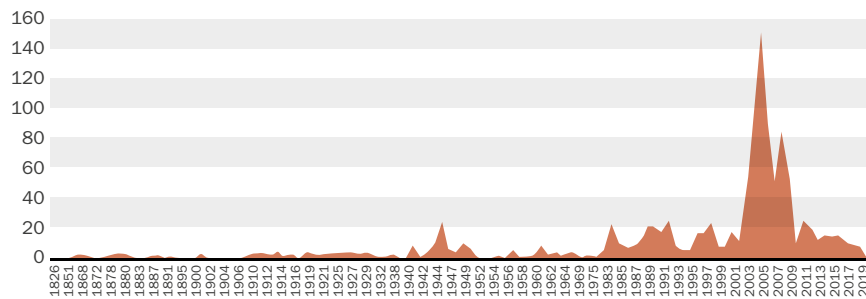
Figura 1. Términos asociados al de utilidad pública en la normativa boliviana y su frecuencia de uso en el periodo 1826-2019



Fuente: Con base en revisión de normativa.

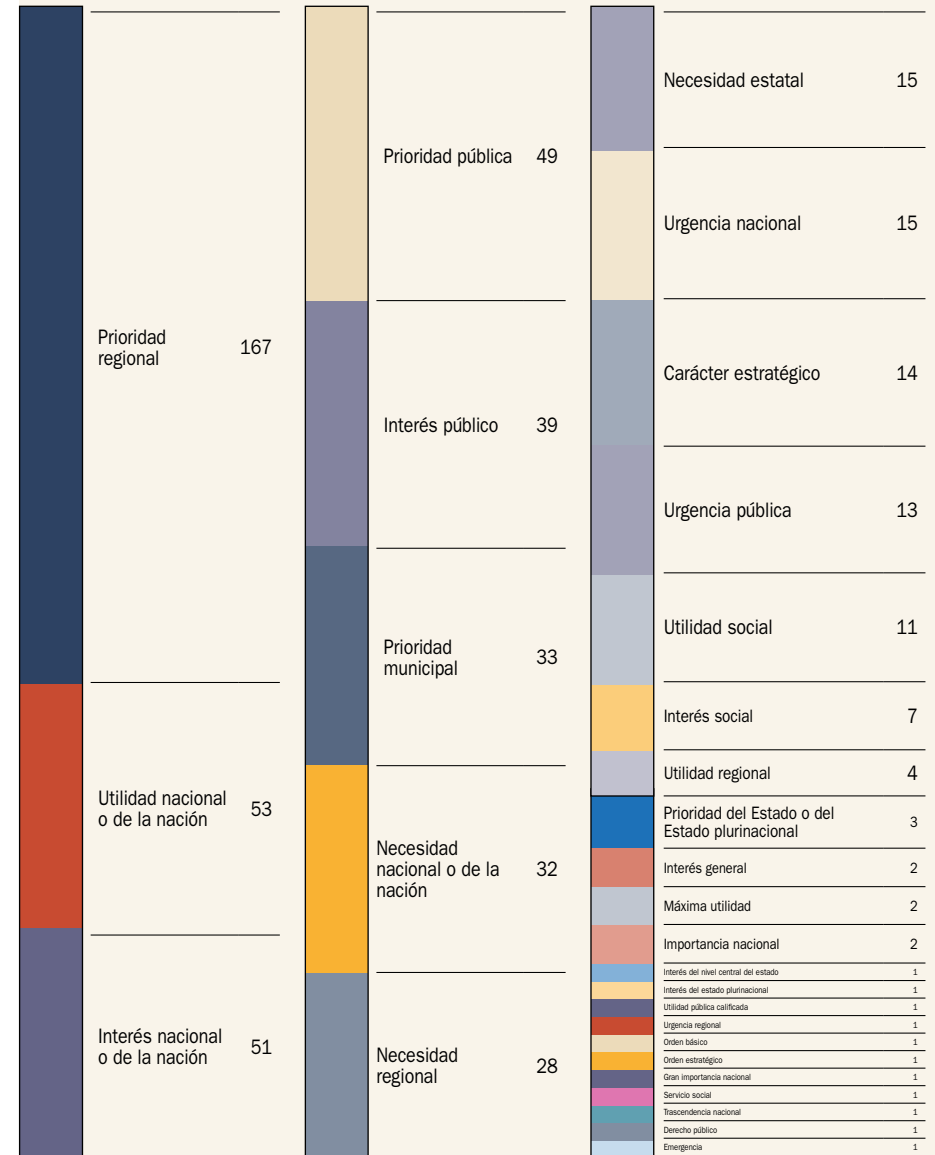
A lo largo del tiempo estos términos fueron usados con mayor frecuencia en diferentes momentos. El siguiente gráfico ilustra lo descrito:

Figura 2. Frecuencia del uso de términos relativos al de utilidad pública por año en el periodo 1926-2019



Fuente: Con base en revisión de normativa.

Detalle de "OTROS". Términos asociados al de utilidad pública en la normativa boliviana y su frecuencia de uso en el periodo 1826-2019



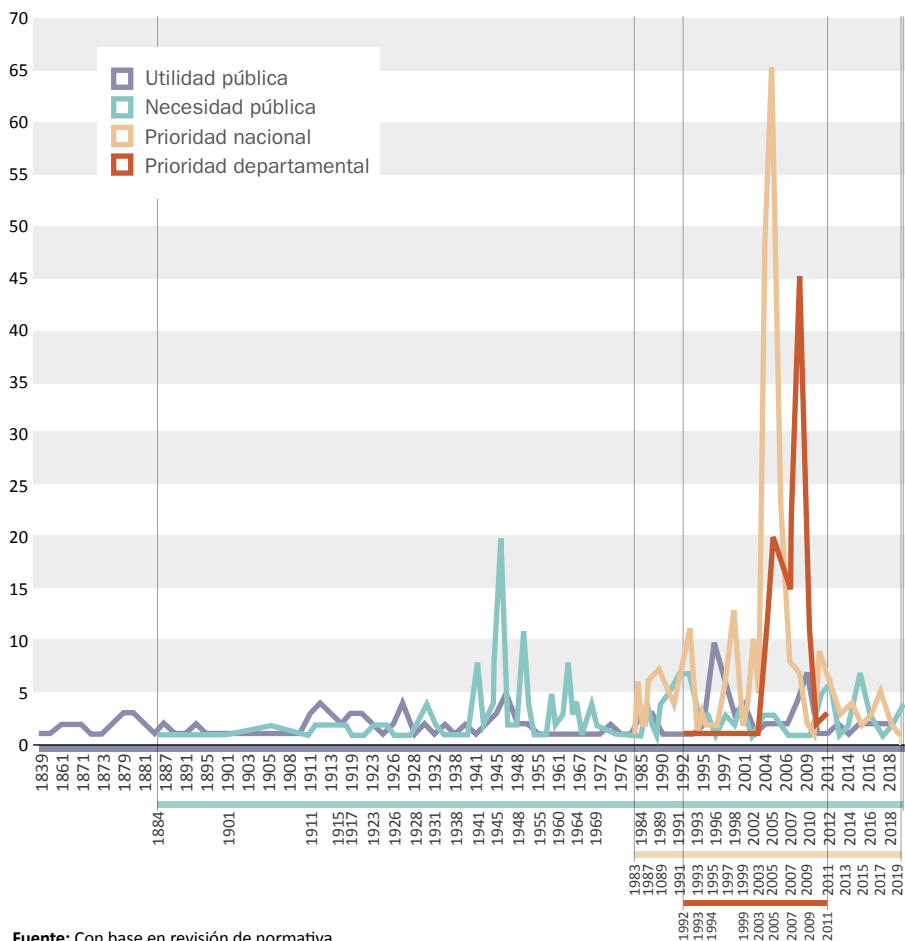
En los periodos 1944-1949, 1984-2002, 2004-2007 y 2008-2009 se usó más los términos mencionados. Destacan los picos de 1945, 2005 y 2008. Estas etapas están asociadas a momentos políticos particulares ocurridos en Bolivia³⁶:

- Periodo 1944-1949: coincide con el momento previo a la revolución de 1952, que marcó un hito histórico en Bolivia por la abolición de las Fuerzas Armadas, la nacionalización de las minas, una reforma agraria que eliminó a los grandes terratenientes entregando tierras a los campesinos que las trabajaban, entre otras medidas en el ámbito educativo y de participación política. De forma específica, la etapa 1943-1946 destacó por la presidencia de Gualberto Villarroel, que planteó importantes reformas que fueron profundizadas durante la revolución del 52.
- Periodo 1984-2002: se instauró el modelo neoliberal como salida a una profunda crisis económica.
- Periodo 2004-2007: etapa de alta conflictividad social que fue la base para la convocatoria a la última Asamblea Constituyente realizada en Bolivia, como salida a una serie de profundos conflictos sociales que criticaban las políticas neoliberales y sus impactos sociales.
- Periodo 2008-2009: es el de conclusión de la Asamblea Constituyente y de aprobación de una nueva constitución, que también coincidió con conflictos políticos sociales que reflejaron la pugna política entre los partidos tradicionales aliados a sectores y las élites económicas importantes —agroindustria y grandes ganaderos—.

Para conocer con mayor detalle los términos más usados en la normativa a lo largo de la historia de Bolivia, se presentan cuadros similares al anterior, pero distinguiendo los más utilizados.

36 Ver Puente (2018) o Lavaud (1998).

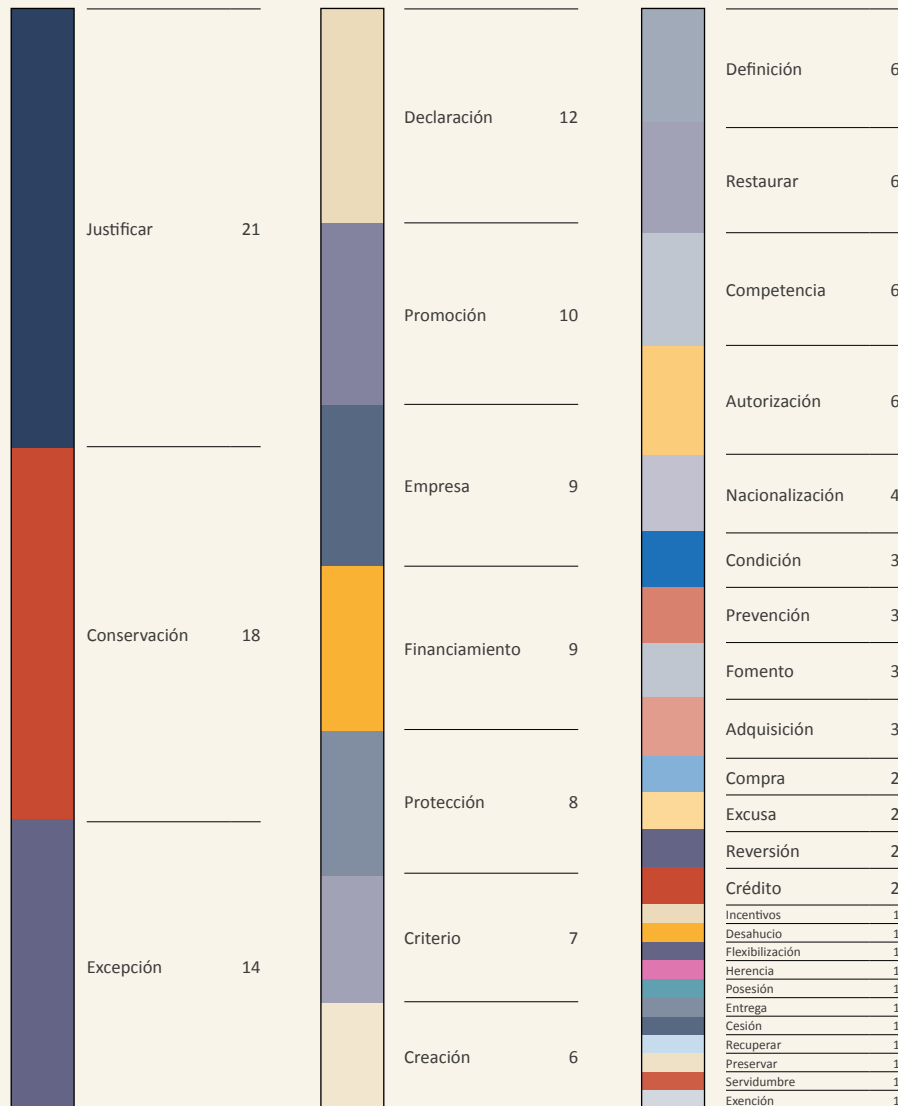
Figura 3. Frecuencia del uso de términos relativos al de utilidad pública por año en el periodo 1826-2019



Fuente: Con base en revisión de normativa.

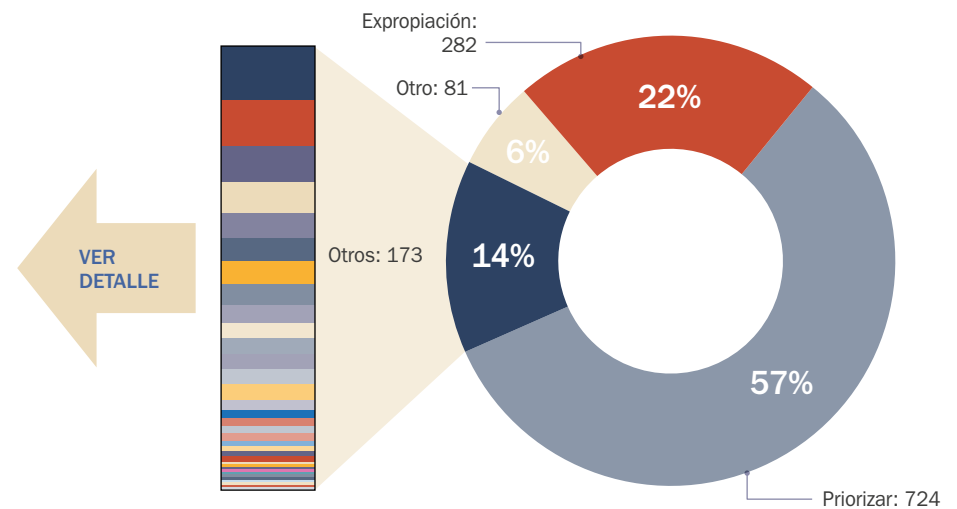
Cabe precisar, como se observa en las figuras anteriores, que los términos prioridad nacional y prioridad departamental corresponden a los dos últimos periodos mencionados (2004-2007 y 2008-2009) mientras que los de utilidad pública y necesidad pública se usaron en la etapa analizada —utilidad pública desde 1826 y necesidad pública desde 1884—. Además,

Detalle de "OTROS". Normas con términos relativos al de utilidad pública según el propósito de cada una en el periodo 1826-2019



como parte del estudio se determinó cuáles fueron los motivos para emitir la normativa. Considerando este criterio las normas en cuestión fueron impulsadas por los siguientes propósitos:

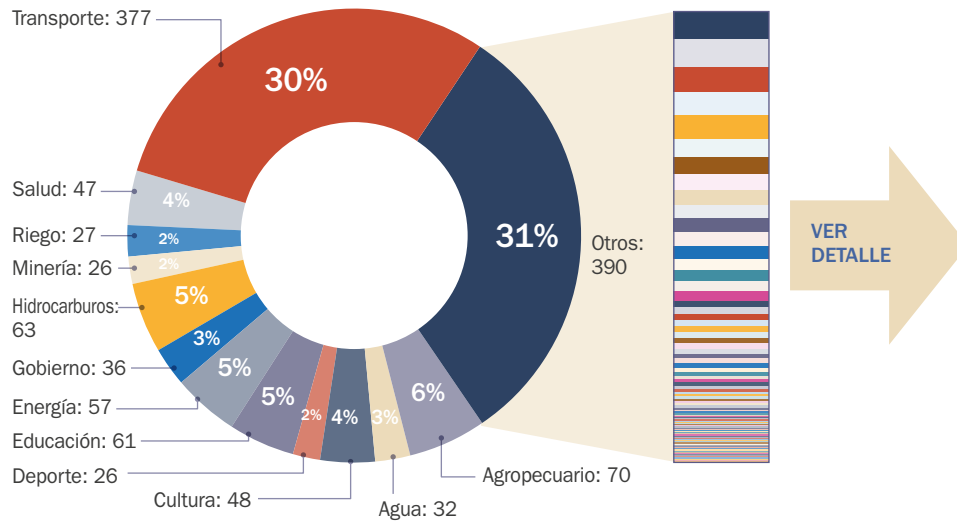
Figura 4. Normas con términos relativos al de utilidad pública según el propósito de cada una en el periodo 1826-2019



Fuente: Con base en revisión de normativa.

La mayor parte de las normas (57%) tienen como propósito priorizar una obra, actividad o proyecto, es decir, favorecer su estudio, financiamiento e implementación. En segundo lugar, el objetivo es expropiar (22%) un bien de propiedad individual. En cuarto y quinto puesto se encuentran otros motivos como el de justificar una medida (2%), conservar determinada área o bien (1%) o plantear excepciones a una disposición normativa (1%). La distribución de estas normas por sector es como sigue:

Figura 5. Normas con términos relativos al de utilidad pública según sector en el periodo 1826-2019



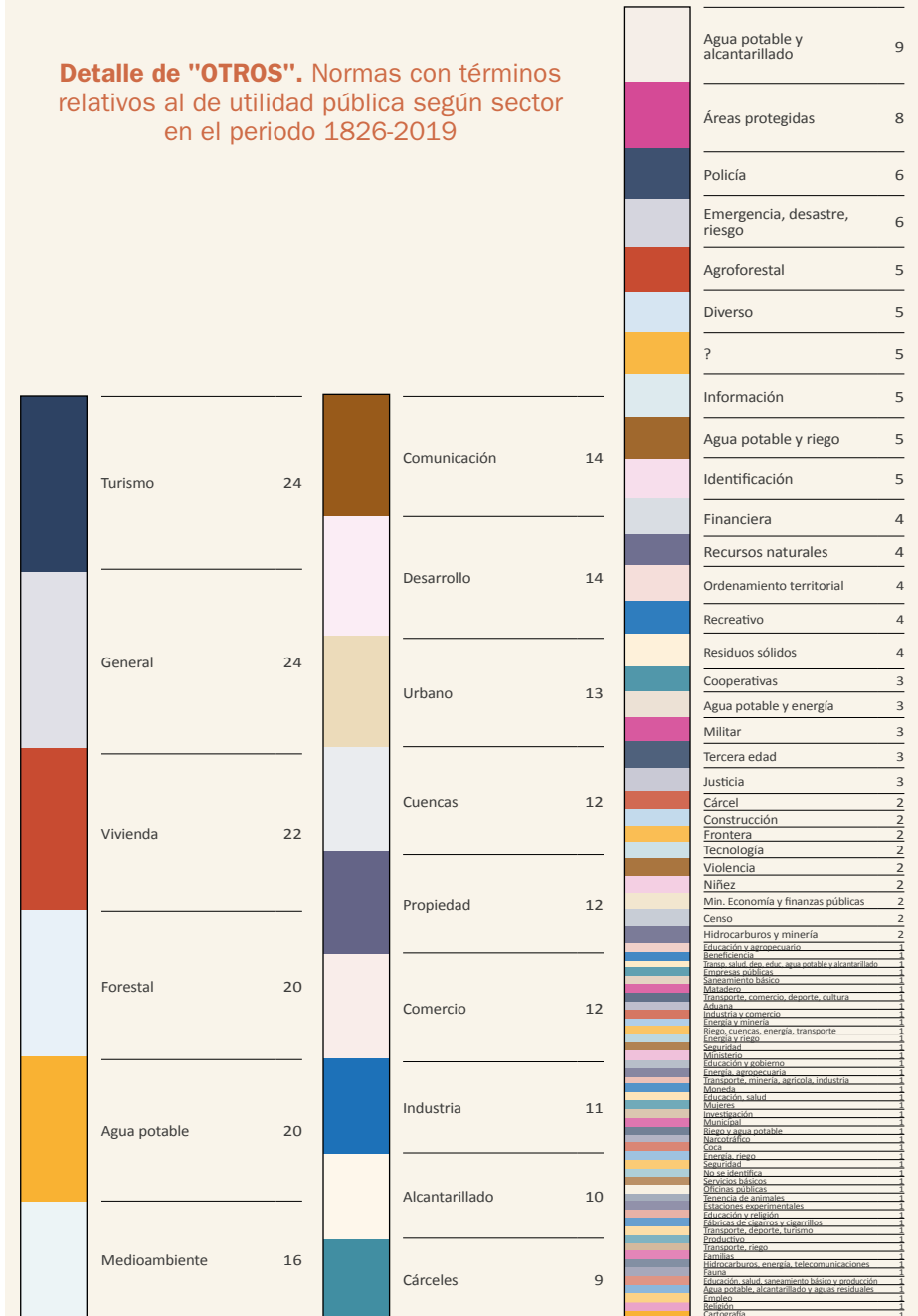
Fuente: Con base en revisión de normativa.

Una de las normas del sector en las que se utiliza más el término utilidad pública es en el de transporte (30%), que corresponde al caminero, ferroviario, así como infraestructura relacionada con el transporte aéreo y marítimo —lacustre y por ríos para el caso de Bolivia—. Le siguen en importancia el agropecuario (6%), hidrocarburífero (5%), educación (5%), energía (5%), cultura (4%) y salud (4%).

Los términos relacionados con el de utilidad pública en el sector minero e hidrocarburífero en Bolivia

La valoración de términos relacionados con el de utilidad pública, presentada en el anterior punto, hace referencia al conjunto de los sectores y

Detalle de "OTROS". Normas con términos relativos al de utilidad pública según sector en el periodo 1826-2019



temas, por tanto, es pertinente ahora un similar balance solo para el sector minero e hidrocarburífero³⁷. En primera instancia se analiza qué términos específicos y asociados al de utilidad pública se usaron en estos sectores.

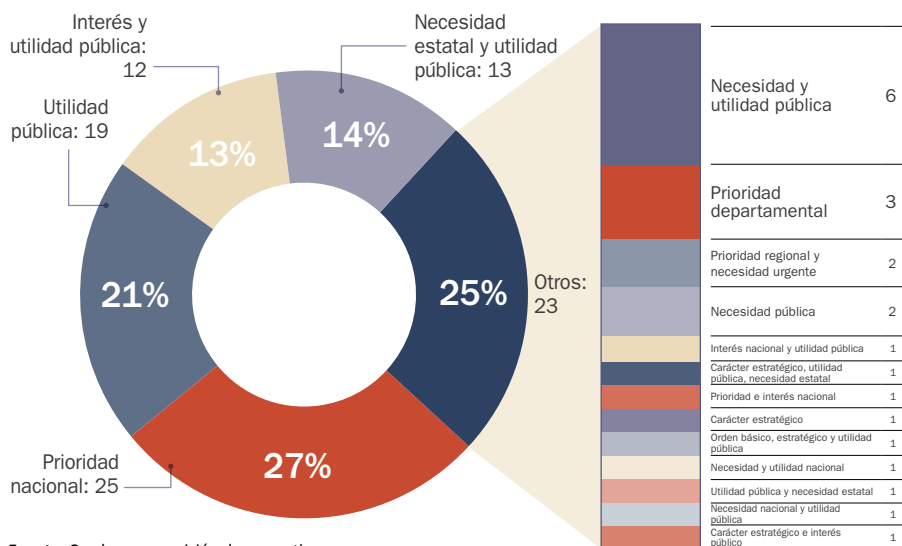
Tabla 4. Términos asociados al de utilidad pública en la normativa boliviana para el sector minero e hidrocarburífero y su frecuencia en el periodo 1826-2019

TÉRMINO EXACTO	HIDRO-CARBURUOS	MINERÍA	HIDROCARBUROS Y MINERÍA	NÚMERO DE NORMAS	PORCENTAJE
Necesidad pública	1	1		2	2,17%
Prioridad departamental	3			3	3,26%
Prioridad nacional	17	6	2	25	27,17%
Utilidad pública	13	6		19	20,65%
Necesidad y utilidad pública	3	3		6	6,52%
Interés nacional y utilidad pública		1		1	1,09%
Interés y utilidad pública	12			12	13,04%
Necesidad estatal y utilidad pública	9	4		13	14,13%
Carácter estratégico, utilidad pública, necesidad estatal		1		1	1,09%
Prioridad e interés nacional		1		1	1,09%
Carácter estratégico	1			1	1,09%
Orden básico, estratégico y utilidad pública	1			1	1,09%
Necesidad y utilidad nacional		1		1	1,09%
Utilidad pública y necesidad estatal		1		1	1,09%
Necesidad nacional y utilidad pública	1			1	1,09%
Prioridad regional y necesidad urgente	2			2	2,17%
Carácter estratégico e interés público		1		1	1,09%
Total general	63	26	2	91	100,00%

Fuente: Con base en revisión de normativa.

37 En la normativa boliviana no se utiliza el término minero-energético, por lo que se hace referencia al sector minero y petrolero/hidrocarburífero.

Figura 6. Términos asociados al de utilidad pública en la normativa boliviana para el sector minero e hidrocarburífero y su frecuencia de uso en el periodo 1826-2019



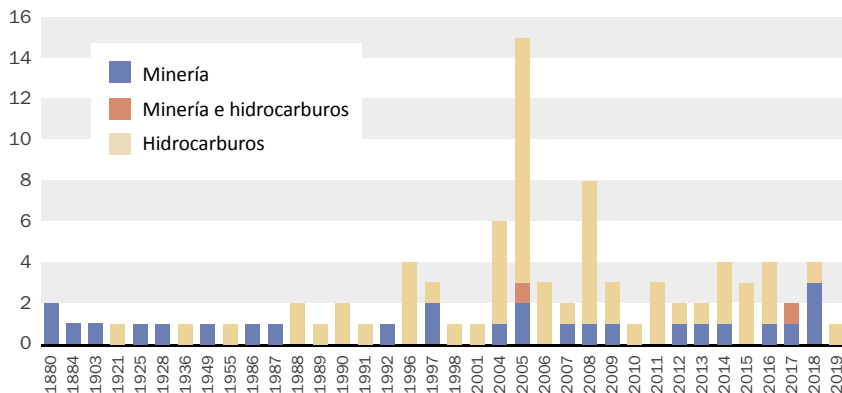
Fuente: Con base en revisión de normativa.

Los términos más usados para este sector son el de prioridad nacional (27%), utilidad pública (19%), interés y utilidad pública (12%) y necesidad estatal y utilidad pública (13%). Su distribución por año es como se muestra en la figura 7.

En esta figura destacan los años 2004, 2005 y 2008, particularmente para el sector hidrocarburífero. En 2004 y 2008 se aprobó la nueva ley de hidrocarburos que impulsó un nuevo proceso de “nacionalización”³⁸. En el minero resaltan 1880, 1997, 2005 y 2018. En 1880 se emitió el tercer código minero de Bolivia mientras que en 1997 se aprobó el código minero de la época neoliberal. En cuanto al motivo de dichas normas la figura 8 ilustra cuáles son estos.

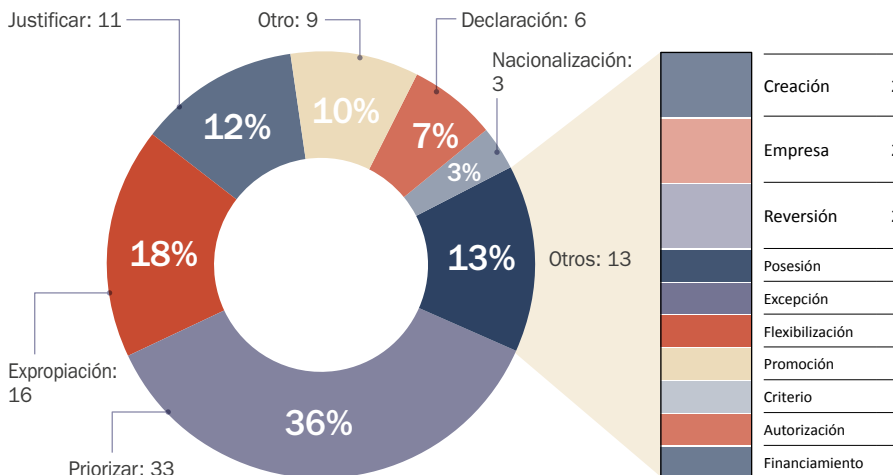
³⁸ Proceso de recuperación de propiedad mayoritaria por parte del Estado de las principales empresas del sector hidrocarburífero. Una visión crítica de este proceso y de su real alcance en Gandarillas, Tahhub y Rodríguez (2008) y CEDIB (2008).

Figura 7. Frecuencia del uso de términos relativos al de utilidad pública por año para el sector minero e hidrocarburífero en el periodo 1926-2019



Fuente: Con base en revisión de normativa.

Figura 8. Normas con términos relativos al de utilidad pública correspondientes al sector minero e hidrocarburífero, según el propósito de cada una, en el periodo 1826-2019



Fuente: Con base en revisión de normativa.

Para el sector minero e hidrocarburífero el motivo principal es priorizar actividades, obras o proyectos (36%), expropiar (18%) está en segundo lugar y justificar (12%) determinada acción ocupa el tercer puesto (12%).

Elementos relevantes del procesamiento de información cuantitativa de las normas

Del procesamiento cuantitativo de información del uso de utilidad pública y términos similares surgen los siguientes elementos de análisis relevantes:

- El término utilidad pública —y su similar necesidad y utilidad pública— es uno de los más importantes —494 normas, 25% del total de las revisadas— y está asociado principalmente a expropiaciones³⁹. Se revisaron normas desde 1826, es decir, desde la fundación de Bolivia como república independiente de la corona española, hasta el presente. En ciertas etapas un mayor número de normas utilizan el término, por ejemplo, en el periodo 1944-1949, previo a la revolución de 1952, y de 1984 a 2002, de implementación del modelo neoliberal. Prácticamente todos los sectores lo usan; destacan el de transporte (20%), educación (8%), hidrocarburos (8%) e infraestructura para entidades gubernamentales (5%).
- Prioridad nacional —junto a sus símiles prioridad departamental y regional— es el segundo de mayor frecuencia de uso en la normativa revisada —426 normas, 21,5% del total— y está ligado a normas que identifican proyectos u obras como prioritarias para gestionar financiamiento y viabilizar su implementación⁴⁰. Su utilización data de 1980, pero en el periodo 2003-2008 —hasta 2010 si se incluye el término prioridad departamental— que se caracterizó por diferentes conflictos se dio paso a la Asamblea Constituyente y al gobierno de Evo Morales Ayma. De manera similar al de utilidad pública este se usa en normas relativas a

39 De las 494 normas que utilizan este término, 56% tienen como propósito la expropiación de algún bien. Otro objetivo es definir alguna actividad, obra o proyecto como prioritarios para su financiamiento e implementación (14%).

40 En pocas ocasiones (11%) el término prioridad nacional se asocia a otros propósitos: conservación, protección, restauración de bienes materiales —naturales, inmuebles, etc.— o inmateriales, creación de empresas públicas, promoción económica.

todos los sectores; resaltan el de transporte (33%), agropecuario (7%), energía (6%), salud (5%) y cultura (4%).

En lo referido al sector minero e hidrocarburífero, los términos prioridad nacional (27%) y utilidad pública (19%) son también los más comunes. En el periodo analizado resalta el de 2004-2008, de aprobación de la nueva ley de hidrocarburos y la última nacionalización, mientras que en cuanto a la minería destacan los años en los que fueron aprobadas normas para el sector.

Análisis histórico del término utilidad pública en las disposiciones constitucionales de Bolivia

Las disposiciones constitucionales a lo largo de la historia de Bolivia usan el término utilidad pública de la siguiente manera:

Tabla 5. Disposiciones constitucionales respecto de utilidad pública como condición para expropiación de propiedad privada por parte del Estado, 1826-2019

DISPOSICIÓN	AÑO DE CPE Y ARTÍCULO	TÉRMINO
Son restricciones del presidente de la República: 3° No podrá privar a ningún individuo de su propiedad, sino en el caso que el interés público lo exija con urgencia ; pero deberá preceder una justa indemnización al propietario.	1826 (art. 84), 1831 (art. 74), 1834 (art. 76)	Interés público
La propiedad es inviolable , y solo por causa de interés público, comprobado legítimamente, se puede obligar a un boliviano a enajenarla, precediendo una justa indemnización.	1843 (art. 95)	
Toda propiedad es inviolable. Sin embargo, el Estado puede exigir el sacrificio de una propiedad, por causa de utilidad pública, acreditada en forma legal , precediendo una justa indemnización	1851 (art. 15), 1868 (art. 16)	Utilidad pública
Todo hombre tiene el derecho de usar y disponer de sus bienes, no pudiendo, ser obligado a la expropiación, sino por causa de utilidad pública, calificada conforme a la ley, y mediante previa indemnización.	1851 (art. 15), 1868 (art. 16)	

Continúa en la siguiente página

DISPOSICIÓN	AÑO DE CPE Y ARTÍCULO	TÉRMINO
Todo hombre tiene el derecho de usar y disponer de sus bienes, no pudiendo ser obligado a la expropiación, sino por causa de utilidad pública, calificada conforme a la ley, y mediante previa indemnización.	1861 (art 6), 1871 (art. 10)	Utilidad pública
La propiedad es inviolable: la expropiación no podrá imponerse sino por causa de utilidad pública, calificada conforme a ley, previa indemnización justa.	1878 (art. 13), 1880 (art. 13)	
La propiedad es inviolable, siempre que llene una función social ; la expropiación podrá imponerse por causa de utilidad pública, calificada conforme a ley y previa indemnización justa.	1938 (art. 17),	
Se garantiza la propiedad privada, siempre que el uso que se haga de ella no sea perjudicial al interés colectivo/nacional . La expropiación se impone por causa de utilidad pública o cuando no llene/cumple una función social, calificada conforme a ley y previa indemnización justa.	1945 (art. 17), 1947 (art. 17), 1961 (art. 19), 1967 (art. 22), 1995 (art. 22), 2004 (art. 22)	
Toda persona tiene derecho a la propiedad privada individual o colectiva, siempre que esta cumpla una función social. Se garantiza la propiedad privada siempre que el uso que se haga de ella no sea perjudicial al interés colectivo. La expropiación se impondrá por causa de necesidad o utilidad pública, calificada conforme con la ley y previa indemnización justa.	2009 (art. 56 y 57)	Necesidad o utilidad pública

Fuente: Con base en revisión de normativa.

Como ya se describió la alusión a la utilidad pública está presente en todas las constituciones, con pequeños cambios. A continuación, se analiza con mayor detenimiento los contextos en los que se realizaron esas modificaciones.

- Desde 1843 la disposición en cuestión dejó de presentarse como una restricción de las funciones del presidente y pasó a ser un principio/excepción respecto de la propiedad privada. Esta Constitución fue elaborada y aprobada durante el gobierno de José Ballivián Seguro⁴¹, cuya gestión fue un momento clave en la consolidación de Bolivia como república independiente: hubo

41 José Ballivián Seguro, gobierno de facto militar, derrocó a Mariano Enrique Calvo Cuellar en 1841, fue electo por Convención Nacional en 1843 y por voto directo calificado en 1844.

una pausa a constantes batallas con países vecinos —la batalla de Ingavi es la base para la firma de tratado de paz con Perú— y se implementaron una serie de reformas que buscaban modernizar el Estado-nación boliviano. Parte de estas reformas de carácter liberal se centró en la educación, reducción y modernización del aparato militar, control del territorio nacional y racionalización de la administración estatal. En lo referente al control territorial las medidas específicas más relevantes fueron el control del comercio, mejora de vías de comunicación, establecimiento de colonias militares, creación de nuevas unidades administrativas —en el departamento de Beni— y control de tierras de titularidad pública⁴². En este último punto el establecimiento como propiedad estatal de tierras indígenas es un aspecto a destacar⁴³.

- En 1851 la carta magna precisó las condiciones legales que debe tener un bien para ser definido como uno de utilidad pública, además que se dejó de usar el término interés público para asumir el de utilidad pública. Esta Constitución se aprobó durante el gobierno de Manuel Isidoro Belzu⁴⁴, que se destacó por cambios políticos económicos de orden proteccionista basados en el Estado como legítimo detentor de dominio directo sobre las minas y sus productos, y que se combinaron con medidas liberales relevantes: abolición de la esclavitud, afianzamiento de libertades civiles, derecho de propiedad, libertad de imprenta, políticas de ampliación del alcance de la educación a pobres y mujeres, mecanismos de resolución de abusos de patronos a indígenas⁴⁵.

42 Respecto del análisis histórico de estas reformas ver Aizcorbe Sagrera (2011).

43 “Otro aspecto relacionado con el control territorial por parte del Estado, pero que rebasa las pretensiones de este artículo, es el que mediante la circular de 14 de diciembre de 1842, estableció la propiedad estatal de las tierras indígenas. [...] Por lo que aquí interesa, demuestra, una vez más, la voluntad del presidente Ballivián por tener un control más eficaz del territorio nacional independientemente del éxito o fracaso de dicha medida. Se puede ver esta disposición como una iniciativa que contradecía los postulados liberales de la administración, pues se establecía un tipo de relación campesino-tierra-Estado de carácter eminentemente feudal, donde el Estado ejercía de ‘gran señor’. Pero, como decimos, para lo que nos interesa ahora, es una medida más en el afán del presidente por ejercer un control directo del territorio nacional” Aizcorbe Sagrera (2011, p. 147).

44 Manuel Isidoro Belzu derrocó a José Miguel Velasco en 1848, fue electo por Congreso y voto calificado en 1850, se declaró dictador en 1850 y fue electo por Convención Nacional en 1851.

45 Ver Ortiz Mesa (1995). Este es un análisis que destaca un contexto de penetración indiscriminada de mercancías

- En las constituciones de 1861 y 1871 se planteó la propiedad privada ya no como un principio, sino como un derecho. Esta propuesta, sin embargo, se dejó de lado en la carta magna de 1878 para ser retomada recién en 2009 en la CPE actual. Aprobada por primera vez en el gobierno de José María Achá⁴⁶ y retomada en la Constitución durante el gobierno de Agustín Morales⁴⁷, la mención de derecho a la propiedad responde a una tendencia liberal impulsada por una oligarquía minera de la plata en pleno ascenso (Díaz, 2011b)⁴⁸.
- Las constituciones de 1878 y de 1880 retomaron la formulación previa de inviolabilidad de la propiedad. Así, introdujeron mayores garantías para los bienes de la iglesia y establecieron la propiedad como una condición de ciudadanía (Cabrera, 2018). Este último aspecto remarca la mencionada tendencia liberal⁴⁹.
- La de 1938 introdujo la categoría de función social como característica de la propiedad privada, que en caso de ser incumplida pasaría a ser de utilidad pública⁵⁰. Según Puente (2018), esta Constitución inaugura un constitucionalismo social que “pone fin al Estado oligárquico [...] si bien mantiene todavía el carácter colonial del Estado” con las siguientes innovaciones: “la propiedad privada no es intocable en sí misma, sino que debe cumplir una función social [...], se establece la responsabilidad social del capital, a la vez que los derechos de los trabajadores [...], es res-

extranjeras —particularmente inglesas— que debilitaban la producción local, de necesidad de controlar la economía particularmente la producción y exportación de plata que en ese momento era la principal actividad económica de exportación, de necesidad de responder a la población indígena recientemente enajenada de sus tierras comunales y un contexto político de constantes pugnas manifiestas en insubordinaciones.

46 José María Acha Valiente fue electo por Asamblea Constituyente en 1861 y voto calificado en 1862.

47 Agustín Morales Hernández derrocó a Mariano Melgarejo en 1871, fue electo presidente por la Asamblea Nacional Constituyente en 1871 y nuevamente electo por voto directo calificado en 1872.

48 Cabe además mencionar que es con la Constitución de 1871 que se crea el nivel municipal como forma de organización territorial administrativa (Cabrera, 2018).

49 Respecto del periodo 1879-1958, “en la lógica del derecho urbanístico, esta etapa puede ser la más importante porque es aquí cuando se consolida el carácter de la propiedad y se definen las responsabilidades del dominio” (Cabrera, 2018).

50 Según Cabrera (2018, p. 139), esta Constitución marca una etapa intervencionista, en la que se reivindica el dominio originario del Estado, caracterizada por las “primeras referencias sobre el control integral del territorio. En el ámbito de la propiedad [...] inaugura la necesidad de la función social como condición indispensable de la propiedad”. El periodo anterior (1826-1937) en lo que a régimen de propiedad se refiere, el autor lo clasifica como liberal semirrestringido.

ponsabilidad del Estado proteger a la familia y los derechos de todos los ciudadanos” (pp. 318-319), entre otras medidas que sin lugar a dudas reflejan una tendencia nacionalista emergente. Esta Constitución fue aprobada en la gestión de German Busch⁵¹, militar destacado en la guerra del Chaco⁵².

- Desde 1945 hasta 2008 las disposiciones sobre utilidad pública en las seis constituciones que existen prácticamente no tienen variación. La de 1945 planteó la posibilidad de que la propiedad privada sea perjudicial al interés colectivo. Claramente esto respondió al inicio de un largo periodo de reivindicaciones históricas de la propiedad estatal de los recursos naturales minerales e hidrocarburos, así como del Estado como protagonista de la economía a través de empresas públicas: empezando por la nacionalización de las minas en 1952, pasando por la nacionalización de los hidrocarburos de 1969. La Constitución de 1945⁵³ se aprobó durante la presidencia de Gualberto Villarroel⁵⁴, última presidencia que buscó equilibrar el poder y control de la oligarquía minera con apoyo de Estados Unidos⁵⁵, lo que terminó con su colgamiento en la plaza Murillo frente al palacio de gobierno.
- La carta magna de 1961 varió el término de interés social por interés nacional, por lo que destaca aún más el discurso de lo nacional como interés mayor.
- Finalmente, la Constitución actual, aprobada en 2009, retoma la idea de derecho a la propiedad. Esta tiene alrededor de 70 dere-

51 German Busch Becerra derrocó a David Toro en 1937, fue electo en Convención Nacional en 1938 y fue dictador en 1939.

52 Guerra con Paraguay, en la que se disputó el territorio ubicado en la región del Chaco con importantes yacimientos de petróleo. Esta guerra —la primera con reclutamiento obligatorio— destaca en la historia de Bolivia por ser un momento en el que diferentes grupos sociales —campesinos aimaras y quechuas, ciudadanos, estudiantes, mineros y militares— fueron puestos en el mismo lugar y con el mismo propósito —combatir una guerra—, “fermentando” las condiciones para generar conciencia nacional. En este hecho histórico surgió una corriente “nacionalista” que determinó el devenir político de Bolivia.

53 Esta Constitución profundizó aspectos planteados por la de 1938: “El reconocimiento del matrimonio de hecho, legitimación de hijos naturales, establecimiento de beneficios sociales relacionados con la jornada laboral y la jubilación, intento de diversificación económica, intento de política agraria” (Puente, 2018, p. 326).

54 Constitución aprobada durante el gobierno de Gualberto Villarroel López —derrocó a Enrique Peñaranda en 1943 y fue electo por Convención Nacional en 1944—.

55 El grado de intervención de Estados Unidos en la política de Bolivia marcó la guerra del Chaco y posteriormente en la segunda guerra mundial gran parte del destino de la economía boliviana. Ver Puente (2018) y Villegas (2013).

chos enunciados en su texto y surge como parte de un momento político de emergencia de las organizaciones sociales. A pesar de este fuerte carácter garantista de derechos que presenta este texto constitucional, existen también artículos que privilegian a las actividades extractivas⁵⁶.

La actual Constitución Política del Estado y el uso del término utilidad pública

Además de la de 1961, otras constituciones utilizan el término necesidad pública y hacen referencia a la atribución del Estado de “regular el comercio e industria”⁵⁷. En la Tabla 6 se desarrollan algunas otras disposiciones que a diferencia de las anteriores usan en varias temáticas las figuras de utilidad pública y conceptos similares.

Tabla 6. Disposiciones constitucionales respecto de la utilidad pública y términos similares, 2009

TEMÁTICA	DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL	OBSERVACIÓN RESPECTO DEL USO DEL TÉRMINO UTILIDAD PÚBLICA O SIMILARES
Recursos naturales	Artículo 350.- Cualquier título otorgado sobre reserva fiscal será nulo de pleno derecho, salvo autorización expresa por necesidad estatal y utilidad pública, de acuerdo con la ley (capítulo segundo Recursos Naturales).	<i>(Necesidad estatal y utilidad pública)</i> Excepción a prohibición en reservas fiscales de otorgación de títulos para recursos naturales.
	Artículo 356.- Las actividades de exploración, explotación, refinación, industrialización, transporte y comercialización de los recursos naturales no renovables tendrán el carácter de necesidad estatal y utilidad pública (capítulo segundo Recursos Naturales).	<i>(Necesidad estatal y utilidad pública)</i> Prioridad para el aprovechamiento y comercialización de recursos naturales no renovables.

Continúa en la siguiente página

56 Un análisis más detallado no solo de las contradicciones en el texto constitucional, sino el desarrollo normativo y en la implementación en Campanini, Gandarillas y Gudynas (2019).

57 CPE de 1938 (art. 108), 1945 (art. 109), 1947 (art. 109), 1961 (art. 144), 1967 (art. 141), 1995 (art. 141) y 2004 (art. 141).

TEMÁTICA	DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL	OBSERVACIÓN RESPECTO DEL USO DEL TÉRMINO UTILIDAD PÚBLICA O SIMILARES
Recursos naturales	<p>Artículo 348.- I. Son recursos naturales los minerales en todos sus estados, los hidrocarburos, el agua, el aire, el suelo y el subsuelo, los bosques, la biodiversidad, el espectro electromagnético y todos aquellos elementos y fuerzas físicas susceptibles de aprovechamiento. II. Los recursos naturales son de carácter estratégico y de interés público para el desarrollo del país.</p>	<p><i>(Carácter estratégico e interés público)</i> Se vincula los recursos naturales al desarrollo del conjunto del país.</p>
	<p>Artículo 349.- I. Los recursos naturales son de propiedad y dominio directo, indivisible e imprescriptible del pueblo boliviano, y corresponderá al Estado su administración en función del interés colectivo.</p>	<p><i>(Interés colectivo)</i> Administración de recursos naturales por parte del Estado.</p>
	<p>Artículo 346.- El patrimonio natural es de interés público y de carácter estratégico para el desarrollo sustentable del país. Su conservación y aprovechamiento para beneficio de la población será responsabilidad y atribución exclusiva del Estado, y no comprometerá la soberanía sobre los recursos naturales. La ley establecerá los principios y disposiciones para su gestión.</p>	<p><i>(Interés público y carácter estratégico)</i> Prioridad para la conservación y aprovechamiento del patrimonio natural. Se establece como condición el “beneficio de la población” y “no comprometer la soberanía”.</p>
Política económica	<p>Artículo 158.- I. Son atribuciones de la Asamblea Legislativa Plurinacional, además de las que determina esta Constitución y la ley: 9. Decidir las medidas económicas estatales imprescindibles en caso de necesidad pública.</p>	<p><i>(Necesidad pública)</i> Medidas económicas estatales.</p>
	<p>Artículo 316.- La función del Estado en la economía consiste en: 8. Determinar el monopolio estatal de las actividades productivas y comerciales que se consideren imprescindibles en caso de necesidad pública.</p>	<p><i>(Necesidad pública)</i> Monopolio estatal de actividades imprescindibles.</p>
	<p>Artículo 54.- III. Las trabajadoras y los trabajadores, en defensa de sus fuentes de trabajo y en resguardo del interés social podrán, de acuerdo con la ley, reactivar y reorganizar empresas en proceso de quiebra, concurso o liquidación, cerradas o abandonadas de forma injustificada, y conformarán empresas comunitarias o sociales. El Estado podrá coadyuvar a la acción de las trabajadoras y los trabajadores.</p>	<p><i>(Interés social)</i> Reactivar y reorganizar empresas en quiebra.</p>
Atribuciones de expropiación	<p>Artículo 56.- I. Toda persona tiene derecho a la propiedad privada individual o colectiva, siempre que esta cumpla una función social. II. Se garantiza la propiedad privada siempre que el uso que se haga de ella no sea perjudicial al interés colectivo. III. Se garantiza el derecho a la sucesión hereditaria.</p>	<p><i>(Interés colectivo)</i> Límite a la propiedad privada.</p>

Continúa en la siguiente página

TEMÁTICA	DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL	OBSERVACIÓN RESPECTO DEL USO DEL TÉRMINO UTILIDAD PÚBLICA O SIMILARES
Atribuciones de expropiación	<p>Artículo 300.- I. Son competencias exclusivas de los gobiernos departamentales autónomos, en su jurisdicción: 25. Expropiación de inmuebles en su jurisdicción por razones de utilidad y necesidad pública departamental, conforme al procedimiento establecido por Ley, así como establecer limitaciones administrativas y de servidumbre a la propiedad, por razones de orden técnico, jurídico y de interés público.</p>	<p><i>(Utilidad y necesidad pública)</i> Condición para expropiación como competencia del gobierno departamental</p>
	<p>Artículo 302.- I. Son competencias exclusivas de los gobiernos municipales autónomos, en su jurisdicción: 22. Expropiación de inmuebles en su jurisdicción por razones de utilidad y necesidad pública municipal, conforme al procedimiento establecido por Ley, así como establecer limitaciones administrativas y de servidumbre a la propiedad, por razones de orden técnico, jurídico y de interés público.</p>	<p><i>(Utilidad y necesidad pública)</i> Condición para expropiación como competencia del gobierno municipal.</p>
Regulación de la propiedad agraria	<p>Artículo 395.- I. Las tierras fiscales serán dotadas a indígena originario campesinos, comunidades interculturales originarias, afrobolivianos y comunidades campesinas que no las posean o las posean insuficientemente, de acuerdo con una política estatal que atienda a las realidades ecológicas y geográficas, así como a las necesidades poblacionales, sociales, culturales y económicas. La dotación se realizará de acuerdo con las políticas de desarrollo rural sustentable y la titularidad de las mujeres al acceso, distribución y redistribución de la tierra, sin discriminación por estado civil o unión conyugal. II. Se prohíben las dobles dotaciones y la compraventa, permuta y donación de tierras entregadas en dotación. III. Por ser contraria al interés colectivo, está prohibida la obtención de renta fundiaria generada por el uso especulativo de la tierra.</p>	<p><i>(Interés colectivo)</i> Prohibición del uso especulativo de la tierra.</p>
	<p>Artículo 397.- I. El trabajo es la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria. Las propiedades deberán cumplir con la función social o con la función económica social para salvaguardar su derecho, de acuerdo a la naturaleza de la propiedad. II. La función social se entenderá como el aprovechamiento sustentable de la tierra por parte de pueblos y comunidades indígena originario campesinos, así como el que se realiza en pequeñas propiedades, y constituye la fuente de subsistencia y de bienestar y desarrollo sociocultural de sus titulares. En el cumplimiento de la función social se reconocen las normas propias de las comunidades. III. La función económica social debe entenderse como el empleo sustentable de la tierra en el desarrollo de actividades productivas, conforme a su capacidad de uso mayor, en beneficio de la sociedad, del interés colectivo y de su propietario. La propiedad empresarial está sujeta a revisión de acuerdo con la ley, para verificar el cumplimiento de la función económica y social.</p>	<p><i>(Interés colectivo)</i> Parte de la definición de función económica social y función social.</p>

Continúa en la siguiente página

TEMÁTICA	DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL	OBSERVACIÓN RESPECTO DEL USO DEL TÉRMINO UTILIDAD PÚBLICA O SIMILARES
Regulación de la propiedad agraria	<p>Artículo 398.- Se prohíbe el latifundio y la doble titulación por ser contrarios al interés colectivo y al desarrollo del país. Se entiende por latifundio la tenencia improductiva de la tierra; la tierra que no cumpla la función económica social; la explotación de la tierra que aplica un sistema de servidumbre, semiesclavitud o esclavitud en la relación laboral o la propiedad que sobrepasa la superficie máxima zonificada establecida en la ley. La superficie máxima en ningún caso podrá exceder de cinco mil hectáreas.</p>	<p>(Interés colectivo) Prohibición al latifundio y doble titulación.</p>
	<p>Artículo 400.- Por afectar a su aprovechamiento sustentable y por ser contrario al interés colectivo, se prohíbe la división de las propiedades en superficies menores a la superficie máxima de la pequeña propiedad reconocida por la ley que, para su establecimiento, tendrá en cuenta las características de las zonas geográficas. El Estado establecerá mecanismos legales para evitar el fraccionamiento de la pequeña propiedad.</p>	<p>(Interés colectivo) Límite al minifundio.</p>
Minería	<p>Artículo 370.- V. El contrato minero obligará a los beneficiarios a desarrollar la actividad minera para satisfacer el interés económico social. El incumplimiento de esta obligación dará lugar a su resolución inmediata.</p>	<p>(Interés económico social) Condición para resolver contratos mineros.</p>

Fuente: Constitución Política del Estado (2009).

Normativa del sector minero

A continuación se presenta una identificación de los aspectos más relevantes y un análisis puntual en relación con la utilidad pública de todas las normas rectoras del sector minero en la historia de Bolivia:

Tabla 7. Principales normas mineras, sus características y las disposiciones más relevantes respecto de la utilidad pública, en el periodo 1825-2014

	NORMA	AÑO	CONSIDERACIONES RESPECTO DE LA NORMA	COMENTARIO RELACIONADO CON UTILIDAD PÚBLICA
Periodo de vigencia de las ordenanzas de Minas de Nueva España	Ordenanzas de Minas de Nueva España (1783) y de Minas del Perú (1545)		<ul style="list-style-type: none"> • Dominial y realista. Su aplicación considera que las minas son del Estado en lugar del rey. • Incluyen disposiciones relacionadas con el aspecto laboral. • Existe la “denuncia por despueble”. • Caducidad por no explotación. • Complejo proceso de concesión. 	El despueble implicaba la obligación de explotar la mina y era identificado como un problema.
	Código de minería de 1834 (aprobado por Ley de 13 de noviembre de 1834, elaboración autorizada mediante Ley de 23 septiembre de 1831)	1834	<ul style="list-style-type: none"> • Dominial y regalista. • Libertad de exploración para todos. • Despueble implica el abandono de la mina. • Prohibición para funcionarios estatales. • Incluye reglas técnicas para que la autoridad pueda corroborar el origen del mineral. • Establece autoridades mineras: directores, juzgados, diputados territoriales. • Su vigencia fue suspendida el 5 de octubre de 1836 por considerarse inconveniente y defectuosa. Abrogada expresamente en 1839, poniéndose en vigencia nuevamente las ordenanzas de Nueva España. 	El principal reto que atravesaba Bolivia en esta época era la caída de ingresos del Estado y el largo periodo de luchas por la independencia. En el sector minero: el abandono e inundación de minas, el incremento de costos y la escasez de azogue para la explotación de plata, falta de fuerza de trabajo. Por lo expuesto, la reactivación y fortalecimiento de la minería se planteaba como un tema ligado a la fortaleza económica del Estado naciente.
	Código de minería de 1852 (Ley de 10 septiembre de 1852)	1852	<ul style="list-style-type: none"> • Dominial. • Recupera ordenanzas de Perú, se centra en las minas de Potosí y la minería de oro, plata y azogue. • Procedimiento complejo y muchas causas para la reversión de las minas. 	
	Normativa que contempla sustancias no metálicas o fósiles (8 de enero y 31 diciembre de 1872)	1872	<ul style="list-style-type: none"> • Abarca las materias inorgánicas como el salitre. • Mejoría en procedimientos de mesuras estacas y cuadras. 	Esta etapa estaba marcada por el conflicto generado a causa de las pugnas por el salitre y la consecuente guerra del Pacífico con Chile, en la que se perdió la región litoral de Bolivia —con riquezas de salitre y las costas marinas—.

Continúa en la siguiente página

	NORMA	AÑO	CONSIDERACIONES RESPECTO DE LA NORMA	COMENTARIO RELACIONADO CON UTILIDAD PÚBLICA
Periodo de la legislación minera liberal	Código de 1880 (aprobado mediante Ley de Minería de 13 octubre de 1880, reglamentos de 28 octubre de 1882)	1882	<ul style="list-style-type: none"> • Toma como guías la Ley de Bases de España de 1868 y el código de minería de Chile de 18 de noviembre de 1874. • Entra en vigencia en 1882 conjuntamente al decreto reglamentario. • Mantiene vigencia del decreto de 1872 para sustancias inorgánicas. • El Estado conserva el dominio originario de las minas, pero después, en virtud de la concesión, aquellas pasan al privado de un modo absoluto y completo, sin más que el pago de la patente, entrando al ámbito del derecho común civil de modo completo, absoluto y perpetuo. • Desaparece legalmente la obligación de amparar la concesión por el trabajo efectivo, real y económico de la mina, es decir, desaparece la figura de despuable. • Otros: <ul style="list-style-type: none"> - Pertenencia minera. - Distinción entre suelo y subsuelo. - Indivisibilidad material de las minas. - Unidad de medida es la pertenencia. - Patente anual por hectárea. - Incorpora el derecho de prioridad o preferencia. - Elimina la figura del “amparo minero o pueblo”. - Plantea la figura de desahucio. • Norma reglamentaria amplía lo relacionado con utilidad pública, formas de expropiación, servidumbres. 	<p>Esta norma inauguró el periodo liberal de la legislación minera y la consolidación de una oligarquía minera.</p> <p>Entre las medidas más importantes estaban la liberalización del comercio de minerales, la abolición de la moneda flebe y la concesión perpetua como “propiedad”.</p> <p>Otra medida fue la clara mención del principio de utilidad pública de la minería no solo como mecanismo para acceder a la expropiación de tierra⁵⁸, sino como un mecanismo de protección de la minería⁵⁹.</p>

Continúa en la siguiente página

58 “Artículo 23”.- Los mineros concertarán libremente con los dueños de la superficie acerca de la estension que necesiten ocupar para edificios de habitacion, almacenes, talleres, oficinas de beneficios, etc.; sino pudieran avenirse, ya en cuanto a la estension, ya en cuanto el precio, el dueño de la mina solicitará la aplicacion de la ley de expropiacion por causa de utilidad pública”.

59 En Cortez Loayza (2013) se analizan los mecanismos legales de protección a la concesión minera. Respecto de esta norma y sus reglamentos dice: “Si bien, no se encontró en este cuerpo legal algún medio legal de protección al ejercicio de las actividades mineras ante invasiones o perturbaciones, como el Amparo Administrativo Minero en la actualidad, es porque la concesión entraba en la categoría de propiedad común civil y se reglaba por las leyes civiles, pero, sin perjuicio de lo dicho, en el artículo 27 de la Ley de 13 de octubre de 1880 se estableció: ‘Todo el que se internare en pertenencia ajena está obligado a la restitución del valor que hubiese explotado, según tasación de peritos; si se le probare mala fe, se le reputará reo de hurto. Se presume mala fe, cuando la internación excede de diez metros’, esto en concordancia con el artículo 30 del reglamento minero de 28 de octubre de 1882 en donde se establece que ‘la utilidad pública se presume en minería’ por tanto había que resguardarla” (pp. 53-54).

	NORMA	AÑO	CONSIDERACIONES RESPECTO DE LA NORMA	COMENTARIO RELACIONADO CON UTILIDAD PÚBLICA
Periodo de la legislación minera liberal	Compilación de leyes de minería de 1913 (Resolución Suprema de 8 de julio de 1913)	1913	<ul style="list-style-type: none"> Autorizada por Ley de 28 de noviembre de 1906. 	
	Código de minería de 1925 (Ley de 13 febrero de 1925)	1925	<ul style="list-style-type: none"> Denominado código Saavedra. Dominal, entrega a particulares su aprovechamiento bajo la figura de pertenencia minera tramitada ante el superintendente de Minas. Pertenencia a perpetuidad a sola condición del pago de un canon anual. Propone un mecanismo de “oposición” como medio de defensa del derecho preferente. Plantea el “derecho a la libertad de trabajo” en las minas (artículo 75), que establece que los trabajos en las minas no podían ser impedidos ni suspendidos ni por causa de litigio. Las únicas causales son: a) peligro de la seguridad pública, b) la conservación material de las pertenencias y c) peligro de salud o existencia de los trabajadores. Inicialmente mantiene atribuciones de apelación al Órgano Ejecutivo como estaba establecido en normas previas; sin embargo, esto se ajusta mediante la Ley de 14 de enero de 1928 con la Superintendencia Nacional de Minas. 	<p>El “derecho a la libertad de trabajo” estaba dirigido a proteger al minero de terceros —autoridades públicas o particulares—, nuevamente bajo el argumento de que la actividad minera es una actividad de utilidad pública⁶⁰. Planteó de forma literal la presuposición de la utilidad pública de las actividades mineras⁶¹.</p> <p>Esta norma, también de corte liberal, tuvo mayor influencia de los barones del estaño, reguló con mayor detalle la explotación y el beneficio de minerales y el conjunto de la cadena minera.</p>
Periodo de la minería estatal	Ley de 1944	1944	<ul style="list-style-type: none"> Prohíbe a extranjeros tener concesiones mineras. 	

Continúa en la siguiente página

60 “Siguiendo el criterio del Dr. Isaías Pacheco Jiménez la prohibición para suspender los trabajos que consignaba el artículo 75 debe interpretarse no como dirigidas al minero mismo, quien puede suspenderlos cuando lo crea necesario sino a las autoridades y a los particulares; a los primeros para que no ordenen la suspensión sino en los casos especificados en la ley y a los particulares para que no perturben el normal desenvolvimiento de la explotación que es de utilidad pública” (p. 56).

61 “Artículo 7°.- La exploración de las minas, su concesión, la explotación y demás actos consiguientes revisten el carácter de utilidad pública.
La utilidad pública se presupone en todo lo relativo al espacio comprendido dentro del perímetro de la concesión. La utilidad pública se establecerá fuera de ese perímetro, probando ante la autoridad respectiva la utilidad inmediata que resultará de la explotación”.

	NORMA	AÑO	CONSIDERACIONES RESPECTO DE LA NORMA	COMENTARIO RELACIONADO CON UTILIDAD PÚBLICA
Periodo de la minería estatal	Nacionalización de las minas (Decreto Ley 3223 de 31 octubre de 1952)	1952	<ul style="list-style-type: none"> • Si bien no es una norma que legisla aspectos generales de la minería, marca un cambio radical en la minería en Bolivia. • Nacionaliza las minas y bienes de las empresas de Patiño, Hochschild y Aramayo. Esta nacionalización implica: <ul style="list-style-type: none"> – Reversión al dominio del Estado de las concesiones mineras. – Expropiación de todos los muebles e inmuebles de esas empresas relacionados con la actividad minera. • Normas complementarias posteriores: <ul style="list-style-type: none"> – Decreto-Ley 3327, de 5 de marzo de 1953, crea la Cámara Nacional de Minería – Decreto Supremo 4586, de 14 de febrero de 1954, sobre la Desafiliación de la Minería Mediana – Decreto Supremo 0567, de 30 de diciembre de 1960, sobre Calificación de la Minería Mediana. 	La expropiación de minas privadas a favor del Estado se amparó en la figura de utilidad pública ⁶² . En los considerandos se argumentó que las concesiones mineras “en lugar de ser fuente de beneficio colectivo, solo aprovecharon a sus adjudicatarios y se convirtieron, en manos de ellos, en peligrosos instrumentos de dominio y opresión del pueblo boliviano”, por lo que desaparece el “motivo fundamental” de la adjudicación de concesiones y “el Estado tiene el derecho y el deber de revertirlas a su dominio, para hacer que, en el futuro, las riquezas extraídas del subsuelo sean de beneficio nacional y sirvan a los intereses de la colectividad”.
Nuevo periodo liberal	Código de minas de 1965, código Barrientos (Decreto Ley 07148 de 1965)	1965	<ul style="list-style-type: none"> • Su propósito era “promover y estimular el desarrollo de la industria minera, rodeándola de garantías y creando condiciones de fomento y seguridad, que permitan la eficaz ejecución del Plan de Desarrollo Económico y Social del país” (Cortez Loayza, 2013, p. 58). • Dominial sobre toda sustancia mineral. • Supeditada al pago de patentes y trabajo en la mina. 	El código Barrientos propuso cambios que viabilizaron y respaldaron el rol de la minería privada en detrimento de la estatal. Respecto de la utilidad pública: <ul style="list-style-type: none"> • Actividades mineras como actividades de utilidad pública

Continúa en la siguiente página

62 “Artículo 1.- Se nacionaliza, por causa de utilidad nacional, las minas y bienes de las empresas que forman los grupos de Patiño, Hochschild y Aramayo”. En los considerandos se hace un análisis más amplio de las razones.

	NORMA	AÑO	CONSIDERACIONES RESPECTO DE LA NORMA	COMENTARIO RELACIONADO CON UTILIDAD PÚBLICA
Nuevo período liberal	Código de minas de 1965, Código Barrientos (Decreto Ley 07148 de 1965)	1965	<ul style="list-style-type: none"> • Primacía de la utilidad pública de la concesión. • Principio de prioridad. • Prelación de derechos. Coexisten el derecho de superficie y el del concesionario sobre el subsuelo. • Establece derecho y obligaciones del minero y del Estado. • Define como sujetos de derechos mineros a personas jurídicas públicas, personas jurídicas privadas y personas naturales. • Crea empresas mineras públicas, como COMIBOL, el Servicio Geológico de Bolivia (GEOBOL), el Instituto de Investigaciones Mineras y banco minero. • Autoridades híbridas por ser en parte del Ejecutivo —CSJ, Corte Nacional de Minería, superintendencias regionales—. • Caducidad por no trabajo de minas: obligación de explorar seis meses, explotar al año y no parar la producción dos años. Cualquiera podía denunciar estas causales. • Instrumentos o medios legales de protección: la oposición, regulada igual que en la anterior legislación, y el Amparo Administrativo Minero. “Es en este cuerpo legal donde aparece por primera vez el medio legal que protege el libre ejercicio de los derechos sobre los recursos naturales mineros, otorgados por autoridad competente bajo procedimiento establecido por ley” (Cortez Loayza, 2013, p. 59). • Promueve la minería y posibilita el crecimiento de las cooperativas. 	<p>se supuso que están dentro del área de la concesión⁶³.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se otorgaron garantías a la minería privada correspondientes a la utilidad pública⁶⁴. Se concibió que el carácter de utilidad pública dio garantías a la minería antes que al interés común o colectivo. • No se requería de declaración previa para expropiaciones en el área de la concesión⁶⁵.

Continúa en la siguiente página

63 “Artículo 7.- La exploración, explotación, beneficio, fundición y demás actos consiguientes revisten el carácter de utilidad pública. La utilidad pública se presume dentro del perímetro de la concesión. Fuera de ese perímetro se establecerá, probando ante la autoridad respectiva, la utilidad que resultare a la actividad minera”.

64 “Artículo 28.- La industria minera privada, en cuanto a sus labores mineras, goza de las garantías correspondientes al carácter de utilidad pública de ellas. Sus trabajos y capitales empleados están bajo la protección del Estado, siempre que el uso que se haga de ellos no sea perjudicial al interés nacional”.

65 “Artículo 136.- A falta de acuerdo entre las partes, el concesionario podrá expropiar al propietario del suelo las superficies necesarias para las construcciones que se refiere el artículo 122. Tal expropiación podrá también hacerse efectiva fuera del perímetro de la concesión. Asimismo, podrá expropiar al minero colindante, el espacio necesario para establecer galerías de desagüe o de transporte”.

“Artículo 137.- Cuando la zona a expropiarse se halle dentro del perímetro de la concesión, no se requerirá de la declaración previa”.

Nuevo período liberal	NORMA	AÑO	CONSIDERACIONES RESPECTO DE LA NORMA	COMENTARIO RELACIONADO CON UTILIDAD PÚBLICA
	<p>Ley 1243, de 11 de abril de 1991, de Actualización y Modernización de la Legislatura Minera</p>	<p>1991</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Eleva a rango de ley y actualiza el código Barrientos. • Entre sus propósitos está hacer ajustes que sirvan de incentivos para la inversión nacional y foránea. • Ya no se habla de que el Estado otorga propiedad minera, sino derechos mineros. • Se mantiene la oposición y el amparo administrativo. 	<p>1985 marcó otro momento clave en la historia boliviana por la liberalización del conjunto de la economía como medio para hacer frente a una profunda crisis económica, cuya manifestación más reconocida fue una de las más altas hiperinflaciones.</p> <p>Esta liberalización de la economía implicó el cierre de minas, el despido de trabajadores mineros y el inicio de las privatizaciones.</p> <p>En 1991 se ajustó y actualizó el código Barrientos para posibilitar este proceso.</p>
<p>Código de minería de 1997 (Ley 1777 de 17 de marzo de 1997)</p>	<p>1997</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Consolida el modelo neoliberal en la minería: rol central de la empresa minera, fomento a la inversión extranjera y reducción del rol de regulación del Estado. • Reducción de las actividades de la Corporación Minera de Bolivia como una empresa pública y autárquica. Se encarga solo de la dirección y administración de contratos de riesgo compartido y de la prestación de servicio o arrendamiento, sin intervenir en la realización directa. • Incluye la protección del medioambiente, con sujeción a la Ley del Medio Ambiente y sus reglamentos, y la introducción del concepto de desarrollo sostenible. • Incluye el reconocimiento de los derechos sociales y económicos de los pueblos indígenas. • Dominio originario del Estado sobre las sustancias mineras, este otorga derechos mineros a través de 	<p>El código de 1997 fue aprobado durante la presidencia de Gonzalo Sánchez de Lozada, ministro de Economía durante 1985 y uno de los principales empresarios mineros de Bolivia en esa época. Marcó este código una norma que promovió y fortaleció al sector minero privado y transnacional y la reducción del rol estatal a regulación mínima del sector, promotor de exploración, prestador de servicios.</p>	

Continúa en la siguiente página

	NORMA	AÑO	CONSIDERACIONES RESPECTO DE LA NORMA	COMENTARIO RELACIONADO CON UTILIDAD PÚBLICA
Nuevo período liberal	Código de minería de 1997 (Ley 1777 de 17 marzo 1977)	1997	<p>concesiones mineras a personas individuales o colectivas, nacionales o extranjeras. Estos derechos se solicitan ante el superintendente de Minas de la jurisdicción. Las causas de la extinción de los derechos mineros son:</p> <p>a) renuncia, b) caducidad y c) nulidad.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Considera el alto grado de tecnificación que se hizo a nivel internacional. - Las cuadrículas mineras son la nueva unidad de medida de las concesiones mineras. - Simplifica el procedimiento administrativo que determina que, a partir de la resolución constitutiva de concesión, su titular obtenga derechos mineros y el derecho de ejecutar todo tipo de actividades. - Simplifica el pago de las patentes mineras por medio del sistema bancario nacional con base en una escala progresiva en relación con la antigüedad de la concesión. - Reorganiza la distribución del monto recaudado por concepto de patentes mineras —30% a los municipios donde se encuentren ubicadas las concesiones y el 70% para el sostenimiento del Servicio Técnico de Minas, la Superintendencia General, las superintendencias regionales, además del Servicio Nacional de Geología Minera—. - Nuevo Régimen Tributario Minero integrado por dos componentes: <ul style="list-style-type: none"> a) los impuestos establecidos con carácter general y b) el impuesto complementario de la minería (ICM), no siendo aplicable a la manufactura de minerales y metales. 	Respecto de la expropiación se estableció de forma explícita que no se requiere de declaración previa ⁶⁶ .

Continúa en la siguiente página

66 "Artículo 24°.- Las actividades mineras son proyectos de interés nacional, se rigen por las normas del presente Código, tienen carácter de utilidad pública cuando constituyen parte integrada del proceso de producción del concesionario u operador minero".

"Artículo 60°.- La expropiación minera no requiere, en ningún caso, de declaratoria previa de necesidad y utilidad pública. A tal fin las construcciones, ingenios, plantas, instalaciones y vías de comunicación para la realización de actividades mineras son obras de interés público".

	NORMA	AÑO	CONSIDERACIONES RESPECTO DE LA NORMA	COMENTARIO RELACIONADO CON UTILIDAD PÚBLICA
Nuevo período liberal	Ley de Minería y Metalurgia 535, de 20 de mayo de 2014	2014	<ul style="list-style-type: none"> • Cambia la terminación de las concesiones⁶⁷ a derechos mineros, otorgados mediante contratos. • Levanta la declaración de reserva fiscal sobre todo el territorio nacional⁶⁸ y define un mecanismo para declaraciones de este tipo. • Reduce la definición de los términos función económica social e interés social⁶⁹. • Establece el mecanismo de inspecciones regulares para revertir como principal medio de fiscalización. Esto se enfrenta a dificultades operativas para ser viable. • Se elimina la figura de expropiación de suelo y se incorpora el derecho de superficie como parte del derecho minero⁷⁰. • Reestructura el régimen minero a medida del sector cooperativista⁷¹: <ul style="list-style-type: none"> – “No tener límite alguno para expandir su actividad sobre la geografía del país incluyendo áreas protegidas, territorios indígenas, centros poblados y hasta cuerpos de agua. – Permisividad para tener un régimen laboral propio aun a costa de la violación de la Ley General del Trabajo y de los derechos más elementales de sus trabajadores. – Fomento económico obligatorio desde el Estado. – No aplicación a las cooperativas de la obligatoriedad de inversiones. 	<p>A pesar de las medidas aparentemente interesantes en el sentido de una vuelta a un esquema de fortalecimiento de la minería estatal y de un rol central del Estado en la minería —nacionalización de Huanuni, Colquiri, Vinto; proyectos respecto del litio, fortalecimiento de COMIBOL, acciones de reversión de derechos mineros por incumplimiento de normativa—, este período y esta norma no se pueden calificar más que como una continuidad del anterior.</p> <p>En lo relativo a la utilidad pública se refuerzan los argumentos que respaldan el carácter de utilidad pública, estratégico y necesidad estatal de la actividad minera.</p>

Continúa en la siguiente página

67 Este cambio ajusta el ya realizado mediante DS 726, de 10 diciembre de 2010, de Concesiones a Autorizaciones Transitorias Especiales (ATE) en cumplimiento de lo establecido por la CPE.

68 Esta medida se tomó en 2007, a través de DS 29117, como parte de la recuperación de un rol activo de la COMIBOL en la minería.

69 Esto conlleva problemas referidos al rendimiento, soberanía, desarrollo, servicios básicos, etcétera. Ver Córdova (2015).

70 “Artículo 109°.- (Derecho de superficie) I. Los titulares de derechos mineros podrán obtener el derecho de superficie en sus áreas de contrato y/o por las propiedades vecinas, previo acuerdo de partes, pago de compensación y cumplimiento a normas y procedimientos de autorización establecidos, quedando así facultados para construir plantas de tratamiento, dique y presa de colas, infraestructura y otros equipamientos necesarios para sus actividades mineras, en el marco de las normas legales aplicables”.

71 Recuperado de Jiménez (2018, p. 26).

	NORMA	AÑO	CONSIDERACIONES RESPECTO DE LA NORMA	COMENTARIO RELACIONADO CON UTILIDAD PÚBLICA
Nuevo período liberal	Ley de Minería y Metalurgia 535, de 20 de mayo de 2014	2014	<ul style="list-style-type: none"> - No aplicación para las cooperativas del principio de igualdad impositiva con medidas solo para ellos que les dan un régimen impositivo casi nulo. - Un régimen especial regalaritario preferente para las cooperativas e inferior al de cualquier otro actor minero. - Reconocimiento como derechos preconstituidos de las concesiones y otros derechos que obtuvieron antes de la aprobación de la nueva ley, incluyendo los derechos y prerrogativas habidas ilegalmente y/o en violación de la Constitución —la ley no incorporó, por ejemplo, medida alguna para sancionar y penalizar a las cooperativas y a los dirigentes de estas que cometieron delito al firmar contrato sin autorización del poder legislativo—. - Contar con un derecho minero preferente que tiene implícitos otros derechos importantes como los derechos de paso y uso sobre la superficie y los recursos de propiedades de terceros aledaños a su área minera y de territorios de pueblos indígenas si es que la cooperativa los requiere y necesita para facilitar la explotación minera. - Uso preferente del agua para su actividad minera. - Derecho al auxilio expedito de la fuerza pública para garantizar que nadie interfiera y moleste la explotación minera. - Garantías de no ser objeto de protesta ciudadana o de denuncia y exigencias de reparación de los impactos sociales, ambientales y en la salud que la explotación minera cooperativista ocasione a la población, pues se ha quitado a la sociedad el derecho legítimo a la protesta. - Evasión del cumplimiento de la Consulta previa bajo el supuesto derecho preconstituido”. 	Al eliminarse la figura de expropiación ya no se hace referencia a la de utilidad pública para el uso de suelo para desarrollar la actividad minera.

Fuente: Con base en Vildósola Fuenzalida (1999), Quisbert (2010) y Cortez y Loayza (2013); Córdova (2015) y Jiménez (2018) para análisis de la Ley 535 de 2014.

El caso de Huanuni-Vinto

La mina Huanuni, bajo control actual de la estatal Empresa Minera Huanuni⁷², es un centro minero que data de la época de la colonia; fue y aún es la principal mina de estaño en Bolivia⁷³ y una de las más relevantes a nivel global. Esta actividad determina la vida en el conjunto del municipio del mismo nombre sin que esto no implique preocupantes indicadores de bienestar social: una tasa de emigración que depende del precio del mineral⁷⁴, un índice alto de violencia e inseguridad ciudadana⁷⁵, importantes deficiencias en el sistema de salud —más aún considerando las enfermedades respiratorias características de centros mineros⁷⁶— y carencias aún presentes en cuanto a servicios básicos⁷⁷, concentradas principalmente en las zonas rurales.

La Empresa Metalúrgica Vinto creada en 1966 empezó operaciones en 1971 y tiene como su principal fuente de estaño concentrado a Huanuni; es también una de las principales productoras de estaño metálico a nivel global⁷⁸. Actualmente, cuenta con más de 3.000 trabajadores directos, lo que representa un importante porcentaje de la contratación laboral directa por parte del Estado en la minería⁷⁹, y de igual manera la producción de estaño de Huanuni significa una gran porción del total de la producción de estaño en Bolivia.

72 Parte de la Corporación Minera de Bolivia.

73 También produce concentrados de zinc-plata y plomo-plata, pero de manera marginal. Respecto de su proceso, el CEDIB (2015) apunta lo siguiente:

- Exploración. Se realizan trabajos de desarrollo en distintos niveles.
- Explotación subterránea. Extracción de 1.400 t/día de minerales de estaño y 50 t/día de minerales complejos. Una sección especial de la empresa trabaja relaves superficiales en el lecho del río Huanuni.
- Concentración. Procesamiento en dos ingenios, Santa Elena con capacidad de 700 a 1.200 t/día y Machacamarca con capacidad de 200 t/día. Estos concentrados van a Vinto para su fundición. Para complejos existe una planta de procesamiento con capacidad de tratamiento aproximado de hasta 60 TPD.

74 Tasa de migración neta en 2012: -2,46 (Gobierno Autónomo Municipal de Huanuni, 2015, p. 70).

75 En 2014 se reportó 659 denuncias de violencia familiar (Gobierno Autónomo Municipal de Huanuni, 2015, p. 70).

76 El municipio cuenta con un hospital de segundo nivel. Las principales causas de muerte son afecciones respiratorias y diarreas (Gobierno Autónomo Municipal de Huanuni, 2015, pp. 79-81).

77 Cobertura de agua potable en la ciudad de Huanuni: 73,42% cañería de agua potable y 14,34% pileta pública. A nivel municipal, el 53,16% de la población no tiene servicio sanitario, el 24,39% accede a este de forma privada y para el 22,45% el uso es compartido o público. Los que cuentan con servicio sanitario, drenan al sistema de alcantarillado, el resto a cámaras sépticas, pozo ciego, en la calle y al río Huanuni, principalmente.

78 Para mayores detalles ver Empresa Metalúrgica Vinto (2020).

79 En algún momento llegó a más de 4.0000 trabajadores.

Figura 9. Mapa de derechos mineros correspondientes al Distrito Minero Huanuni, 2014



Si bien Huanuni no aporta significativamente al conjunto del sector minero, sí es central para la minería estatal. En términos laborales en esta mina se concentra la mayor parte de los trabajadores mineros estatales. Esta situación genera que los representantes sindicales de esta empresa ocupen los principales cargos de la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB) y, por su forma de organización, de la Central Obrera de Bolivia (COB). Estos aspectos hacen que el poder político de los dirigentes mineros de Huanuni sea significativo tanto a nivel del sector minero estatal como a nivel de los trabajadores sindicalizados del país⁸⁰.

En términos ambientales esta mina no cuenta con licencia ambiental y es causante, junto a otras cooperativas mineras, de una altísima contaminación en la cuenca Huanuni y su vez, al ser uno de los principales tributarios, en el lago Poopó. Las principales causas de dicha contaminación son 1.531.500 t de desmontes o relaves mineros⁸¹ y algunos impactos generados son los siguientes:

- Desaparición de la pesca como actividad de sustento y comercial en el lago Poopó, por tanto, la desaparición de la organización de pescadores
- Mayor mortalidad de animales
- Baja productividad agrícola
- Contaminación del agua para consumo doméstico, pecuario y riego
- Erosión y salinización de tierras

⁸⁰ La Empresa Huanuni es la firma estatal más grande de Bolivia. Su sindicato tiene un papel fundamental en la dirección de la Central Obrera Boliviana, que dio al sector minero mayor relevancia en su estructura, ya que en los últimos 14 años sus dirigentes ocuparon la secretaría general de la COB. Este cargo y su capacidad de movilización provocó que tenga un rol central en el Movimiento Al Socialismo. Sus aportes a las campañas de este partido fueron públicos, incluso entregó una maleta de dinero en acto público en Palacio de Gobierno en 2016 (Ver Alanoca, 2016). Algunos de sus dirigentes fueron senadores o diputados y tuvieron una gran influencia en la designación de ciertos ministros de Minería.

⁸¹ Hay desechos de la minería en la cercanía de la cima del cerro Posokoni, parte alta del río Catari Cahua, desmontes en los sectores Harrison y Patiño, en el sector Talismán, Bocaminas Esperanza y María Francisca, planta de concentración Santa Elena y colas en el sector Porvenir y en el lecho del río Huanuni (DIMA COMIBOL, 2012).

Marco normativo

No existe una norma de declaración específica de utilidad pública, o cualquier otro término similar, para el funcionamiento de esta mina; más aún cuando esta data de hace más de un siglo. Esta situación ocurre prácticamente con la totalidad de las operaciones mineras, su categoría de utilidad pública proviene de la declaración general en los códigos mineros. Sin embargo, hay una normativa específica referida a la mina Huanuni y fundición de Vinto. Esta se resume en la siguiente tabla.

Tabla 8. Normas relativas a la mina Huanuni y fundición de Vinto que usan el término utilidad pública en el periodo 1994-2012

	NORMA	FECHA	AÑO	PROPÓSITO CENTRAL
Periodo capitalización	Decreto Supremo 23922	23-12-94	1994	Mantener el carácter subsidiario de Vinto respecto de COMIBOL para la capitalización.
	Decreto Supremo 24138	03-10-95	1995	Transferir al Tesoro General de la Nación la totalidad de activos líquidos y financieros de empresas capitalizadas.
	Decreto Supremo 24637	27-05-97	1997	Convenio de apoyo a la central de cooperativas de Huanuni con recursos de COMIBOL para resolver el conflicto de ocupación del cerro Posokoni.
	Decreto Supremo 24664	21-06-97	1997	Incluir contratos de arrendamiento de Huanuni y Colquiri a licitación de Vinto, además de un pasivo de apertura de 22,5 millones de dólares.
	Decreto Supremo 24686	30-06-97	1997	Autorizar el pago extraordinario a trabajadores que se retiren voluntariamente de COMIBOL.
	Decreto Supremo 25631	24-12-99	1999	Vender activos de Vinto, transferencia al sector privado del centro Huanuni, entre otros.

Continúa en la siguiente página

	NORMA	FECHA	AÑO	PROPÓSITO CENTRAL
Problemática ambiental	Ley 2994	24-02-05	2005	Declarar de urgencia la remediación ambiental.
	Decreto Supremo 335	21-10-09	2009	Declarar situación de emergencia de carácter departamental.
Problemática de regalías	Ley 3156	25-08-05	2005	Distribuir a los municipios regalías procedentes de contrato riesgo compartido Huanuni.
Periodo nacionalización	Decreto Supremo 28901	31-10-06	2006	COMIBOL asume el control del cerro Posokoni, contratación de cooperativistas por parte de COMIBOL.
	Decreto Supremo 29026	07-02-07	2007	Reversión del Complejo Metalúrgico Vinto al Estado.
	Ley 3719	31-07-07	2007	Elevar a rango de ley el DS 28901.
	Decreto Supremo 29459	27-02-08	2008	Declarar a Huanuni como empresa pública estratégica.
	Decreto Supremo 145	28-05-09	2009	Conformar directorios transitorios de Vinto y Huanuni.
	Decreto Supremo 499	01-05-10	2010	Reversión del Complejo Metalúrgico Vinto al Estado.
	Decreto Supremo 1369	03-10-12	2012	Declaración de áreas de uso exclusivo de COMIBOL.

Fuente: Con base en las normas mencionadas.

Se distinguen dos grandes grupos de normas: uno está relacionado con el proceso de capitalización-privatización de esta mina (1994-1999) y el otro está ligado, a su vez, a la nacionalización (2006-2012). En ambos casos, aunque con propósitos casi opuestos, las normas en cuestión fundamentan las acciones estatales de privatización o expropiación. Otro par de normas que no entran en estos grupos hacen referencia, una, a la declaración de urgencia a la remediación ambiental y, la otra, a mecanismos de distribución de beneficios, resultado de las actividades mineras, a los municipios.

De las normas mencionadas las siguientes tres utilizan los términos prioridad nacional o departamental y urgente necesidad:

Tabla 9. Normas relativas a Huanuni que utilizan el término prioridad nacional o departamental

NORMA	PROPÓSITO CENTRAL	PROYECTO	SECTOR	ARTÍCULO	TÉRMINO
Ley 2994, de 24 de febrero de 2005	Priorizar financiamiento y ejecución	Remediación ambiental de los cauces del río Huanuni	Medio-ambiente	Artículo 1°.- Dentro de la estrategia de buscar el equilibrio de conservación del medioambiente de la actividad minera y para evitar el riesgo de contaminación a la salud de los habitantes, se declara de prioridad y urgente necesidad la remediación ambiental de los cauces del río Huanuni, ubicado en el municipio de Huanuni, capital de la Provincia Pantaleón Dalence del Departamento de Oruro.	Prioridad y urgente necesidad
Decreto Supremo 29025, de 7 de febrero de 2007	Declarar zona de emergencia al municipio de Huanuni por enfrentamientos entre mineros		Minería	Artículo 2°.- (Declaración de prioridad) Se declara de prioridad nacional, la aplicación de medidas de emergencias a favor de los sectores y población damnificada, siguiendo lo establecido por el Decreto Supremo 28901 de 31 octubre de 2006.	Prioridad nacional

Continúa en la siguiente página

NORMA	PROPÓSITO CENTRAL	PROYECTO	SECTOR	ARTÍCULO	TÉRMINO
Ley 3921, de 18 de agosto de 2008	Priorizar financiamiento y ejecución	Construcción del embovedado “Río Huanuni”, ubicado en la ciudad intermedia de Huanuni	Cuencas	Artículo 1°.- Declárase de prioridad departamental la construcción del embovedado “Río Huanuni”, ubicado en la ciudad intermedia de Huanuni, Primera Sección de la Provincia Pantaleón Dalence del Departamento de Oruro.	Prioridad departamental

Fuente: Normas mencionadas.

En estos casos el término prioridad se usa para anteponer la ejecución y financiamiento de determinadas medidas: acciones de remediación ambiental, de atención a familias damnificadas o una obra de embovedado del río. De estos el más relevante, que se analiza con detalle más adelante, está relacionado con la remediación ambiental, puesto que se debaten concepciones de lo útil o beneficioso para el conjunto de la población.

En el caso de Huanuni, la discusión sobre la utilidad pública de la minería si bien pasó en algunos casos por medidas normativas, no siempre se centró en el campo normativo, sino en el ámbito práctico y discursivo. Se identifican dos momentos/temáticas de debate principal: la nacionalización-privatización y la problemática ambiental.

Problemática nacionalización-privatización: entre la ineficacia empresarial y el avance del cooperativismo

Con el argumento del déficit financiero —agravado por la explotación ilegal y robo de mineral— se privatizó la mina Huanuni. A diferencia de otras empresas que entraron dentro del concepto de capitalización —venta de más del 50% de las acciones a empresas privadas—, Huanuni y Vinto fueron privatizadas. Así el 9 de marzo de 2000 se adjudicó Huanuni al

Joint Venture, JV Comibol-Allied Deals PLC y después a RBG Minera Huanuni S.A.

La empresa adjudicada, que propuso un plan de inversiones y cambios importantes en la operación de la mina, no mejoró el rendimiento de Huanuni ni implementó su propuesta. Los reclamos de los trabajadores y la quiebra de RBG llevaron al inicio, en 2002, del proceso de reversión del contrato con la intervención de la firma por parte de COMIBOL.

En 2003 en el marco de las negociaciones con el gobierno para la “recuperación del patrimonio orureño”, se manifestó el afán de ganancias de RBG en desmedro de la eficiencia en la producción minera. El diputado César Balladares indicó: “Realmente, la empresa RBG no ha hecho una inversión positiva, porque no estaba dedicada a la producción minera y ha venido a Oruro solo para lograr ganancias, en vez de mejorar las condiciones de vida de Huanuni y de la producción de estaño” (La Patria, 2013).

El proceso de negociación coincidió con el incremento de los precios internacionales del estaño y el reflote de la actividad minera en Huanuni⁸². Esta recuperación enfrentó, sin embargo, diferentes conflictos: primero con el gobierno nacional para hacer efectiva la reversión y así conseguir recursos de inversión que permitan implementar mejoras en las operaciones; el segundo fue a nivel de la alcaldía —que llegó a tener hasta tres alcaldes en pugna al mismo tiempo—; el tercero fue con los desempleados de RBG; el cuarto por el robo de mineral, y finalmente entre cooperativistas y asalariados de la empresa. La negociación, por último, fue presionada mediante ofertas de compra de la empresa RBG por la cooperativa Playa Verde de Huanuni⁸³, por tanto, la conflictividad se centró en la pugna entre cooperativistas y trabajadores asalariados por el control de la mina.

El conflicto escaló al punto de enfrentamientos con varios muertos y la necesidad de intervención policial y militar. La búsqueda de salida a este problema motivó la definición de la nacionalización a través del DS 28901

82 Ramos (2004).

83 Morales (2006).

de 2006, que en 2007 fue elevado a rango de ley, la 3719. Posteriormente, el gobierno apostó a la nacionalización de la mina como una medida de beneficio al Estado y el entonces ministro de Minería, Guillermo Dalence, dijo:

La Empresa Minera Huanuni y la Metalúrgica de Vinto son la base de una verdadera nacionalización de la minería, porque se tiene que sentar las bases para una economía estatal del sector, diferente a lo que fue antes de 1985 [...]

En este momento, Huanuni y la Metalúrgica de Vinto son las únicas empresas estatales en Bolivia, no hay en el país otras empresas productivas estatales, en consecuencia, a partir de Huanuni tenemos que empezar a construir un sistema estatal moderno de administración de las relaciones de los trabajadores con el Estado y las relaciones de la empresa con el Estado, es decir, esta es la oportunidad para construir una economía estatal. (La Patria, 2007)

A diferencia de Huanuni, las nacionalizaciones de Vinto y de Colquiri, como se describió previamente, sí tuvieron una motivación diferente a la de salir de un conflicto social y económico.

Problemática ambiental.

Desastre ambiental y el surgimiento de la CORIDUP

El departamento de Oruro, junto a Potosí, es uno de los de mayor importancia histórica en la minería en Bolivia. Concentra la mayor parte de su actividad y potencial en el margen oriental del sistema hídrico, que está conformado por el río Desaguadero y los lagos Uru Uru y Poopó⁸⁴. Esta cercanía y la intensa actividad minera a lo largo del tiempo ocasionaron y acumularon importantes impactos ambientales sobre el agua, suelo y fauna. Por ejemplo, el derrame de petróleo de la empresa Transredes —en ese momento con Shell como principal accionista— en la región de Sica Sica

84 Ver Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural (2009, pp. 303-306).

ocasionó severas afectaciones ambientales y socioeconómicas en la zona y en el río Desaguadero. Esta situación provocó en la población una creciente preocupación y conciencia por el daño ambiental que la minería genera desde hace décadas.

El reclamo siempre ha estado presente por parte de nuestros abuelos, 1960, 70 y 80. Esas veces el agua era color rojo, por eso le llamábamos *puka mayu* (río rojo), pero aún las aguas servían para el riego y no así para el consumo humano. Mi abuelo y papá iban a reclamar a la prefectura y como no había secretario de medioambiente nada se podía hacer. Pero ya entre los 70 y 80 la contaminación ha empezado a crecer. (Ángel Flores, presidente de la central Kochi Iakala y vicepresidente de CORIDUP, como se citó en Arias Carballo, 2015, p. 13)

El caso del distrito minero Huanuni —estatal—, además de los centros mineros Japo, Morococala y Santa Fe —cooperativas— y la contaminación que generan en los ríos Huanuni, Santa Fe, Pairumani y a través de estos al río San Juan de Sora Sora hasta el Poopó, es uno de los más relevantes. En este centro minero las principales fuentes de contaminación, resultado de la actividad minera presente y pasada, son las aguas ácidas de las minas en operación, los desmontes, colas, relaves y otras filtraciones de depósitos de residuos mineros e ingenios (Montoya Choque y otros, 2011, pp. 37-38); se impactan el suelo, aire y agua⁸⁵, la salud humana y producción agropecuaria⁸⁶.

85 Ocupación irreversible de suelos fértiles —huecos, depósitos de desmontes mina, plantas de tratamiento, construcción de caminos, campamentos, planta de tratamiento de minerales y otros—, efluentes ácidos, emanación de polvos finos, alteración casi permanente de los drenajes superficiales, contaminación de las aguas superficiales y subterráneas, alteración temporal de caudales, presencia de partículas finas, polvos, gases en el aire, contaminación sonora, alteración o eliminación de hábitats vegetales terrestres, pérdida de elementos fértiles, aumento drástico de las pendientes y de la erosión, cambios en el comportamiento de la fauna (Montoya Choque y otros, 2011, pp. 39-39).

86 “Varios casos severos de contaminación a gran escala se da en la cuenca del Poopó, estudios actualizados muestran la elevada concentración de sulfatos y metales pesados en las zonas de río Sora Sora y San José, situación que es más crítica para la región norte del lago Poopó y sus afluentes (Quintanilla et al., 2007). Las zonas del río Huanuni, río Poopó, Pazña, Huanca son las que presentan una elevada concentración de cadmio, zinc, plomo, arsénico y hierro. El río Poopó, de aguas mayormente alcalinas, ha llegado a presentar valores de concentración de plomo entre 16 y 224 mgr/kg, así como de zinc: 27 -330 mgr/kg. Asimismo, se han reportado lluvias ácidas en las zonas norte del lago Poopó debido a emanaciones de dióxido de azufre y nitrógeno provenientes de fundidoras de la zona [...] (Quintanilla y otros, 2007; CAMINAR, 2008)” (como se citó en Ribera, 2008, p. 72). Una valoración detallada de estos impactos en Montoya Choque y otros (2011) y una identificación más pormenorizada de las fuentes de contaminación e impactos en el centro urbano

Los grupos poblacionales más afectados son sin lugar a dudas los más expuestos —mineros— y los más vulnerables —niños, mujeres y tercera edad—. Se afecta a una diversidad de derechos: el derecho al agua, a la alimentación, a la salud, a un medioambiente sano, a la vida.

El año 2004, la Organización de los Niños, Niñas y Adolescentes Trabajadores de Huanuni difundieron mensajes a mano y la exposición de fotografías donde se mostraba la cantidad de residuos sólidos, las aguas del ingenio de la Empresa Minera Huanuni y la falta de alcantarillado como principales contaminantes en el municipio. (Arias, 2008, como se citó en Arias Carballo, 2015, p. 16)

Los efectos los estamos sintiendo entre la gente que constantemente está tosiendo, a veces esa tos dura más de un mes y de repente desaparece, pero de pronto vuelve a reaparecer también. A causa de eso, aquí en la población tenía un paciente mayor que tosía frecuentemente, le hice hacer análisis de esputo para saber si era enfermedad de resfrío o TB; los resultados fueron negativos. Luego le mandé a sacarse una placa a la ciudad de Oruro y al ver las placas el señor tenía todo el pulmón perforado. Este paciente no tenía antecedentes de haber trabajado en la mina ni mucho menos haber fumado. Otra cosa que extraña es la talla de los niños; es la más corta en todo el municipio de Toledo y eso es el reporte que se encuentra registrado.

[...] Al consultorio traen animales con malformaciones. Los animales tienen pus en el corazón, abortos de animales, ellos se sienten impotentes debido a que no tenemos veterinario en la región. (Enfermera de Toma Toma, como se citó en Arias Carballo, 2015, p. 66)

La mujer es la más afectada; nos damos cuenta en los recursos económicos y en la comida, porque antes teníamos queso, leche y carne para nuestros hijos y ahora comemos como pobres. Nos re-

en Gobierno Autónomo Municipal de Huanuni (2015, p. 108).

cogemos juguetes de lo que traen las aguas de Huanuni. Nuestros animales comen plásticos. (Comunaria de Realenga, como se citó en Arias Carballo, 2015, p.103)

Estas afectaciones alcanzan también aspectos culturales y migratorios que impactan a varias generaciones:

La contaminación, efecto del extractivismo, no solo está afectando al medioambiente, sino también a las culturas de los pueblos, debido a que con el tiempo las costumbres no pueden ser practicadas como hacían sus antepasados, porque el entorno natural social está cambiando permanentemente a causa de la contaminación.

Otro efecto que cala hondo en la debilitación de las culturas, es la migración. A raíz de las tierras contaminadas y la fertilidad de estas, miles de familias han optado por migrar a las ciudades, dejando atrás en sus lugares de origen sus prácticas culturales auténticas. (Franz Zunagua, de Justicia Socioambiental CEPA, como se citó en Arias Carballo, 2015, p. 35)

Ojalá los que ahora trabajan en las cooperativas y las empresas mineras privadas comprendan que, aunque se vayan a las ciudades o al extranjero, serán peregrinos en otra tierra. Esto lo digo con experiencia. Pues, es un orgullo tener nuestros campos y gozar de los beneficios que nos da nuestra tierra. Sin embargo, si lo arruinamos, ellos saldrán de esta tierra y solo de ancianos añorarán retornar a lo que generosamente nos ofrece nuestra Pachamama. (Testimonio de la CORIDUP, como se citó en Arias Carballo, 2015, p. 109)

Los impactos y la falta de respuesta por parte de alguna entidad pública a los diferentes reclamos realizados durante años llevó a que las comunidades afectadas, por esta mina y por otras en la zona del río Desaguadero y lagos Uru Uru y Poopó, se organicen y conformen la Coordinadora en Defensa del Río Desaguadero y lagos Uru Uru y Poopó (CORIDUP).

Esta se constituye así en una:

Organización social en defensa y preservación de la Madre Tierra y el principio del vivir bien [...] iniciaron sus reclamos por el cuidado y la preservación del medioambiente desde la década de los años 80, como consecuencia de los efectos ambientales causados por las actividades de las operadoras mineras de la región, fundamentalmente en cercanías a las subcuencas Huanuni, Desaguadero, los lagos Poopó y Uru Uru y Antequera. [...] Se constituye en un espacio de denuncia frente a las operadoras mineras que usan reactivos químicos que afectan su hábitat natural, también se constituye en un espacio de interpelación, concertación y propuesta del respeto a la Madre Tierra y la concreción del *qamaña* —vivir bien—vivir en equilibrio—vivir con dignidad— [...] Es una organización que articula a autoridades originarias, representantes de las comunidades afectadas, representantes sindicales agrarios, representantes de las comunidades indígenas y gente de base. (Arias Carballo, 2015)

De acuerdo con lo expuesto, uno de los argumentos centrales para reivindicar las afectaciones por los impactos de la contaminación ambiental es “defender la Madre Tierra” como un referente de bien común: el agua para tomar, para regar o para los animales, los suelos, el aire.

La lama que baja de Huanuni nos está inundando y lo que era antes terreno de pastoreo, ahora con todo lo que trae de Huanuni al nivel del camino se está volviendo y se está comiendo nuestros terrenos. (Comunario, como se citó en Arias Carballo, 2015, p. 52)

La contaminación parecería que está nomás en el río, pero no es así; aquí por Pocopampa sentimos que el agua se está volviendo cada vez más salada y no podemos cavar pozos en cercanías a la carretera porque el agua se siente otra clase. Ahora tenemos agua en las rinconadas, pero es poco ya apenas nos alcanza para regar nuestros productos que apenas cosechamos para nuestro

consumo y no así para comercializar en el mercado. (René Flores, de la comunidad de Pacopampa, como se citó en Arias Carballo, 2015, p. 64)

El olor es feo, parece que ya nos hemos acostumbrado aquí en Huanuni; a veces se impregna a la ropa y hasta en nuestros cuartos, qué vamos a hacer, así vivimos. (Comunaria de Viluyo, como se citó en Arias Carballo, 2015, p. 65)

En el proceso de organización y defensa del medioambiente de la CORIDUP, al hablar sobre una problemática relevante, se aglutinó un importante número de comunidades y sus reivindicaciones difundidas a nivel nacional obtuvieron el apoyo de la sociedad civil boliviana. La coordinadora organizó diferentes actividades como parte de su estrategia de presión al gobierno para que tome acciones frente a la contaminación, algunas de estas fueron:

- Gestiones ante autoridades para elaborar, consensuar y promulgar normas, que implicó reuniones permanentes y frecuentes.
- Inspecciones interinstitucionales con autoridades.
- Convenios interinstitucionales con CEPA, UTO, FEJUVE.
- Mesas de trabajo, 16 y 17 de octubre de 2007 y el 18 y 19 de junio de 2009.
- Movilizaciones, entre las que destaca la Marcha por la Defensa del Medioambiente y la Pachamama hasta La Paz, mediante la que se obtuvo la promulgación del Decreto Supremo 335.
- Seguimiento a la auditoría ambiental de Kori Kollo —Inti Raymi—.

Las mesas de trabajo de 2007 fueron la primera respuesta seria de parte del gobierno frente a las demandas ambientales de la CORIDUP⁸⁷. Sin

87 La respuesta del gobierno de Evo Morales está relacionada con la estrategia de atención a los diferentes sectores sociales que lo apoyaron con el objetivo de fortalecer su posición en un momento político muy complejo de confrontación con grupos de poder económico y político en Santa Cruz, Tarija, Pando y Beni —la denominada Media Luna—.

embargo, esta respuesta rápidamente fue opacada con la nacionalización de Huanuni, estrategia para resolver el conflicto entre los trabajadores de la empresa intervenida por COMIBOL y los cooperativistas. No es hasta 2009 y como resultado de una marcha desde Oruro hasta La Paz que se reactivaron las mesas y se logró la aprobación del Decreto Supremo 335⁸⁸.

Tabla 10. Proceso de las mesas de trabajo, declaratoria de emergencia ambiental y auditoría ambiental a Kori Kollo

Proceso de las mesas de trabajo y gestión del decreto supremo de declaración de emergencia ambiental
<ul style="list-style-type: none"> • Promover inspecciones in situ con participación de autoridades departamentales y nacionales.
<ul style="list-style-type: none"> • Ante el incumplimiento de compromisos, realización de reuniones interinstitucionales en mesas de trabajo.
<ul style="list-style-type: none"> • Reuniones ampliadas de comunidades u organizaciones para determinar acciones mediante votos resolutivos y pronunciamiento para demandar que la subcuenca de Huanuni sea zona de emergencia ambiental con carácter departamental.
<ul style="list-style-type: none"> • Diagnóstico de la región afectada incluyendo un análisis de contexto basado en la problemática social, económica y ambiental, a partir de los impactos sobre el suelo, agua, fauna y flora.
<ul style="list-style-type: none"> • Autodiagnóstico comunal para sistematizar información y construir una propuesta de decreto supremo.
<ul style="list-style-type: none"> • Solicitud de declaración de emergencia ambiental respaldada en pronunciamientos, votos resolutivos y diagnósticos.
<ul style="list-style-type: none"> • Gestiones e inspecciones ante municipios, la prefectura del departamento —ahora Gobernación—, Ministerio de Defensa y el CONARADE.
<ul style="list-style-type: none"> • Organización de una campaña de incidencia basada en acciones de comunicación, educación, cabildeo, seguimiento y monitoreo.

Continúa en la siguiente página

⁸⁸ El contexto político nuevamente es un factor determinante: en 2009 se puso en consideración la nueva Constitución Política del Estado y con mucha dificultad se consolidó la hegemonía política del MAS.

Declaratoria de zona de emergencia ambiental

Por último, el 21 de octubre de 2009 se aprobó el Decreto Supremo 335 que declara en situación de emergencia ambiental a los municipios de Huanuni, Machacamarca, Poopó y el Choro del departamento de Oruro, con influencia en la subcuenca Huanuni.

La norma define las siguientes líneas estratégicas:

- Mitigación, tratamiento y control ambiental de la contaminación minera de la subcuenca Huanuni.
- Conservación de los recursos naturales de la subcuenca Huanuni.
- Saneamiento básico para la mejora de la calidad de vida de la población de la subcuenca.
- Educación ambiental y capacitación para la mejora de las actividades que se desarrollan en la subcuenca.
- Atención en salud ambiental para la población de la subcuenca.
- Gestión de las afectaciones de la población de las subcuencas.

Auditoría ambiental a la operación minera de Kori Kollo de EMIRSA

- La auditoría se demandó desde 2002.
- Aunque se aceptó su realización, la demora en los procesos de licitación ocasionó que esta se inicie de forma efectiva recién a fines de 2009.
- La CORIDUP promovió que, con apoyo de la Universidad Técnica de Oruro-Facultad de Agronomía, voluntarios de Bélgica, Austria, EEUU, se elabore un estudio paralelo.

Fuente: Con base en Caichoca (2010).

El Decreto Supremo 335 se convirtió en un importantísimo avance, pues se consolidó y visibilizó la aceptación de parte del gobierno de los graves impactos ambientales que ocasiona la minería.

Tabla 11. Contenidos del Decreto Supremo 335

Artículo 1°.- (Objeto) El presente Decreto Supremo tiene por objeto Declarar Situación de Emergencia de Carácter Departamental, debido a la inminente afectación a la salud humana y la seguridad alimentaria ocasionada por la prolongada presencia de contaminación y salinización de los suelos del área de influencia de la Sub-Cuenca Huanuni del Departamento de Oruro, en el marco de lo dispuesto en la Ley N° 2140, de 25 octubre de 2000, para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y/o Emergencias.

Artículo 2°.- (Declaración de situación de emergencia)

- I. Se declara Situación de Emergencia de Carácter Departamental, con aplicación en los Municipios de Huanuni, Machacamarca, El Choro y Poopó del Departamento de Oruro.
- II. En función a la evaluación técnica de la magnitud de la afectación en la Sub-Cuenca Huanuni del Departamento de Oruro, los efectos del presente Decreto Supremo podrán ser ampliados a los municipios cuya situación de peligro lo amerite, mediante la emisión de una Resolución Bi-Ministerial del Ministro de Defensa y el Ministro Cabeza de Sector del área competente.

Artículo 3°.- (Responsabilidad)

- III. El Ministerio de Defensa, a través del Viceministerio de Defensa Civil, desarrollará las acciones pertinentes para la atención de la emergencia declarada, en el marco de sus atribuciones y competencias.
- IV. Debido a que la emergencia declarada surge como consecuencia de la actividad minera, la Prefectura del Departamento de Oruro y los municipios afectados, en coordinación con el Ministerio de Minería y Metalurgia, a través de la Corporación Minera de Bolivia, promoverán planes, programas y proyectos destinados al estudio técnico e implementación de políticas de prevención, mitigación, rehabilitación y recuperación de los impactos negativos al medioambiente y a la población en la Sub-Cuenca Huanuni o Río San Juan del Sora Sora del Departamento de Oruro.

Los Ministerios de Medio Ambiente y Agua, de Desarrollo Rural y Tierras y de Planificación del Desarrollo, así como otras entidades y/o instancias, en el marco de sus atribuciones y competencias, coordinarán y coadyuvarán en la implementación de las acciones que permitan la atención de la emergencia declarada en el presente Decreto Supremo, en el marco de la Estrategia para la Recuperación Integral de la Cuenca Huanuni, que en Anexo forma parte de la presente disposición.

Fuente: Norma citada.

A pesar de las demandas y la movilización, la presión del sector minero y del gobierno en todos sus niveles redujo el pedido a solamente el cumplimiento de la normativa ambiental. Se dejó de lado la recuperación de actividades económicas vinculadas al ecosistema —producción agrícola, pesca— que en algún momento existían o la suspensión de las actividades mineras contaminantes. Por su parte, los periódicos reflejaron la posición de los mineros respecto de las demandas ambientales: “Mineros sindicalizados en estado de emergencia por decreto de emergencia ambiental [...] eso repercutiría en la desocupación, será un desastre económico para los trabajadores, a nivel departamental, porque la economía gira en torno a la minería” (La Patria, 2009).

Las demandas generales de la CORIDUP se concentraron en hacer cumplir la ley ambiental para preservar el medioambiente, puesto que decía que las operadoras mineras manifestaban que con solo la licencia ambiental ya cumplían toda la normativa (Layme, 2012).

Nosotros no estamos en contra de los mineros, sino deberíamos trabajar conjuntamente. Por ejemplo, Huanuni al ser una empresa nacional que nos enorgullece por generar divisas al Estado también debería ser una empresa que demuestre en temas ambientales y ser ejemplo por ser una empresa nacional y debería dar ejemplo a las empresas privadas con tratamientos de agua, dique de colas, etc.

Nosotros no estamos en contra de la empresa y no queremos hacerles daño; porque además de nosotros siendo ganaderos, ellos consumen lo que producimos, por eso deberíamos trabajar juntos.

Nosotros no estamos en contra de los operadores mineros, solo queremos decir: quien contamina paga, nada más, eso pedimos. (Participantes de mesas de trabajo, como se citó en Arias Carballo, 2015, p. 77)

No se quiere afectar la fuente de trabajo de los trabajadores [...] Exigimos una minería responsable ambientalmente.

[En el caso del agua] debería existir una priorización en el uso del agua, primero está la vida, el excedente puede utilizar la minería. Pero deben tratar estas aguas residuales, promoviendo técnicas de recirculación. (Layme, 2012)

En este sentido, la CORIDUP planteó de forma más precisa las demandas de cumplimiento de la normativa ambiental en las segundas mesas de trabajo que se realizaron en 2019. Estas se presentan en la siguiente tabla:

Tabla 12. Demandas planteadas por la CORIDUP en las segundas mesas de trabajo, 2009

SUBCUENCA DESAGUADERO
TEMA: Kori Chaka
<ul style="list-style-type: none"> • Implementación de monitoreos periódicos con participación de las comunidades, según ley 1333, artículos 92 y 93. • Proceso de consulta y socialización sobre el uso de aguas del río Desaguadero para las operaciones mineras de Kori Kollo y Kori Chaca, a las comunidades afectadas por el potencial de disminución del caudal de agua del mencionado río. • La Autoridad Ambiental Competente Departamental y la Autoridad Ambiental Competente Nacional —de acuerdo con el artículo 93 del Reglamento para la Prevención y Control Ambiental (RPCA)— debe pedir la complementación o ajuste de los documentos exigidos por ley para el Control de Calidad Ambiental, determinando la inclusión de la comunidad de Sora Chico dentro del área de influencia directa, ya que se verificó —en inspección— que se encuentra dentro del área de cinco kilómetros. También se debe incorporar a las comunidades aguas abajo hasta la provincia Poopó en el área de impacto extendido.
TEMA: aguas ácidas de San José
<ul style="list-style-type: none"> • Implementación de una planta de tratamiento de aguas ácidas de la mina San José para cumplir con los artículos 43, 46 y 47 del Reglamento en Materia de Contaminación Hídrica (RMCH).
SUBCUENCA HUANUNI
TEMA: Río Huanuni
<ul style="list-style-type: none"> • Declarar zona de emergencia ambiental a la subcuenca. • Implementar dique de colas y una planta de tratamiento de agua para cumplir con los artículos 43, 46 y 47 del RMCH.

Continúa en la siguiente página

- Implementar dique de colas y una planta de tratamiento de agua en el ingenio de Machacamarcas y mineras de Japo y Morococala.
- Implementar obras de infraestructura para la construcción de gaviones y muros de contención a lo largo del río Huanuni hasta aguas abajo del Poopó —las obras deben iniciarse desde aguas abajo del sector Karavi—.

SUBCUENCA CAÑADÓN ANTEQUERA

TEMA: Bolívar Sinchi Wayra

- Cumplimiento de la ley de acuerdo a consideración y determinación de iniciar proceso administrativo en contra de la Empresa Sinchi Wayra, mediante Resolución Administrativa 60/09.
- Reposición de fuentes de agua y realizar el estudio hidrogeológico.
- Evitar la remoción de suelos y cumplir con el derecho a la consulta.
- Ante derrames de carga en transporte de minerales exigir un plan de remediación, reparación y resarcimiento de daños —sector camino Poopó-Antequera—, derrames verificados y sancionados por la Autoridad Ambiental Competente a nivel Departamental (AACD).
- Se debe realizar la mitigación y remediación de toda el área afectada desde Antequera a Pazña.
- Implementar un plan de control y monitoreo con la participación de las comunidades, deben realizar la reforestación de todas las comunidades afectadas por la minería, es decir, todo el cañadón Antequera de manera inmediata.
- Se debe implementar una planta purificadora de agua para todo el cañadón Antequera que pueda proporcionar agua potable que sirva para riego.

TEMA: Avicaya

- Cumplimiento de las recomendaciones de inspección y resolución administrativa 139/07 y 227/08.
- Reposición de aguas —para consumo y riego—.
- Exigir tratamiento de los casos Estalsa y Cuchu Avicaya.
- Secado de vertientes a consecuencia de corte de venas de agua subterránea en operaciones mineras.
- Se debe realizar la reposición de agua potable a todas las comunidades afectadas en la región.

TEMA: Totoral

- Exigir la implementación inmediata de medidas de mitigación —generación de aguas ácidas, desmontes— al nuevo propietario de la Minera San Lucas subsidiaria de Sinchi Wayra trabaje o no trabaje.

Continúa en la siguiente página

- Antes de iniciar operaciones, en la tramitación de Licencia Ambiental debe haber un proceso de consulta a las comunidades en el marco del Convenio 169.
- Prohibir la remoción de suelos superficiales y trabajos de prospección sin autorización de la comunidad, además de no tener licencia ambiental.
- Realizar un estudio general sobre los impactos y daños ambientales en la subcuenca Antequera, en coordinación con las instituciones públicas de gobierno y la Organización de las Naciones Unidas (ONU), a recomendación de la institución internacional y las comunidades.

SUBCUENCA POOPÓ

TEMA: Sinchi Wayra

- Nuevo proceso de consulta a las comunidades —documento de consulta que presentó en 2005 fue irregular— en el marco del Convenio 169.
- Uso de aguas tratadas y para tener garantías el prefecto debe autorizar conforme al artículo 10 inciso E) y el artículo 67 del RMCH; caso contrario cero descarga de aguas de copagira.
- Protección, control de las aguas subterráneas y vertientes de la subcuenca Poopó.
- Implementación de monitoreos periódicos con participación de comunidades, según la Ley 1333, artículos 92 y 93.
- Ampliación del área de influencia —área de impacto extendido—.

TEMA: Tiwanacu

- Cumplir el Plan de Mitigación y remediación ambiental de acuerdo con la resolución administrativa 226/08.

TEMA: Candelaria

- Cumplir con la normativa ambiental de acuerdo con el artículo 98 del Decreto Supremo 24176.

TEMA: COMINUR

- Cumplir con la normativa ambiental de acuerdo con el artículo 98 del Decreto Supremo 24176.
- Remediación ambiental.
- Realizar un estudio general sobre los impactos y daños ambientales en la subcuenca Poopó.

Fuente: Con base en Caichoca (2010).

A pesar de poner por delante sus demandas de cumplimiento de la normativa, respecto de otras, el debate sobre la reivindicación de una adecuada aplicación de la ley tiene como trasfondo el cuestionamiento a la eficiencia y carácter del Estado.

Además de la eficiencia, la ausencia del Estado —en todos sus niveles, principalmente nacional y departamental como ya se mencionó previamente— en estas temáticas se ha convertido en un factor organizador a nivel de las comunidades afectadas:

La indiferencia de las autoridades respecto de la problemática ambiental hizo que las comunidades afectadas coincidieran en la necesidad de encarar acciones de forma organizada, para viabilizar las propuestas de solución a las demandas presentadas, aperturando además espacios de deliberación, coordinación e incidencia, en el marco de la normativa ambiental (Caichoca, 2010, p. 16).

Y es este factor no solo el motivante para organizar, sino al mismo tiempo es un propósito de la organización. Instar la atención del Estado a las demandas fue el centro de sus acciones: inspecciones, mesas de trabajo, movilizaciones, marchas, gestiones, cartas abiertas al presidente, declaración de emergencia ambiental.

Algunos elementos destacables de las estrategias para lograr este cometido son los siguientes:

- El carácter e impacto público otorgó mayor efectividad a las acciones de la CORIDUP:
 - Las cartas públicas al presidente recurrieron a la opinión pública e imagen de esta autoridad como instrumento para captar su atención.
 - La marcha a la ciudad de La Paz en el contexto de la 8ª Marcha Indígena, que tenía como principal reivindicación y problemá-

tica la del TIPNIS, de igual forma captó la atención del gobierno en un contexto políticamente muy complejo⁸⁹.

- El largo tiempo y permanencia de estas acciones:
 - “No son resultados de la noche a la mañana”. En 2009 para que se apruebe el decreto supremo se viajó a La Paz 62 veces, más de una vez por semana.
 - Disponibilidad para hacer seguimiento continuo y estrecho a las gestiones.

Pese a estos avances y logros, en la práctica se ha postergado y olvidado las medidas de mitigación ambiental. Un programa con apoyo de la Unión Europea se centró en las principales expectativas, pero difícilmente logró avanzar en ese proceso de remediación ambiental. Como se mencionó antes, las importantes inversiones estatales en Huanuni que incluían diques de colas tuvieron una serie de desaciertos⁹⁰, que no solo postergaron la implementación de medidas, sino que sirvieron para acallar las demandas sociales de la CORIDUP y erosionar por otros medios la movilización que esta organización lideraba.

⁸⁹ Complejo por las siguientes razones: el arribo de la marcha indígena a la ciudad de La Paz después de la represión en Chaparina le dio un alcance nacional a este conflicto, generándose articulaciones de oposición al gobierno ya no desde el sector político de derecha sino desde las organizaciones antes aliadas y base del gobierno y de la población urbana de las principales ciudades.

⁹⁰ Ver Cantoral (2017).



Publicaciones que promueven
y generan conocimiento crítico,
debate y formación social.

- **Naturaleza, extractivismo y corrupción. Anatomía de una íntima relación**
Eduardo Gudynas
- **Protección y autoprotección para comunidades en resistencia al extractivismo**
Moritz Tenthoff
Valeria Campos
Miguel Miranda
Oscar Campanini
- **Calibán y la bruja. Mujeres, cuerpo y acumulación originaria**
Silvia Federici
- **Derechos y violencias en los extractivismos. Extrahecciones en Bolivia y Latinoamérica**
Oscar Campanini
Marco Gandarillas
Eduardo Gudynas
- **Pueblos amazónicos en aislamiento voluntario bajo la amenaza de muerte por actividades extractivas**
Georgina Jiménez
- **El negocio de mercurio en Bolivia. Estudio sobre la comercialización para la minería aurífera en Bolivia**
Oscar Campanini G.

lalibrelibreriasocial.com

MINERÍA O, BIEN COMÚN

Utilidad pública en la normativa minera en Bolivia

Las actividades extractivistas en América Latina y Bolivia en los últimos años no solo cobraron mayor importancia, sino que incidieron en gran medida en la forma en que se organiza la economía, la política e incluso los aspectos culturales y sociales en nuestros países. La vulneración de los derechos humanos y el medioambiente es parte intrínseca de los extractivismos. En este contexto, las transformaciones normativas para posibilitar la consolidación de los extractivismos son un mecanismo central de estas vulneraciones y afectaciones.

Un argumento importante para justificar estas transformaciones es el *bien común* o *interés común* por sobre los intereses particulares. En términos normativos, es la priorización de la utilidad pública frente al beneficio privado.

El presente informe hace un breve análisis de esta problemática en la normativa boliviana. Desde un abordaje más sociológico que legal del uso del término en las normas, se busca indagar en el significado e implicaciones que tiene este —y otros similares— en el sector minero de Bolivia.



ISBN: 978-9917-9833-8-5



Brot
für die Welt

MISEREOR
IHR HILFSWERK

CEDIB

Centro de Documentación e Información Bolivia