

MINERÍA ¿PARA EL BIEN COMÚN?

El uso del término
utilidad pública en la
historia de Bolivia



MINERÍA ¿PARA EL BIEN COMÚN?

El uso del término
utilidad pública en la
historia de Bolivia

Minería ¿para el bien común?
El uso del término *utilidad pública* en la historia de Bolivia

Elaborado por:
Valeria Campos

Revisado por:
Oscar Campanini

Con base en el informe
“Minería o bien común. Utilidad pública en la normativa
minera de Bolivia”

Editorial:
LA LIBRE 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.

Ilustración y maquetación:
Efraín Ramos

Copyright © 2021

Primera edición: Enero de 2022

ISBN: 978-9917-9833-9-2

Depósito Legal N° 2-2-1463-2022

La presente edición es posible
gracias al apoyo de:

Brot
für die Welt

MISEREOR
IHR HILFSWERK



Editado bajo la licencia CC BY-NC-SA 4.0 que permite compartir (copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato) y adaptar (remezclar, transformar y construir a partir del material), asegurando la atribución adecuada al original, sin fines comerciales, y los materiales derivados se deben distribuir bajo la misma licencia.

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.

Introducción

Las actividades extractivistas en América Latina y Bolivia, en las últimas décadas, se ampliaron e intensificaron con preocupantes impactos ambientales y la vulneración de los derechos humanos. Sin importar la orientación política del gobierno, en todos los países de la región, uno de los argumentos centrales para impulsarlas es el del *bien común* o *interés común* que debe primar por sobre los intereses particulares. En las normas el engañoso término legal *utilidad pública* es el mecanismo principal para justificar estas actividades.

En la práctica los impactos socioambientales ponen en cuestionamiento este argumento:

- ¿Cómo es posible que el supuesto bien común pase como factura para comunidades y pueblos indígenas el despojo de sus territorios, la destrucción de sus medios de vida y la vulneración de derechos en todo el territorio nacional?
- ¿Cómo es posible que la destrucción de importantes ecosistemas, la contaminación de fuentes de agua, suelo y aire —que comprometen incluso el futuro de sus hijos y nuestros hijos— respondan a ese interés común?
- ¿Quién decide lo que es el mayor beneficio para el conjunto de los bolivianos y bolivianas?
- ¿Por qué las comunidades afectadas no participan en esa decisión?

Esta cartilla describe cómo a través de la historia se usa el término utilidad pública en la normativa minera para beneficiar al sector minero en lugar de responder realmente al interés común o colectivo.



¿Qué es la utilidad pública?

Muchas necesidades se cubren más efectivamente de forma colectiva, como la salud, la educación y los servicios básicos. Un hospital que atiende a una ciudad, una zona o una región permite a cualquier persona tener a disposición atención de salud para cuando la requiera. De manera individual sería imposible acceder a todos los servicios y equipos de los que un hospital sí tiene disponibilidad. Estas prestaciones son útiles para todo el público, es decir, son de *utilidad pública*.



Utilidad pública es “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 las leyes esta figura se utiliza principalmente para expropiar, o sea, quitar a una persona individual una propiedad para construir alguna obra o proyecto que beneficie al colectivo. Sin embargo, ¿quién y cómo se define ese beneficio común? y ¿esa definición es realmente beneficiosa para la colectividad?



En la normativa boliviana revisada se identificaron 34 términos con un uso y concepción similar, algunos de los más relevantes son prioridad nacional/departamental/regional, necesidad pública, utilidad nacional o de la nación, interés nacional o de la nación, prioridad pública e interés público.



La utilidad pública en la normativa minera a lo largo de la historia de Bolivia

Para responder a las anteriores preguntas se analiza el caso de la minería que, desde la conformación de Bolivia, es una de las principales actividades extractivas con significativos impactos. A continuación, se hace un rápido repaso de cómo este sector planteó la utilidad pública a lo largo de la historia ¹.

1825-1880

Periodo de vigencia de las ordenanzas de Minas de Nueva España

Bolivia se constituyó como país independiente en 1825, después de una guerra de más de 15 años, pero recién medio siglo después se consolidó en un Estado.



En esta etapa, por el abandono de minas durante el periodo de guerra, la falta de fuerza de trabajo por la eliminación de la *mit'a* o trabajo obligatorio impuesto durante la colonia y los altos precios del azogue, la reactivación de la minería fue un asunto de alta importancia para el Estado. Por tanto, se impulsaron dos medidas importantes para convertirla en una fuente de divisas relevante:

- La emisión de la moneda feble, cuyo valor era menor al valor nominal por el uso de aleaciones con menor porcentaje de plata.
- El monopolio de la comercialización de la plata por parte del Estado, una de las varias políticas proteccionistas que impulsaron tanto Andrés de Santa Cruz (1829-1839) como José Ballivián Segurola (1841-1847).

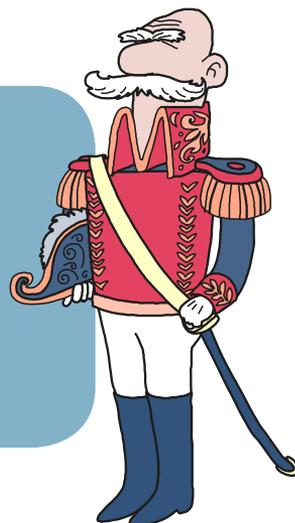


Los mineros percibieron estas medidas proteccionistas como signos de presión e inseguridad. La figura de despueble —caducidad por falta de trabajo que se viabilizaba a simple denuncia de terceros—, en particular, se entendió como una medida de gran inseguridad jurídica. Por esta razón, **consolidar la oligarquía minera alrededor de la plata incluyó, entre varios aspectos, reivindicar la seguridad jurídica de la minería.**

Las ordenanzas de Minas de Nueva España de 1783 —incluso después de extinguido el control de la corona española— rigieron la minería en Bolivia hasta 1880. Si bien la figura de utilidad pública se introdujo en la Constitución Política del Estado (CPE) de esa época, como parte de la consolidación y modernización del Estado y la legislación, esta no se explicitó en las primeras normas mineras.

La reactivación de la minería fue un asunto de alta importancia para el Estado. Por tanto, se impulsaron dos medidas importantes para convertirla en una fuente de divisas relevante:

- La emisión de la moneda feble.
- El monopolio de la comercialización de la plata.



Principales normas mineras, sus características y las disposiciones más relevantes respecto de la utilidad pública, en el periodo 1825-1879

NORMA	AÑO	CONSIDERACIONES RESPECTO DE LA NORMA	COMENTARIO RELACIONADO CON LA UTILIDAD PÚBLICA
Ordenanzas de Minas de Nueva España (1783) y ordenanzas 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 de 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 y diputados territoriales. • Su vigencia fue suspendida el 5 de octubre de 1836 por considerarse inconveniente y defectuosa. Fue 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, la 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 de septiembre de 1852)	1852	<ul style="list-style-type: none"> • Dominial. • Recupera ordenanzas del Perú, se centra en las minas de Potosí y la minería de oro, plata y azogue. • Procedimiento complejo y muchas causales para la reversión de las minas. 	
Normativa que contempla sustancias no metálicas o fósiles (8 de enero y 31 de diciembre de 1872)	1872	<ul style="list-style-type: none"> • Abarca las materias inorgánicas como el salitre y otros minerales no metálicos como el azufre, bórax, yesos y salinas. • Mejoría en procedimientos de medidas, estacas y cuadradas. 	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—.

1880-1938

Periodo de la legislación minera liberal

Esta etapa es la de la consolidación de una oligarquía minera en el gobierno, de la liberalización de la minería y de la articulación de la minería boliviana con capitales transnacionales —chilenos e ingleses—. La abolición de la moneda feble y la liberalización del comercio de la plata (1872) fueron las primeras conquistas que afianzaron a la oligarquía minera y dieron pie al fortalecimiento de sus relaciones con capitales extranjeros. El código de 1880 y su reglamento fortalecieron tres medidas: la concesión a perpetuidad —cuasi propiedad privada—, la utilidad pública y la forma de expropiación y servidumbres. En este contexto la figura de utilidad pública fue el argumento legal para dar prioridad y protección jurídica a la actividad minera.

Así el control de la oligarquía minera era tal que su articulación con empresas y grupos empresariales chilenos e ingleses en el negocio de la plata y el salitre sentaron las bases para la fundación en 1872 del Banco Nacional de Bolivia —la entidad bancaria más antigua del país— y la construcción en 1889 del primer tramo ferroviario —Antofagasta-Uyuni—. Estas acciones consolidaron el engranaje definitivo de los enclaves mineros a las rutas de exportación de materias primas sin refinar y prácticamente en su totalidad —la esencia de los extractivismos—, sin mencionar que propiciaron la guerra del Pacífico y la consecuente pérdida territorial del Litoral boliviano. Por esto, en el imaginario nacional se construyó la idea del desarrollo minero como bienestar del conjunto de la población boliviana y se equiparó la figura de utilidad pública con la actividad minera para el interés del público.



Principales normas mineras, sus características y las disposiciones más relevantes respecto de la utilidad pública, en el periodo 1880-1938

NORMA	AÑO	CONSIDERACIONES RESPECTO DE LA NORMA	COMENTARIO RELACIONADO CON LA UTILIDAD PÚBLICA
Código de 1880 (aprobado mediante Ley de Minería de 13 de octubre de 1880, reglamentos de 28 de 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 el decreto de 1872 para sustancias inorgánicas. • El Estado conserva el dominio originario de las minas, pero después, en virtud de la concesión, pasan al sector 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 despueblo. • Otros: <ul style="list-style-type: none"> – Pertenencia minera. – Distinción entre suelo y subsuelo. – Indivisibilidad material de las minas. – Unidad de medida: 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 amplia en relación con la utilidad pública, formas de expropiación y servidumbres. 	<p>Esta norma inauguró el período 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 feble 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 tierra ², sino como un mecanismo de protección de la minería³.</p>
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 de febrero de 1925)	1925	<ul style="list-style-type: none"> • Se denomina código Saavedra. • Dominial: 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. 	<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 pública ⁴.</p>

(Continúa en la siguiente página)

NORMA	AÑO	CONSIDERACIONES RESPECTO DE LA NORMA	COMENTARIO RELACIONADO CON LA UTILIDAD PÚBLICA
		<ul style="list-style-type: none"> • 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 estas no podían ser impedidos ni suspendidos, ni por causa de litigio. Las únicas causales posibles 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 ajustó mediante la Ley de 14 de enero de 1928 con la Superintendencia Nacional de Minas. 	<p>Planteó de forma literal la presuposición de la utilidad pública de las actividades mineras ⁵.</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>

La oligarquía minera vinculada a la plata, ante la caída de precios y la pérdida de su importancia a nivel internacional, fue progresivamente reemplazada por los denominados barones del estaño. La oligarquía de la plata, articulada a la latifundista y comercial, sostuvo al gobierno, mientras que los barones del estaño mantuvieron una influencia más indirecta pero eficaz en el Estado.

El control de la oligarquía minera —primero vinculada a la plata y después al estaño— sobre el Estado y cómo se favoreció de este generó dos impactos negativos: la expropiación de los territorios indígenas y la explotación no sostenible de los recursos naturales —plata, estaño, goma, quina, salitre e hidrocarburos— y de su trabajo, sin dejar beneficios sustanciales al Estado. Todo esto sumado a los efectos de las guerras y pérdidas territoriales deterioraron profundamente el apoyo del conjunto de la sociedad boliviana a este grupo hegemónico.



1938-1965

Periodo de la minería estatal

Las medidas planteadas por algunos gobernantes en 1936, como José David Toro y Germán Busch, y la Constitución de 1938 reflejaron las tensiones entre la oligarquía minera, terrateniente y política y diferentes organizaciones, partidos y liderazgos políticos que reivindicaban que la explotación de los recursos naturales beneficie al conjunto del Estado o de la nación. Este fue el inicio del proceso que desembocó en la Revolución Nacional de 1952, que en el sector minero se concretó en la nacionalización de las minas o su expropiación a los barones del estaño para que pasen a propiedad estatal.

Efectivamente, el provecho 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 la soberanía nacional: desde la merma territorial del Chaco por interés e 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 mundial.

La nacionalización de las minas retomó el término utilidad pública, lo usó para defender la seguridad jurídica de los mineros y así lo convirtió en argumento central para revertir las concesiones mineras de los barones del estaño. Sin embargo, en este discurso la actividad minera sigue siendo equiparable al interés público. Incluso esta relación se profundizó aún más, constituyéndose en una idea fuertemente arraigada en la sociedad civil.



Principales normas mineras, sus características y las disposiciones más relevantes respecto de la utilidad pública, en el periodo 1938-1965

NORMA	AÑO	CONSIDERACIONES RESPECTO DE LA NORMA	COMENTARIO RELACIONADO CON LA UTILIDAD PÚBLICA
Ley de 1944	1944	<ul style="list-style-type: none"> • Prohíbe a extranjeros tener concesiones mineras. 	
Nacionalización de las minas (Decreto Ley 3223 de 31 de 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 de las concesiones mineras al dominio del Estado. – 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 ⁶ . 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”.

En este periodo la minería estatal, principalmente la del estaño, enfrentó múltiples dificultades que contrastaron con la época de los barones del estaño: disminución progresiva de la ley del mineral, tendencia a la baja de los precios internacionales impulsada por la liberación de reservas de Estados Unidos, alta presión para sostener y dinamizar la economía y criterios desacertados en la administración pública.

1965-2009

Crisis y retorno de la liberalización de la minería

La promulgación del código Barrientos significó el retorno al carácter liberal y el protagonismo de la empresa privada ⁷ en detrimento de la minería estatal. La presidencia de René Barrientos representó el quiebre de la alianza mine-ro-campesina de la revolución nacional y la consolidación de los militares como actores protagónicos en las décadas posteriores. En términos políticos, de igual manera, este gobierno reafirmó la influencia decisiva de Estados Unidos en la economía y política boliviana.

Entre 1965 y 1985, hubo 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. Además, la mayor presencia del capital extranjero; la influencia de Estados Unidos en la aprobación de políticas de liberalización y 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 contestatario.

La crisis económica de la primera mitad de los 80 y el fracaso político de la izquierda en Bolivia para dar respuesta a este problema posibilitaron, en 1985,



la implementación de políticas neoliberales, que acabaron con la minería estatal y consolidaron una tendencia liberal en la minería:

- El sector minero sufrió el cierre de las grandes minas estatales y el despido de miles de trabajadores. Este importante grupo social fue “relocalizado” a otros espacios y actividades.
- El resto de los mineros despedidos que no quisieron abandonar la actividad minera encontraron en las cooperativas un medio de sobrevivencia.

La actualización en 1991 de varios artículos del mencionado código Barrientos, además de ajustar aspectos que facilitaron los cambios en la minería —mayor tecnificación, minas medianas y 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, la disminución del rol del Estado a mero regulador, la liberalización de la minería, además de mecanismos de apoyo/fomento a la minería privada mediana y grande, nacional y transnacional, se reforzó con el código de 1997, aprobado durante la presidencia de Gonzalo Sánchez de Lozada, ministro de Economía en 1985 y uno de los principales y más grandes empresarios mineros de Bolivia en esa época. La privatización y capitalización fueron el mecanismo para transferir a empresas transnacionales gran parte del capital público ahorrado por décadas de inversión pública.

En cuanto a la utilidad pública, el código minero de 1997 plantea:

- El conjunto de las actividades que conlleva la minería dentro del área de concesión es de utilidad pública.
- Las garantías correspondientes a la utilidad pública se otorgan a la minería privada, reforzando la noción de que el carácter de utilidad pública entrega garantías a la minería antes que al interés común o colectivo.
- No se requiere de declaración previa ni acuerdo entre partes para expropiaciones en el área de la concesión.



Principales normas mineras, sus características y las disposiciones más relevantes respecto de la utilidad pública, en el periodo 1965-2009

NORMA	AÑO	CONSIDERACIONES RESPECTO DE LA NORMA	COMENTARIO RELACIONADO CON LA UTILIDAD PÚBLICA
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. • Primacía de la utilidad pública de la concesión. • Principio de prioridad. • Prelación de derechos. • Coexisten el derecho de superficie y el derecho del concesionario sobre el subsuelo. • Establece derechos 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 la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL), el Servicio Geológico de Bolivia (GEOBOL), el Instituto de Investigaciones Mineras, banco minero. Caducidad por no trabajo de minas con la 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 cooperativas. 	<p>El código Barrientos propuso cambios que viabilizaron y respaldaron el rol de la minería privada en detrimento de la estatal.</p> <p>Respecto de la utilidad pública:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Actividades de utilidad pública se supuso que están dentro del área de la concesión⁸. – Se otorgaron garantías a la minería privada correspondientes a la utilidad pública⁹. Se concibió que el carácter de utilidad pública otorgó garantías a la minería antes que al interés común o colectivo. – No se requería de declaración previa para expropiaciones en el área de la concesión¹⁰.

(Continúa en la siguiente página)

NORMA	AÑO	CONSIDERACIONES RESPECTO DE LA NORMA	COMENTARIO RELACIONADO CON LA UTILIDAD PÚBLICA
Ley 1243, de 11 de abril de 1991, de Actualización y Modernización de la Legislatura Minera	1991	<ul style="list-style-type: none"> • Eleva a rango de ley y actualiza el código Barrientos. • Entre sus propósitos está realizar 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. 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>
Código de Minería de 1997 (Ley 1777 de 17 de marzo de 1997)	1997	<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 autárquica. Se encarga solo de la dirección y administración de contratos de riesgo compartido y de 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 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: a) renuncia, b) caducidad y c) nulidad. 	<p>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, prestador de servicios.</p> <p>Respecto de la expropiación se estableció de forma explícita que no se requiere de declaración previa ¹¹.</p>

(Continúa en la siguiente página)

NORMA	AÑO	CONSIDERACIONES RESPECTO DE LA NORMA	COMENTARIO RELACIONADO CON LA UTILIDAD PÚBLICA
		<ul style="list-style-type: none"> - Considera el alto grado de tecnificación que se ha realizado a nivel internacional. - Las cuadrículas mineras son la nueva unidad de medidas 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 y las superintendencias regionales, además del Servicio Nacional de Geología Minera—. - Nuevo Régimen Tributario Minero integrado por dos componentes: los impuestos establecidos con carácter general y el impuesto complementario de la minería (ICM), no siendo aplicable a la manufactura de minerales y metales. 	



En 1985 la liberalización de la economía implicó el cierre de minas, el despido de trabajadores mineros y el inicio de las privatizaciones.



2009 al presente

Época de la hegemonía cooperativista y la reducción de la minería estatal

En 2009 se aprobó la actual Constitución Política del Estado, como resultado de un proceso de ascenso de las organizaciones y movimientos sociales que sufrieron y resistieron los principales impactos socio-económicos de las medidas neoliberales. El gobierno que surgió de la lucha social y la actual Constitución si bien plantearon cambios en el discurso, en la práctica no concretaron transformaciones efectivas y profundas en la estructura económica y en la minería. Por tanto, la extracción y exportación de grandes volúmenes de materia prima siguen siendo la base de la economía —aunque los hidrocarburos adquirieron mayor protagonismo, la minería ocupa los primeros lugares en exportación—, la presencia de las empresas transnacionales continúa teniendo un rol protagónico y la influencia del sector minero sobre las políticas públicas sigue imponiéndose.

La hegemonía económica de las empresas mineras y la hegemonía política de los cooperativistas

A diferencia de la época previa a 1985, las grandes minas no tenían un gran número de trabajadores, pero sí se caracterizaron por altos volúmenes de extracción y de capitales, alta tecnificación y métodos de explotación que no requerían gran cantidad de mano de obra. Al contrario, la minería cooperati-



zada concentró la mayor parte de la fuerza de trabajo en el sector en condiciones rudimentarias.

Las demandas del grupo cooperativista —importante en número y con una tradición de movilización muy aguerrida heredada de antes de 1985— arrancaron progresivos y permanentes apoyos en términos de políticas estatales de los diferentes gobiernos en los 90 y la primera década del presente siglo. El repunte de los precios internacionales de los minerales —principalmente del oro en el último quinquenio—, y el rol político del sector minero cooperativizado determinaron sus características: una minería privada mediana con presencia transnacional reducida en número de empresas, pero determinante en términos de valor y volumen y un sector cooperativizado creciente en número, en importancia y en influencia política en el aparato estatal.

Un sector estatal incipiente

Después de muchas décadas, se reconstituyó un sector minero estatal, es decir, minas a cargo del Estado. Este, sin embargo, difiere del que existió en el pasado tanto en sus dimensiones como en las razones para su reconstitución.

En 2002, a raíz del incumplimiento de los compromisos asumidos por la empresa RBG Minera Huanuni S.A., antes Allied Deals PLC y que se adjudicó la mina Huanuni como parte del proceso de privatización, la COMIBOL se hizo cargo de esta mina como interventor. En 2006 el crecimiento del sector cooperativo y la progresiva recuperación de los precios internacionales desencadenaron un conflicto entre los trabajadores asalariados de la empresa intervenida y cooperativistas. En este murieron dos decenas de personas y media centena fue herida.



Desde el 2000, es posible afirmar que, además de las empresas privadas, las cooperativas mineras asumieron un rol central en la minería en Bolivia.

Por ello, 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 constituyó como Empresa Minera Huanuni. En 2007 también se revirtió la administración del Complejo Metalúrgico Vinto y se inició un nuevo proceso de nacionalización de ciertas minas en Bolivia. En 2012 se siguió con similar procedimiento con la mina Colquiri completando así el control de las principales operaciones mineras de estaño y la fundición asociada a este. De esta manera, nuevamente se reconstituyó en **un sector minero estatal, central en el caso de la extracción de estaño, pero mínimo en relación con el conjunto del sector minero.**

La creciente conflictividad y el discurso de la segunda nacionalización

El incremento de los precios internacionales de los minerales, el crecimiento en número y poder del sector cooperativo, la falta de políticas públicas de promoción de exploración e instalación de nuevas operaciones y la incapacidad de las empresas privadas de asumir ese reto influyeron para que el período 2010-2014 se caracterice por una mayor conflictividad 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.

En muchas ocasiones los conflictos por vetas relacionadas con empresas públicas se zanjaron a través de su nacionalización. Así ocurrió con la mina Huanuni (2007), Colquiri (2011) y Mallkhu Khota (2011), en esta última había una pugna entre la empresa y la comunidad. Además, a causa de este problema se emitieron normas respecto de la toma de minas, como la Ley 403 de 18 de septiembre de 2013.

Sin embargo, este tipo de nacionalización no tiene similitudes con la de 1952. La reversión de minas de manos de propietarios privados se redujo al estaño,



La reversión de minas de manos de propietarios privados se redujo al estaño, y el propósito no fue asumir el control de empresas estratégicas, sino resolver la presión que se ejercía sobre el sector cooperativizado y los conflictos que enfrentaba.

y el propósito no fue asumir el control de empresas estratégicas, sino resolver la presión que se ejercía sobre el sector cooperativizado y los conflictos que enfrentaba. A pesar de que en el campo discursivo se habló mucho de una segunda nacionalización, estas no son comparables.

En el caso del estaño, la minería estatal no produjo profundas repercusiones en el conjunto de la minería en Bolivia por la poca importancia que se da a este metal, representa aproximadamente el 7% de las exportaciones mineras. En cuanto al litio, en el que el Estado y empresas mineras estatales asumen un rol protagónico, este aún no tiene incidencia alguna, pues no existe exportación a nivel industrial y la tecnología en la que se invirtió —cerca de mil millones de dólares— será reemplazada/complementada por la de extracción directa del litio (EDL) de empresas transnacionales.

Utilidad pública en la actual Ley Minera 535 de 2014

Desde el 2000, además de las empresas privadas, las cooperativas mineras asumen un rol central en la minería. En consecuencia, la Ley 535 de Minería y Metalurgia de 2014 sigue esta lógica:

- Consolidación de principios y mecanismos liberales que posibilitan el accionar de empresas mineras privadas.
- Un aparato y minería estatal grande encargado del estaño, el litio y otros yacimientos/empresas no estratégicas en el contexto actual —hierro del Mutún, Fundición Karachipampa, etcétera—.
- Se afianza un régimen de excepciones y flexibilidades para el sector cooperativista —algunas de ellas ampliadas para el conjunto del sector minero—.

En cuanto a la utilidad pública se refiere:

- Reitera el carácter de utilidad pública de la minería, sumando, además, el carácter estratégico y de necesidad nacional, por lo que otorga prioridad e importancia a esta actividad frente a otras.
- Refuerza la idea de beneficio común arguyendo la no renovabilidad del recurso, la generación de empleos de trabajo, el ser fuente primordial de recursos fiscales y su importancia para la economía nacional y el desarrollo (artículo 8).
- Incluye, en relación con anteriores normas, el carácter estratégico de las acciones de industrialización de minerales (artículo 9) y el de las cooperativas mineras como instituciones de interés social (artículo 34).

Una particularidad de esta norma es que, si bien ya no establece la concesión minera que en el pasado fue una especie de propiedad sobre los minerales,

reconoce que el derecho minero está conformado por otros derechos accesorios. De acuerdo con los artículos 92 al 113, el derecho minero es prioritario sobre otros con el argumento de que los mineros tienen derechos adquiridos y preconstituidos:

- Sobre los residuos mineros
- A utilidades y remisión
- De seguridad y protección jurídica
- De promoción de la inversión
- De aprovechamiento de recursos del área
- De paso
- De superficie
- De aprovechamiento de aguas

Principales normas mineras, sus características y las disposiciones más relevantes respecto de la utilidad pública, en el periodo 2009 al presente

NORMA	AÑO	CONSIDERACIONES RESPECTO DE LA NORMA	COMENTARIO RELACIONADO CON LA UTILIDAD PÚBLICA
Ley de Minería y Metalurgia 535, de 20 de mayo de 2014	2014	<ul style="list-style-type: none"> • Cambia la terminación de las concesiones ¹² a derechos mineros, otorgados mediante contratos. • Levanta la declaración de reserva fiscal sobre todo el territorio nacional¹³ y define un mecanismo para declaraciones de este tipo. • Reduce la definición de los términos función económica social e interés social¹⁴. • Establece el mecanismo de inspecciones regulares para revertir como principal mecanismo de fiscalización. Esto se enfrenta a dificultades operativas para ser viable. • Se elimina la figura de expropiación de suelo, incorporando el derecho de superficie como parte del derecho minero¹⁵. • Reestructura el régimen minero a medida del sector cooperativista¹⁶: <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. 	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 la COMIBOL, acciones de reversión de derechos mineros por incumplimiento de normativa—, este periodo y esta norma no se pueden calificar más que como una continuidad del anterior.

(Continúa en la siguiente página)

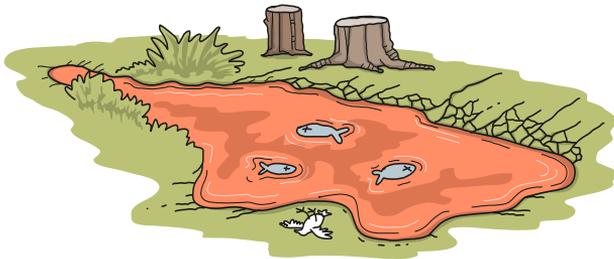
NORMA	AÑO	CONSIDERACIONES RESPECTO DE LA NORMA	COMENTARIO RELACIONADO CON LA UTILIDAD PÚBLICA
		<ul style="list-style-type: none"> - Fomento económico obligatorio desde el Estado. - No aplicación a las cooperativas de la obligatoriedad de inversiones. - No aplicación para las cooperativas del principio de igualdad impositiva con medidas solo para ellos que les dan un régimen impositivo casi nulo. - Un régimen especial regalitario 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 en violación de la Constitución —la ley no incorporó, por ejemplo, medida alguna para sancionar y penalizar a las cooperativas y 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. 	<p>En lo relativo a la utilidad pública se refuerzan los argumentos que respaldan el carácter de utilidad pública, estratégico y de necesidad estatal de la actividad minera.</p> <p>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.</p>

LA REALIDAD DE LA UTILIDAD PÚBLICA



1 Se extraen los recursos naturales.

2 Se afecta a las personas de las zonas de explotación mediante la contaminación de su espacio de vida y fuentes de alimentación, y se pone en riesgo sus fuentes de trabajo.



3 Se afecta al medioambiente: contaminación de los ríos, deforestación y, por tanto, disminución de la fauna de la zona.

4 ¿El Estado, es decir, la sociedad, recibe los beneficios de la utilidad pública?



5 Se beneficia a una minoría privada y no a la población en general y a largo plazo.



El término utilidad pública en el discurso y la legitimación de la imposición minera

La figura de utilidad pública es el mecanismo para justificar expropiaciones de propiedad privada en el sector minero, en muchos casos en detrimento de las comunidades locales y sin necesariamente responder al bienestar común.

Por la trayectoria del sector minero boliviano, se afirma que la relación entre bien público y actividad minera es más amplia y profunda que solo justificar la expropiación de determinado bien de propiedad privada. Así la utilidad pública de la minería consolida la hegemonía minera.

En este camino no solo se impuso la actividad minera en todos los territorios, sino también el modelo económico exportador que depende de los mercados internacionales, de las economías y transnacionales hegemónicas, que, además, imponen una forma de ver el mundo.

La historia de Bolivia está marcada en muchos momentos por la conformación, ascenso, consolidación, declive, recomposición y reconsolidación de un grupo minero, ya sea local, extranjero o la articulación entre ambos. La normativa general y sectorial minera refleja el proceso político-económico de

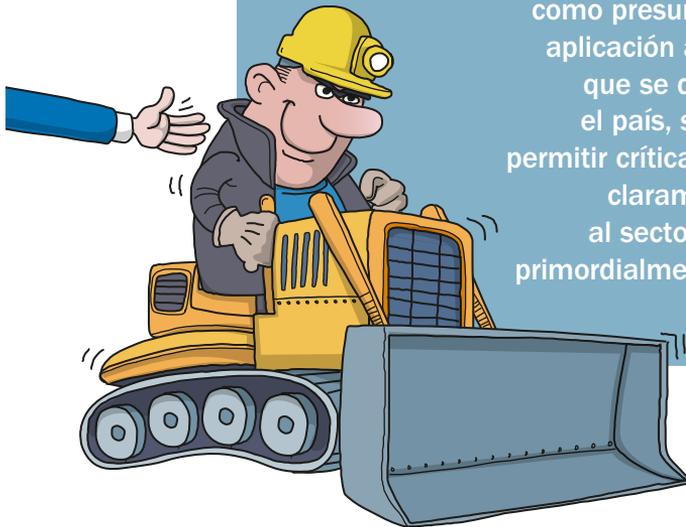
fortalecimiento de una hegemonía minera en diferentes etapas de la historia. El término utilidad pública y su evolución en la normativa, en el discurso y en el imaginario nacional son elementos centrales de este proceso.

La minería y el bienestar común en el imaginario social

Desde diferentes ámbitos, a lo largo de la historia, se equiparó el *bienestar común* con la explotación minera como una de las únicas formas de sostener la economía del país, junto a la explotación de hidrocarburos, sin tomar en cuenta los efectos que se generan en el medioambiente, los territorios y las comunidades afectadas.

Las pugnas constantes por el poder del Estado entre las oligarquías mineras y diferentes organizaciones, partidos y entidades de la sociedad boliviana, además de la nacionalización de 1952, como parte central de la revolución, posicionaron esa relación en el imaginario del país: **la minería traía beneficios a la nación y, por tanto, hablar de control de la minería era hablar de control del bienestar nacional.**

Sin embargo, no se propició un debate sobre la importancia real de la minería para el país y sus impactos económicos, ambientales y socioculturales tanto a nivel nacional como local, es decir, no se cuestionó la relación entre la minería y el bienestar común o colectivo.



La utilidad pública opera jurídicamente como presunción, o sea, sus normas y su aplicación asumen que cualquier acción que se dirige a ella es “positiva” para el país, sin necesidad de prueba y sin permitir crítica u objeción. Esto se constata claramente en las normas relativas al sector minero, ya que se favorece, primordialmente, su continuidad sin medir realmente su beneficio.

La función económica-social de la minería

La relación positiva entre bienestar público y minería, en lugar de ser una presunción automática, debería basarse en un mecanismo y criterios que la garanticen.

En este marco, la CPE de 2009 plantea dos figuras: la función económica social de la minería y la condición de que la actividad minera sea de interés económico social. Estas que ya fueron nombradas en otras normas mineras deberían ser el mecanismo para establecer las características de la relación bienestar público y minería. En cambio, la Ley 535 simplifica ambos términos y los reduce al pago de regalías o simplemente no los desarrolla para dejarlos solamente en enunciados.

El impacto positivo o negativo ocasionado en el espacio en el que se desarrolla la actividad minera debe ser uno de los principales criterios para valorar cualquier tipo de aporte al bienestar común, pero esto nunca es considerado.

La minería debe cumplir una función económica social, ligada a una evaluación de calidad y entendida en términos de eficiencia, pertinencia y relevancia de la operación minera, desde los puntos de vista del operador minero, de la comunidad y del Estado.

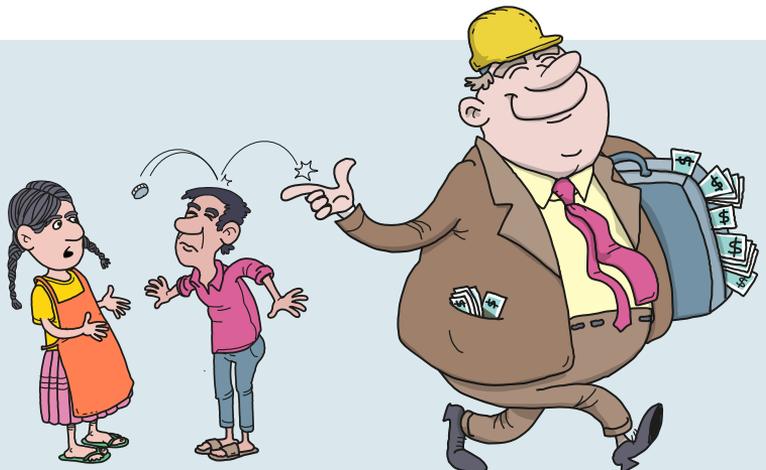
LO QUE SE ESPERA DE LA UTILIDAD PÚBLICA



En la Constitución Política del Estado se condiciona la realización de las actividades mineras a la “satisfacción del interés económico social”, aunque esa satisfacción no la define el pueblo. Por tanto, en la Ley 535 solo se considera el cumplimiento —no la satisfacción— de ese interés con el pago de la patente minera y la ejecución continua de las actividades mineras, simplificando, radicalmente, la responsabilidad del operador minero.

LO QUE REALMENTE DA LA MINERÍA: GANANCIAS PARA UNOS POCOS

La Ley 535 pasa por alto a las comunidades afectadas por la minería. El interés económico social de estas para nada es satisfecho con el pago de las patentes mineras o con la realización de las operaciones mineras sin condiciones.



¿La nacionalización implica el bienestar de la nación?

La nacionalización equiparó a la minería con el bienestar común, ya que no solo planteó la propiedad pública de las minas, sino también que la minería debe ser de la nación. La construcción del Estado-nación en Bolivia es fundamental en su historia, representa tanto la lucha contra el control privado de una pequeña élite y de los recursos naturales en detrimento de la mayoría de los bolivianos como también la creación de un sentido de unidad de los bolivianos independientemente de su origen, raza, actividad económica, etcétera. De ahí que la nación y, por ende, la nacionalización —hacer de la nación— son ideas que en algún momento fueron inclusivas y reivindicativas de mejores condiciones económicas y sociales.

Aunque las nacionalizaciones, como la de hidrocarburos, tuvieron propósitos parecidos, otras, como en el caso de Huanuni y Vinto, se impulsaron para resolver conflictos entre los trabajadores y los sectores cooperativos. Además, basándose en el discurso del bienestar común, se gestionó el pago del bono Juancito Pinto con los beneficios obtenidos por las empresas.

Sin embargo, el Estado no siempre responde al beneficio del conjunto de la población —aunque sea esa su definición y función por norma—, sino se somete a intereses de grupos económicos con incidencia/control del aparato estatal. En la historia de Bolivia es claramente visible la pugna de grupos mineros por el control del Estado, incluso los cambios en las normas responden justamente a esas tensiones.

Al hablar de nacionalización se alude a un beneficio conjunto de la nación en la idea del Estado como colectividad, pero en realidad se invisibiliza el control que algunos grupos de poder ejercen sobre el aparato estatal.

CÓMO MANEJA EL ESTADO BOLIVIANO LA MINERÍA

La política de reserva fiscal y la conversión de concesiones a contratos fueron adecuadas a los intereses privados. Pero, aunque esto no hubiera ocurrido, la experiencia de la minería nacionalizada muestra que es insuficiente que el Estado explote los recursos naturales si se estanca en la simple producción de materia prima, ya que para las transnacionales este tipo de nacionalización es lo mismo que una tercerización, algo así como ocurre con las cooperativas mineras. Las transnacionales solo tienen que comprar su producción imponiendo los precios sin molestarse en organizar la explotación.

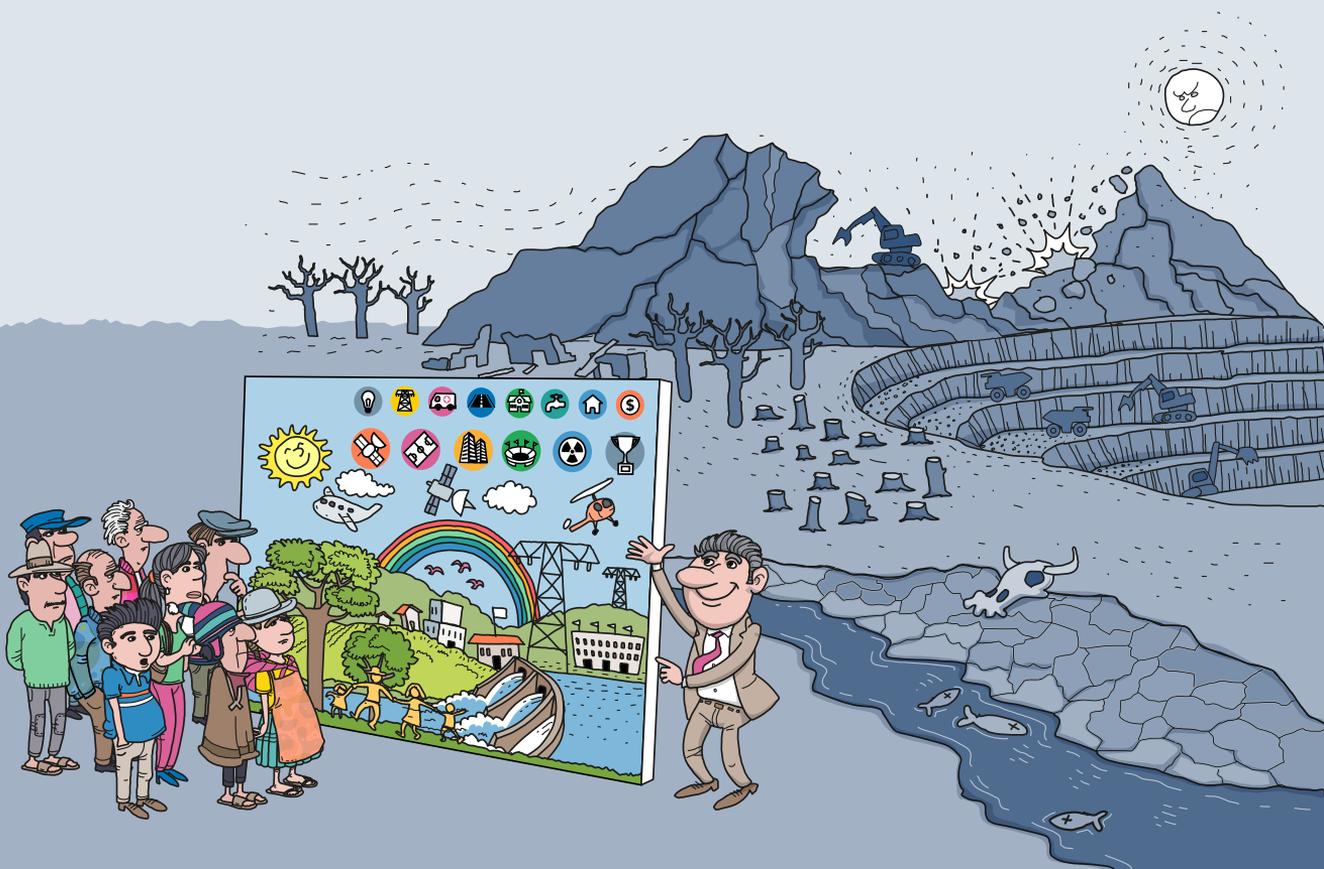
De ahí la importancia de la industrialización, sin embargo, el proyecto de ley de minería no plantea nada serio. Al contrario, su objetivo es ampliar la frontera minera a favor del sector privado reduciendo el rol del Estado en la administración de los recursos naturales en representación y beneficio del pueblo boliviano. El Estado normalmente recurre a la necesidad y utilidad pública para proteger los intereses nacionales por sobre otros, pero ya que está bajo la influencia del sector privado y transnacional, la necesidad y utilidad pública se utilizan para sacrificar los intereses nacionales (Villegas, 2012, p. 11).

CONCLUSIONES

En la historia de Bolivia la utilidad pública resulta ser solo una idea en el imaginario colectivo y así se excusan acciones que despojan de derechos a las diferentes comunidades y que, además, no benefician a la población. A pesar de que esta situación es evidente, la esperanza de vender los recursos naturales para salir de la pobreza continúa. La realidad muestra que la afectación a los derechos humanos y ambientales que el extractivismo produce es casi irreparable, no tiene precio y genera mayor pobreza.

Es importante cuestionar y no aceptar la idea del bien común solo porque está en las normas o se la usa como carta blanca para cerrar debates y discusiones sobre las afectaciones de la minería. Entonces, ¿qué es el bien común? y ¿qué debe ser la utilidad pública?

El bien común y la utilidad pública deben contemplar todos los aspectos del ser humano en equilibrio con el medioambiente, la naturaleza, con los otros seres humanos y con acceso a salud, educación y servicios básicos, que le permitan desarrollarse. Así se logrará el crecimiento de toda la nación.



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 REDESMA*. (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/carminasalazarrodri-guez/docs/memoria_2010

- El Estado tiene que proteger a la industria minera nacional. (20 de agosto de 2010). *La Patria*.
- El salario 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-%20PROMULGACION%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). *Diariocrítico*. <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 en 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). *Kimisa 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.

Notas

- 1 Ver Díaz (2011a; 2011b), Vildósola Fuenzalida (1999), Quisbert (2010), Cortez Loaysa (2013), Córdova (2013) y Jiménez (2018). Las tablas están elaboradas con base en estas fuentes.
- 2 “Artículo 23.- Los mineros concertarán libremente con los dueños de la superficie acerca de la extensión que necesiten ocupar para edificios de habitación, almacenes, talleres, oficinas de beneficios, etc.; sino pudieran avenirse, ya en cuanto a la extensión, ya en cuanto el precio, el dueño de la mina solicitará la aplicación de la ley de expropiación por causa de utilidad pública”.
- 3 Cortez Loaysa (2013) analiza 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).
- 4 “Siguiendo el criterio del Dr. Isaías Pacheco Jiménez la prohibición para suspender los trabajos que consignaba el artículo 75 debe interpretarse no como dirigida 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).
- 5 “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 la explotación”.

- 6 “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.
- 7 Algunas características de esta nueva norma minera y otras complementarias eran la libre comercialización de minerales y la entrega de la mina Matilde, colas y desmontes de Catavi a empresas transnacionales.
- 8 “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”.
- 9 “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”.
- 10 “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”.
- 11 “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”.
- 12 Este cambio se ajusta al realizado mediante el DS 726, de 10 diciembre de 2010, de Concesiones a Autorizaciones Transitorias Especiales (ATE) en cumplimiento de lo establecido por la Constitución Política del Estado.
- 13 Esta medida se tomó en 2007 mediante el DS 29117, como parte de la recuperación de un rol activo de la COMIBOL en la minería.
- 14 Esto conlleva problemas con aspectos de rendimiento, soberanía, desarrollo, servicios básicos, etcétera. Ver Córdova (2015).
- 15 “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 de 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”.
- 16 Con base en Jiménez (2018, p. 26).

MINERÍA ¿PARA EL BIEN COMÚN?

El uso del término
utilidad pública en
la historia de Bolivia



Las actividades extractivistas en América Latina y Bolivia, en las últimas décadas, se ampliaron e intensificaron con preocupantes impactos ambientales y la vulneración de los derechos humanos. Sin importar la orientación política del gobierno, en todos los países de la región, uno de los argumentos centrales para impulsarlas es el del *bien común* o *interés común* que debe primar por sobre los intereses particulares. En las normas el engañoso término legal *utilidad pública* es el mecanismo principal para justificar estas actividades.

Esta cartilla describe cómo a través de la historia se usa el término *utilidad pública* en la normativa minera para beneficiar al sector minero en lugar de responder realmente al interés común o colectivo.

ISBN: 978-9917-9833-9-2



Brot
für die Welt

MISEREOR
IHR HILFSWERK

CEDIB

Centro de Documentación e Información Bolivia