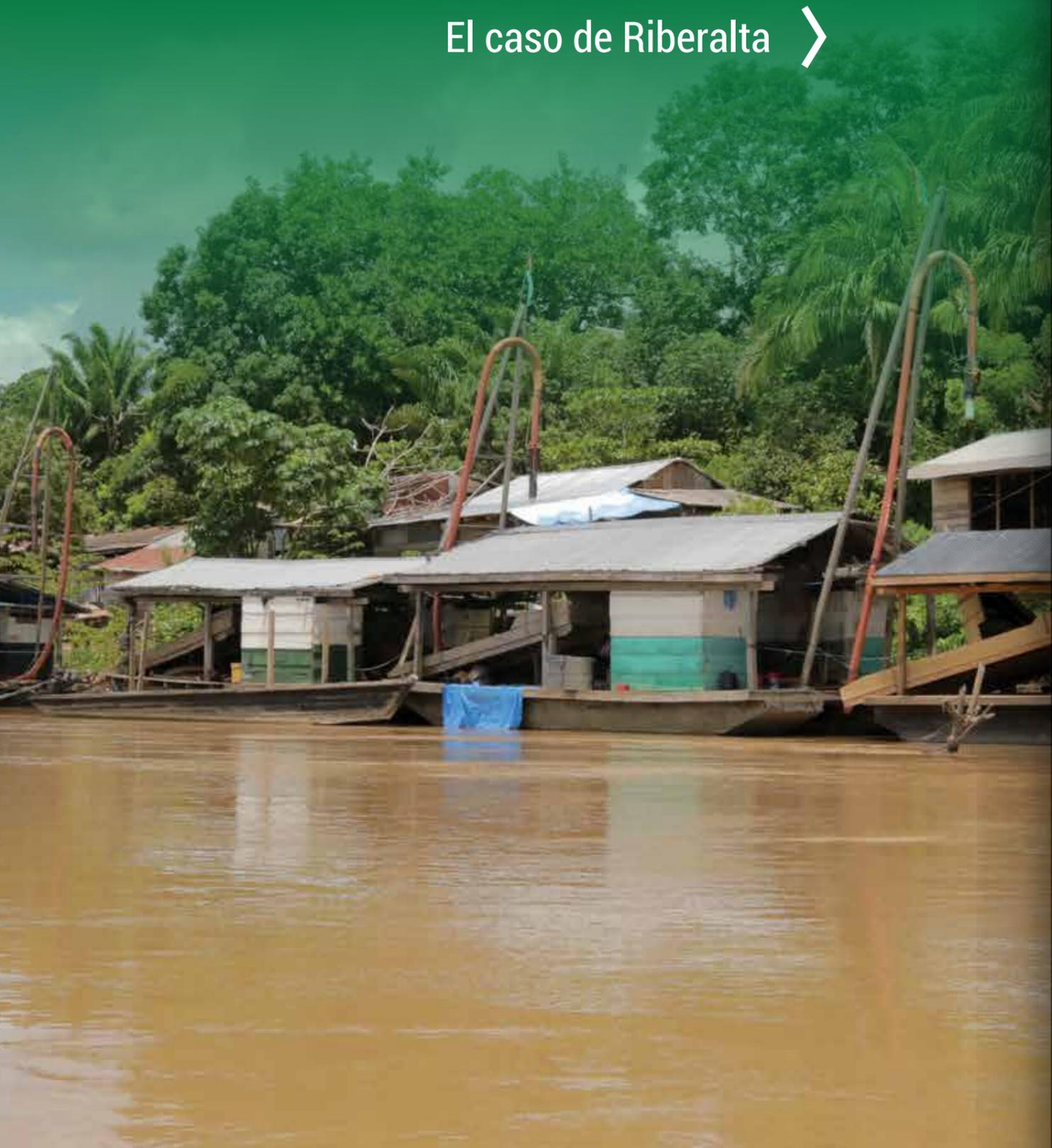


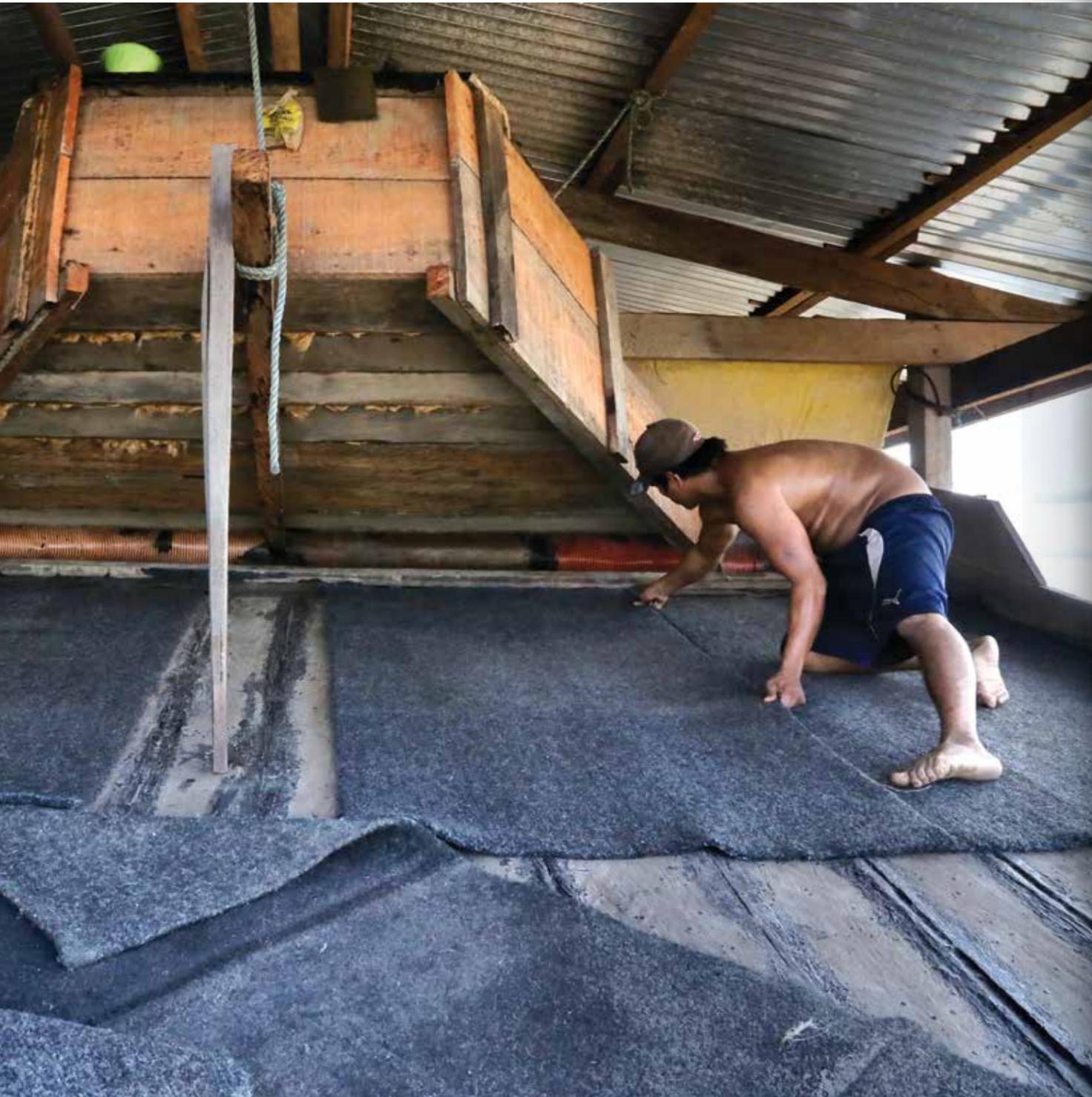
BOLIVIA

El caso de Riberalta >



Contenido

	Pág.
Lista de siglas y acrónimos	21
Resumen ejecutivo	22
Executive summary	23
<hr/>	
1. Breve caracterización de la minería ilegal en Bolivia	24
1.1 La minería ilegal en el marco jurídico nacional	24
1.2 Las acciones y políticas estatales frente a la minería ilegal	29
1.3 La dimensión de la exportación irregular de oro	34
<hr/>	
2. Explotación de oro aluvial en el río Madre de Dios, Bolivia	42
2.1 Contexto	42
2.2 ASOBAL	46
2.3 Aspectos económicos	57
2.4 Acopio y comercialización	61
2.5 Impactos socioambientales	68
<hr/>	
3. Gobernanza y recomendaciones	74
3.1 Cuestiones claves de gobernanza	74
3.2 Algunas recomendaciones	74



Lista de siglas y acrónimos

- A-D** > Amalgamas y Desperdicios de Oro
- ADEMAF** > Agencia para el Desarrollo de las Macroregiones y Zonas Fronterizas
- AJAM** > Autoridad Jurisdiccional Administrativa Minera
- ALP** > Asamblea Legislativa Plurinacional
- ANH** > Agencia Nacional de Hidrocarburos
- ASOBAL** > Cooperativa minera aurífera ASOBAL (asociación de balseros) Madre de Dios Ltda.
- ATE** > Autorizaciones Transitorias Especiales
- BCB** > Banco Central de Bolivia
- CAN** > Comunidad Andina de Naciones
- CEJIS** > Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social
- COMERMIN** > La Comercialización de Minerales de las Cooperativas Mineras Ltda.
- COMIBOL** > Corporación Minera de Bolivia
- EBO** > Empresa Boliviana del Oro
- FENCOMIN** > Federación Nacional de Cooperativas Mineras de Bolivia
- FERRECO** > Federación Regional de Cooperativas Mineras Auríferas
- GOMIAM** > Gold Mining and Social Conflict in the Amazon Region
- IT** > Impuesto a las Transacciones
- IUE** > Impuesto a las Utilidades de las Empresas
- MA** > Manifiesto Ambiental
- MEDMIN** > Medio Ambiente Minería e Industria consultora
- MMM** > Ministerio de Minería y Metalurgia
- SENARECOM** > Servicio Nacional de Comercialización de Minerales
- TIM II** > Territorio Indígena Multiétnico II
- YPFB** > Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos

Resumen ejecutivo

El presente es un estudio sobre la minería aluvial ilegal del oro en la Amazonía boliviana a partir de un caso emblemático en el río Madre de Dios. El documento está dividido en dos grandes partes; en la primera se realiza una caracterización de la minería ilegal en el país desde varios puntos de vista: el jurídico, el de las acciones y políticas estatales y culmina con el contraste de dichas medidas y normas con las estadísticas oficiales de producción y exportación. La segunda parte del documento aborda el estudio de caso de la cooperativa minera ASOBAL asentada en el municipio de Riberalta en el departamento de Beni.

Entre los principales hallazgos del estudio destacan las contradicciones entre las normas promulgadas y las acciones de control de la minería ilegal, así como el resultante incremento en la extracción ilegal de oro en los ríos amazónicos de Bolivia. Los operadores mineros y las empresas comercializadoras se han favorecido de las erráticas medidas estatales para evadir obligaciones. La producción y exportación de oro ilegal se ha incrementado de forma desproporcionada en relación a la capacidad operativa de los mineros informales e ilegales, lo que hace presumir la gestación de un negocio internacional de importación y reexportación de oro proveniente de regiones amazónicas de Perú y Bolivia con destino a los Estados Unidos.

El estudio de caso revela la forma de funcionamiento de una de las más importantes cooperativas auríferas, en particular la forma en que desarrolla la explotación aluvial de oro: los insumos que demanda, los medios y herramientas de trabajo, el régimen laboral y sus costos de producción. Destaca entre estos su mayor costo productivo: el diésel, carburante subvencionado por el Estado. Asimismo, se describe al régimen laboral "porcentajista" como aquel en el que el empleador se libera de todas sus responsabilidades legales en materia social para transferirlas a los trabajadores quienes perciben tan solo un porcentaje de la producción de oro que obtienen. Los datos obtenidos revelan que los volúmenes extraídos por la cooperativa estudiada son considerables, así como los impactos que sus operaciones generan sobre la sociedad indígena y el medio ambiente. Se observa una falta de control sobre las operaciones de la cooperativa minera a pesar de la presencia de un cúmulo de instituciones creadas para tal fin en la región.

Executive Summary

This is a study on illegal alluvial gold mining in the Bolivian Amazon based on a landmark case study in the Madre de Dios river. The document is presented in two parts: in the first one, we present a portrait of the country's illegal mining activities from different points of view—legal, State actions and policies, and it ends with a contrast between those measures and regulations and the official figures for production and exports. The second part of the document addresses the case study of the mining cooperative ASOBAL, located in the municipality of Riberalta in the department of Beni.

Among the main findings of the study are the contradictions between the enacted regulations and the actions of control of the illegal mining, as well as the resulting increase of illegal exploitation of gold in the Amazonian rivers of Bolivia. The mining operators and commercial businesses have benefited from the erratic State measures in order to avoid responsibility. Production and exports of illegal gold have increased disproportionately in relation to the operational capacities of informal and illegal miners, which suggests the development of an international import/re-export business of gold coming from the Amazonian regions of Peru and Bolivia destined to the United States.

The case study reveals the operations of one of the most significant gold-bearing cooperatives, particularly the way the alluvial gold exploitation is carried out: the supplies it demands, the means and working tools, the labor conditions, and its production costs. Among these, the productive cost of diesel—a State-subsidized fuel—stands out. Likewise, the "percentage" working scheme is described as the one where the employer is excused from any legal responsibilities in social matters, which are transferred to the workers who receive only a percentage of the gold production they make. The data reveals that the production of the cooperative studied is substantial, as well as the impacts its operations have on the indigenous society and the environment. A lack of control on the operations of the mining cooperative has been noted, despite the presence of a series of institutions created for this purpose in the region.

1. Breve caracterización de la minería ilegal en Bolivia

1.1 La minería ilegal en el marco jurídico nacional

El marco legal para las actividades mineras en Bolivia ha sido recientemente modificado en mayo de 2014: se sustituyó al denominado Código de Minería (promulgado en 1997) por una nueva ley denominada Ley de Minería y Metalurgia. El Código de Minería se orientó a la liberalización y desnacionalización de la minería de Bolivia; la nueva ley minera, promulgada en el régimen de Evo Morales, mantuvo la orientación desnacionalizadora, potenciando a los sectores privados emergentes de pequeños mineros informales y cooperativas mineras.¹

1.1.1 Marco normativo previo: el Código de Minería

En la antigua norma, la condición de legalidad se alcanzaba con la obtención de la concesión minera, que tenía una duración indefinida y confería al titular un derecho real sobre el área y los productos mineros.² Las únicas condiciones para obtener y mantener vigentes sus derechos eran el pago anual de la patente minera, el respeto a los derechos pre-constituidos de otros actores mineros y el cumplimiento de normas nacionales como las de medio ambiente, trabajo, entre otras. El código fue tan amplio que, a despecho de la Constitución Política del Estado, permitió a los extranjeros ser sujetos de derechos mineros dentro de la franja de 50 kilómetros de las fronteras, extremo considerado tradicionalmente como un riesgo para la seguridad nacional.³ La tenencia y comercialización de minerales se tornó libre e irrestricta (Art. 30).

La concesión se declaraba extinta por tres causales: renuncia, caducidad o nulidad. La primera era voluntaria y no afectaba necesariamente a la totalidad del derecho adquirido; la segunda procedía luego de un año de no haber pagado la patente minera; y la tercera se aplicaba por problemas en la constitución de la concesión (Art. 62). La norma resultó tan favorable a los actores mineros que sus concesiones incluso podían ser objeto de operaciones de compra y venta, de hipoteca y hasta de herencia. Para la administración del régimen minero se instituyó la Jurisdicción Administrativa Minera con el objeto de otorgar o dirimir los conflictos en torno a la titularidad de los derechos mineros (Art. 103). La norma estableció la figura del amparo administrativo minero para proteger al titular de una concesión minera de la acción de terceros, a quienes se consideraba ilegales en la medida en que —sin contar con un título o concesión— pretendieran alterar el normal desempeño de un concesionario o

1 CEDIB ¿Por qué se debe rechazar todo el proyecto de ley minera? <http://www.cedib.org/pepropress/por-que-se-debe-rechazar-el-proyecto-de-ley-minera/>. Véase además Villegas Nava. Ley Minera a costa de la democracia. En revista Petropress No. 33. Octubre 2014.

2 La norma permite que los concesionarios realicen actividades de prospección, exploración, explotación, concentración, fundición, refinación y comercialización de todas las substancias minerales que se encuentren en su concesión (Art. 10, Ley 1777). Asimismo, considerada la concesión como un derecho real, se consintió que sobre la misma, actividades y productos mineros, puedan celebrarse todo tipo de actos y contratos (Art. 68).

3 El artículo 17 de la citada norma permite a los extranjeros adquirir derechos mineros en la franja de 50 kilómetros mediante la suscripción de contratos de servicios, riesgo compartido u otros.

poseedor legal de concesión minera. El amparo administrativo minero también daba protección a los concesionarios de las acciones legales que otras autoridades no judiciales⁴ dispusieran en su contra.

Bajo esta norma tan liberal, cualquier persona natural o jurídica, nacional o extranjera podría ser un titular minero a condición de respetar derechos pre-constituidos sobre concesiones y no desarrollar actividades en zonas de exclusión.⁵ La reversión de derechos solo procedería en tanto se incumpliese con el pago de la patente anual. El incumplimiento de la normativa ambiental, de la seguridad industrial y laboral no fue objeto de fiscalización y por tanto no mermaron los derechos de los concesionarios.

1.1.2 Se acrecienta el descontrol

La nueva Ley de Minería y Metalurgia N° 535, promulgada en 2014, estuvo antecedida por un conjunto de cambios legales y políticos que generaron condiciones en las que proliferaron actividades mineras ilegales y acciones de operadores mineros claramente atentatorias a los intereses del Estado, la sociedad y el medio ambiente.

Inicialmente, la Sentencia Constitucional N° 0032/2006, del 10 de mayo de 2006, determinó declarar inconstitucionales varios artículos del Código de Minería, pero con la peculiaridad de que su fallo tendría un efecto diferido de dos años, tiempo en el que el dictamen exhortaba al Poder Legislativo a emitir una nueva ley para regular las concesiones mineras en el país.⁶ El efecto de la sentencia, vigente a partir de mayo de 2008, prohibía la venta, el embargo y la constitución de hipoteca sobre concesiones mineras. Sin embargo, la vigencia del dictamen de la sentencia a partir de 2008 no impidió que —como se ha comprobado en varias ocasiones— la compra-venta y el negociado sobre derechos mineros y concesiones siguiera siendo moneda corriente en el sector.⁷

El 1 de mayo de 2007, el Poder Ejecutivo promulgó el Decreto Supremo N° 29117 que declaró reserva fiscal minera a todo el territorio nacional, prohibiendo el otorgamiento de nuevas concesiones y dejando sin efecto aquellas aún en trámite. El efecto de esta norma fue la paralización de decenas de trámites de adjudicación de concesiones en un periodo en el que existía una creciente demanda de minerales por el aumento de los precios internacionales de los mismos. Sin una efectiva capacidad del Estado para controlar el cumplimiento de esta determinación, proliferaron actividades que no contaban con autorización.⁸ Ya que la declaratoria de reserva fiscal no impidió la proliferación de actividades en las zonas inmovilizadas, en los hechos sirvió como una excusa para que los mineros incumpliesen las normas.

4 A la letra, la ley menciona: "El Superintendente de Minas amparará, con el auxilio de la fuerza pública si fuera necesario, al concesionario minero o poseedor legal que tenga resolución constitutiva de concesión, título ejecutorial, posesión o tenencia legal y cuyas concesiones o cualesquiera de sus instalaciones fueran objeto de invasión o perturbación de hecho que de cualquier modo alteren o perjudiquen el normal y pacífico desarrollo de sus actividades mineras, sea persona particular o autoridad no judicial" (Art. 42).

5 Dichas zonas, de acuerdo con el artículo 44, serían ciudades, poblaciones, cementerios y construcciones públicas o privadas; la proximidad de caminos, canales, lagos, embalses, ductos, vías férreas, líneas de transmisión de energía y comunicaciones, hasta una distancia de 100 metros; y la vecindad de los monumentos históricos y arqueológicos declarados por ley, así como de los aeropuertos, y de los cuarteles e instalaciones militares, hasta una distancia de 1,000 metros.

6 Los artículos observados fueron el 4, 68, 69, 72, 74 y 75 del Código de Minería entonces vigente.

7 Un caso emblemático de tráfico de concesiones mineras es el que realizó la empresa South American Silver en el bullado caso de Mallku Khota. Véase Jiménez, Georgina y Campanini, Jorge. "Breve cronología del conflicto minero en Mallku Khota". En: Revista Petropress. CEDIB. N° 29. Agosto de 2012.

8 Durante varios años, representantes de los mineros ilegales se han excusado en la falta de celeridad en los trámites de adjudicación de áreas de explotación. En 2014, llegaron a acusar a COMIBOL de su situación de ilegalidad debido que, según ellos, el ente estatal demoraba demasiado en entregarles áreas de laboreo. Culpan a COMIBOL de explotación ilegal de oro. Erbol. 26 de mayo de 2014. (Los tiempos, 2014) (Gandarillas, Marco; Jiménez, Georgina y Campanini, Jorge, 2014).

En 2009 se promulgó la nueva Constitución Política del Estado que, reafirmando el espíritu de la sentencia constitucional mencionada, ratificó el carácter inalienable, inembargable e intransferible de los recursos minerales (Art. 371).⁹ Respecto de las concesiones, la nueva Constitución determinó que en el plazo de un año desde la elección del órgano ejecutivo y legislativo (vale decir hasta diciembre de 2010), las concesiones sobre recursos naturales debían adecuarse al nuevo ordenamiento jurídico, lo que implicaba su conversión a contratos mineros y que en ese mismo plazo se dejarían sin efecto las concesiones sobre recursos mineros en reserva fiscal.¹⁰ Cumplido este plazo —así como el anterior que determinó la sentencia constitucional de 2006— sin que se hubiera promulgado una nueva ley que regule las concesiones o la otorgación de derechos mediante la figura de contratos mineros, el Poder Ejecutivo emitió una norma extraordinaria de menor jerarquía que realizó la conversión automática de todas las concesiones en Autorizaciones Transitorias Especiales – ATEs hasta que una nueva ley sectorial¹¹ fuese promulgada. El efecto de esta medida fue la legalización de hecho de todas las operaciones mineras y concesiones existentes, incluyendo las que incumplían normas sectoriales, laborales, medioambientales y hasta aquellas cuya declaratoria de legalidad se encontraba en abierta contradicción con los postulados constitucionales. En especial, bajo el argumento de derechos pre-constituidos,¹² se benefició con la legalización automática al sector de las cooperativas mineras, a quienes se les reconocieron derechos mineros plenos sobre áreas que habían avasallado y tomado por la fuerza y áreas de la reserva fiscal bajo tuición de COMIBOL sobre las que habían cedido ilegalmente el derecho de explotación y comercialización de los minerales a empresas transnacionales.

La dificultad de concertar un nuevo marco legal por la presión de los operadores mineros, en especial de las cooperativas mineras, para incluir mayores disposiciones en su favor en la nueva ley, retrasaron por varios años su tratamiento. Entre tanto se fueron modificando varias normas anteriormente promulgadas, lo que posibilitó que los actores ilegales fueran favorecidos. Una de estas medidas fue el Decreto Supremo N° 1369 del 3 de octubre de 2012 que levantó parcialmente la reserva fiscal minera y propició la toma descontrolada de áreas mineras¹³ cuya consecuencia, entre otras, ha sido el estallido de conflictos violentos entre sectores que disputan derechos sobre las mismas áreas y que no han conseguido ser frenados ni con la promulgación de la nueva ley.

Aunque en el siguiente apartado explicaremos las medidas del Estado frente a los conflictos promovidos por operadores mineros de oro ilegales, conviene adelantar que las leyes N° 367 y N° 368, promulgadas antes de la aprobación de la nueva ley minera, fueron una respuesta tardía y contradictoria al descontrol legal e institucional provocado por las propias normas del Gobierno de Evo Morales. La primera de estas (Ley N° 367) es la única norma boliviana que tipifica como delito explícitamente el avasallamiento, la explotación y comercialización ilegal de minerales, incluyéndolas en el Código

Penal.¹⁴ La segunda norma (Ley N° 368), promulgada en la misma fecha que la anterior, relativiza las disposiciones de la primera, eximiendo de estos delitos por 180 días —vale decir hasta el 18 de octubre de 2013— a quienes hubiesen solicitado contratos de arrendamiento en áreas fiscales, quienes en ese plazo deberían suscribir contratos mineros con la Autoridad Jurisdiccional Administrativa Minera.¹⁵ Dicho de otro modo, los mineros que ocuparon reservas fiscales y deliberadamente violaron la ley explotando minerales en dichas áreas, mediante esta medida, quedaron exonerados de sus delitos a condición de formalizarse por medio de la suscripción de contratos en el lapso de medio año.

A pocos días de cumplirse este nuevo plazo perentorio, el 18 de septiembre de 2013, se promulgó una nueva ley que establecía los procedimientos para la reversión de derechos mineros otorgados mediante ATEs y contratos mineros ante la inexistencia verificada de actividades mineras.¹⁶ Esta norma también planteó una excepción: que la reversión no afectaría a las cooperativas mineras y operadores mineros unipersonales que tuvieran registradas menos de 10 cuadrículas o 250 pertenencias mineras (en ambos casos, equivalentes a 250 hectáreas), con lo que se permitió a los pequeños mineros y a las cooperativas quedar nuevamente al margen de la ley.

En resumen, desde el año 2006 en que se dicta la sentencia del tribunal constitucional hasta el 2014, que se aprueba la nueva ley sectorial, las normas promulgadas por el Gobierno alentaron la gestación de una situación anómala en la que todo tipo de actividades mineras irregulares se vieron favorecidas.

1.1.3 La nueva ley minera empeora la situación

La Ley N° 535, promulgada el 28 de mayo de 2014, expresa una correlación de fuerzas favorable a los operadores mineros en general y mineros ilegales en particular.¹⁷ A pesar de que en su contenido se define la explotación y comercialización ilegal de recursos minerales como aquella que se “realizare sin contar con la autorización o derecho otorgado...” (Art. 104) —actividades sujetas a sanciones que incluyen la detención, incautación y/o destrucción de la maquinaria empleada, e inicio de acciones penales—,¹⁸ otras disposiciones alientan la toma y posesión ilegal de predios con fines de explotación minera e inclusive el lavado de minerales (comercialización ilegal) procedentes de otros países, aspecto que trataremos en otro acápite.

Respecto a la explotación ilegal: a) se fomenta una carrera desenfrenada para ocupar áreas en la medida en que se permite otorgar derechos a sociedades cooperativas sin que siquiera se hubieran constituido formalmente;¹⁹ b) se reconocen como derechos pre-constituidos, con potestad para

9 Promulgada el 7 de febrero de 2009.

10 Disposición transitoria octava de la Nueva Constitución Política del Estado.

11 Decreto Supremo N° 726 del 6 de diciembre de 2010.

12 La disposición transitoria octava-V define que “el Estado reconoce y respeta los derechos pre-constituidos de las sociedades cooperativas mineras, por su carácter productivo social”, lo que significa que la tenencia de áreas por este subsector minero será respetada por el Estado.

13 Un caso emblemático de avasallamiento y toma de áreas mineras a la espera de su posterior legalización fue el de Arcopongo. Véase: Gandarillas, Marco; Jiménez, Georgina y Campanini, Jorge. Arcopongo: la actual política minera alienta los conflictos mineros por el oro. CEDIB. Disponible en: <http://www.cedib.org/publicaciones>

14 Comete avasallamiento en área minera (Art. 232 bis del Código Penal) “El que por cualquier razón ocupare área minera mediante violencia, amenazas, engaño, o cualquier otro medio, impidiendo el ejercicio de actividades mineras o despojando derechos al Estado y/o a titulares de derechos mineros que se hallen en posesión legal del mismo, será sancionado con privación de libertad de cuatro (4) a ocho (8) años”. Realiza explotación ilegal de recursos minerales (Art. 232 ter del Código Penal) “El que realizare actividades de explotación de recursos minerales sin contar con autorización o derecho otorgado en el marco de la normativa vigente, será sancionado con privación de libertad de cuatro (4) a ocho (8) años”. Realiza venta o compra ilegal de recursos minerales (Art. 232 quater del Código Penal) “El que vendiere o comprare recursos minerales producto de avasallamientos en área minera o de explotación ilegal de recursos minerales, incurrirá en la pena de privación de libertad de tres (3) a seis (6) años”.

15 Ley N° 368, disposición transitoria primera.

16 Ley N° 403 del 18 de septiembre de 2013.

17 A despecho de la declaratoria constitucional de los recursos mineros como recursos de propiedad del pueblo boliviano, en la redacción de la nueva ley minera solo participaron actores mineros: privados, estatales y cooperativistas. Sectores de la sociedad civil denunciaron este atropello constitucional, solicitando, sin éxito, al Poder Ejecutivo su inclusión en este proceso. Véase: Villegas Nava, Pablo. Ley Minera a costa de la democracia. En: Revista Petropress N° 33. Octubre de 2014.

18 La comercialización ilegal se trata en los artículos 179-180, Ley N° 535.

19 El artículo 128 permite que sociedades cooperativas que no cuentan con personería jurídica puedan obtener del Estado licencias de prospección y explotación.

demandar prelación a quienes tan solo hayan solicitado un área, sin que se les hubiera otorgado un derecho minero como tal; y c) se declara a todo el territorio nacional como área libre para actividades mineras (Art. 16.I), anulando al mismo tiempo las pocas reservas fiscales todavía existentes (Art. 16.V). Bajo estas dos últimas medidas, se incita a la toma y ocupación de hecho de áreas, incluyendo aquellas de exclusión mineras (Art. 93.III-IV), con la posibilidad de que en el futuro sean formalizadas o regularizadas valiéndose del recurso de los derechos pre-constituidos (Art. 94).²⁰

Otro aspecto controversial de la norma es que declaró como actores productivos mineros a la industria minera estatal, la industria minera privada y a las cooperativas mineras (Art. 31) desatendiendo la demanda de comunidades, muchas de las cuales explotan minerales en sus localidades y territorios legalmente titulados, pero sin permiso ni contratos. Con esta norma, o se decantan por la forma privada (individual, empresarial o cooperativa), o permanecen como actores mineros ilegales/informales.

La ley redundante en mecanismos de fiscalización establecidos en normas anteriores que no han tenido ninguna eficacia por la falta de presupuesto y recursos humanos calificados. De este modo, establece entre las atribuciones de la recientemente conformada Autoridad Jurisdiccional Administrativa Minera-AJAM la de interponer acciones legales contra mineros ilegales.²¹ En los hechos se ha comprobado que aunque los mineros cuenten con un derecho formalmente en regla, frecuentemente incumplen otras normas nacionales que la ley minera expresamente impide a esta entidad fiscalizar, aduciendo que escapan de su competencia (Art. 56).

1.1.4 Hacia una caracterización de la minería ilegal en Bolivia

Seguindo la categorización que Pardo propone para Colombia²² podríamos afirmar que en Bolivia las normas y políticas públicas fomentan la proliferación de distintos tipos de minería con rasgos informales, ilegales y hasta criminales.²³ Asimismo, estas mismas normas incitan a los operadores legales a beneficiarse de sus contradicciones, ambigüedades y vacíos, con lo que frecuentemente terminan violando o evadiendo el cumplimiento de la ley.

En nuestra opinión, la caracterización del fenómeno supone considerar varios elementos y sus interrelaciones. Por un lado, las cuestiones formales, que equivalen a la posesión de un título o derecho

20 A pocos días de aprobada la nueva ley minera se desató una verdadera guerra por el control de yacimientos mineros de oro, con la esperanza de que posteriormente sean legalizadas por las autoridades. Un dirigente cooperativista declaró entonces: "Hay muchas cooperativas que en este momento ya están en etapa de producción pero sin contratos, entonces se convierten en explotador ilegal". Gobierno reconoce que estalló la guerra por el oro. Los Tiempos, 27 de mayo de 2014.

21 Art. 40.I. x.aa.bb.

22 Pardo Becerra, Luis A. (2013). En: Contraloría General de la República. 2013. Vol II. pp. 190.

23 Con sus especificidades referidas a Colombia, las definiciones del autor nos permiten una mejor comprensión del fenómeno al que nos referimos en este estudio, a saber: "**Minería informal.** Personas o grupos de personas organizadas de manera informal que extraen minerales en volúmenes superiores al barequeo y la minería tradicional utilizando medios mecanizados para comercializar en el mercado informal o legal. Se trata, en algunos casos, de empresas familiares que contratan informalmente mano de obra, y se asimilan a pequeños y medianos mineros mecanizados. Su condición de informalidad radica en operar sin título minero, ni licencia ambiental, desconociendo normas laborales, con trabajadores no afiliados a la seguridad social, laborando en precarias condiciones de higiene y seguridad industrial, y pueden o no pagar regalías e impuestos. **Minería ilegal.** Extracción tipo empresarial de minerales para su comercialización desconociendo la totalidad de las normas legales mineras, laborales, ambientales, tributarias. Su objetivo es la apropiación de la renta minera, no tienen móvil político y no se enfrentan violentamente al Estado. Con frecuencia a nivel local gozan de aceptación social por las oportunidades de empleo e ingreso que genera; incluye pequeños y medianos mineros que mutaron a procesos mecanizados, contratando informalmente mano de obra y conviven con barequeros y mineros tradicionales e informales. **Minería legal.** Es la minería que se adelanta con título minero y licencia ambiental, que cumple con las normas de seguridad industrial y salud ocupacional, sus relaciones con trabajadores se establecen siguiendo la normatividad laboral, cuentan con la licencia social de las comunidades del área de influencia, cumplen cabalmente con sus obligaciones contractuales y, en general, su actividad se enmarca en el respeto a la Constitución y las leyes generales y sectoriales del país".

legalmente otorgado por el Estado u autoridad competente, el cumplimiento de las disposiciones legales en materia ambiental, laboral, social y tributaria. En segundo lugar, se debe tomar en cuenta la estructura organizacional y sus finalidades, diferenciando al pequeño del mediano y gran minero, asimismo si la actividad que se desarrolla tiene fines de supervivencia, autogeneración de empleo de sobrevivencia o apropiación de la renta. En tercer lugar, se debe tomar en cuenta el destino de la producción, ya sea que se trate del mercado interno o que forme parte de un eslabón de una cadena de exportación controlada por grupos transnacionales. También debemos considerar la intensidad de la actividad, desde el punto de vista de los volúmenes extraídos/removidos para obtener un producto final o por el elevado consumo de insumos, en este caso diésel o mercurio por gramo de oro obtenido, o por generar gran contaminación o deforestación. Una cuestión también muy importante es determinar si la actividad promueve efectos o se vincula con violaciones de derechos humanos, lo que Gudynas denomina "extrahección";²⁴ que en el caso del oro se halla fuertemente vinculado a criminalidad y corrupción, es decir, tiene impactos en la sociedad más allá de los espacios geográficos donde se genera la extracción. Finalmente, depende de qué nivel de eslabonamiento se trate, de la explotación (en los últimos años, los controles se han dado sobre los mineros en sus zonas de explotación) o de la comercialización interna y externa o sobre las empresas (usualmente grandes empresas transnacionales), destinatarias finales del oro.

1.2 Las acciones y políticas estatales frente a la minería ilegal

La explotación ilegal de oro es un asunto de vieja data en el país.²⁵ En el siglo XX, la explotación ilegal de oro en los parajes de la nacionalizada compañía Aramayo Mines en el norte de La Paz dio origen al sector de las cooperativas mineras. A principios de la década de 1950, grupos de extrabajadores de la empresa y colonizadores tomaron sus instalaciones y sin contar con autorización ni permisos del Estado explotaron esos yacimientos.²⁶

1.2.1 Antecedentes recientes

En los años noventa, los problemas propiciados por los mineros ilegales generaron tal grado de preocupación en las autoridades que organizaron una audiencia del parlamento en Cobija, la capital del departamento amazónico de Pando, para evaluar la situación. Entre sus conclusiones destacan las siguientes:²⁷

- ▶ Recomendar el fortalecimiento del marco institucional en las áreas aduaneras, migración, seguridad pública, inspectorías regionales del trabajo y desarrollo laboral, y especialmente el fortalecimiento económico de la armada boliviana, que le permita precautelar la soberanía nacional y coadyudar en sus funciones a las instituciones anteriormente nombradas.

24 Véase <http://www.alainet.org/active/61783>

25 En 1826, a pocos meses de creada la república, el Informe Bolivia, conocido como Pentland, calculó toda la producción de oro en 800 mil libras esterlinas, todo exportado clandestinamente. (Joseph Barclay Pentland, 1975).

26 Recién en 1958 el Estado promulgó la Ley de Sociedades Cooperativas. En 1961, mediante el Decreto Supremo N° 5761, consolidó 10 sectores cooperativizados en la zona de Tipuani. (CEPROMIN, 1992, pp. 16-22).

27 Honorable Cámara de Diputados. Comisión de Minería, Metalurgia y Siderurgia (1989). Redactadas por la comisión revisora en Cobija en octubre de 1989.

- ▮ Que la defensa de los recursos humanos en base a la institucionalidad de sus necesidades en salud, alimentación, vivienda, educación y saneamiento básico merezcan una atención preferencial sujeta al acondicionamiento de los contratos y concesiones. Que el control de la salud de los trabajadores se ajuste a los requerimientos de los problemas de salud ocupacional.
- ▮ Se recomienda la adopción urgente de medidas preventivas relativas a la prevención del medio ambiente, sobre todo en lo que se refiere al uso de elementos químicos de alto poder contaminante, como por ejemplo el mercurio en la actividad de amalgama.

Las preocupaciones expresadas por distintos actores en 1989 son plenamente vigentes en la actualidad, razón por la cual es posible afirmar que las políticas del Estado frente a la explotación ilegal no tuvieron ningún efecto en las dos últimas décadas.

1.2.2 Las primeras medidas del régimen de Evo Morales

En el régimen de Evo Morales (2006-2014), producto de las desatinadas medidas ya descritas, la situación se agravó. A continuación, presentamos un desglose de las primeras acciones y políticas estatales de este Gobierno relacionadas con la explotación y comercialización ilegal de oro.

El 7 de julio de 2009 se promulgó la Ley N° 4049, que sustituyó las alícuotas para el oro a un máximo 5% para el oro que provenga de yacimientos marginales y minerales sulfurosos que requieren alta tecnología para su producción, y a un máximo 2.5% para "el oro en estado natural o en escala proveniente de yacimientos marginales operados por la minería artesanal de pequeña escala".²⁸ La medida atendía el reclamo de los mineros ilegales, para quienes el contrabando de oro se justificaba por los altos impuestos exigidos en el país.

El 1 de octubre de 2009, el Ministerio de Minería emitió la Resolución Ministerial N° 0131. Remarcamos que no se trata de un decreto supremo, que es aprobado por el gabinete de ministros, como dictaba la norma. En su contenido, determina que "quienes realicen actividades auríferas de pequeña escala, tanto productivas como de comercialización, que reúnan las condiciones señaladas en cada caso, podrán aplicar la alícuota", es decir, de 2.5% y que en los casos que se trate de operaciones en el mercado interno se aplicará solo el 60% de la alícuota" (Art. 2.V), es decir, tan solo 1.5%. Esta resolución ministerial reglamenta la Ley N° 4049 determinando una mayor disminución de los impuestos a los ilegales que declaren el mineral explotado. Sin embargo, este año y el siguiente ningún minero ilegal se acogió a la medida.

Desde el año 2009, el Gobierno central y el departamental de La Paz en especial, lidiaron con los conflictos entre operadores mineros ilegales y, en varias ocasiones, entre estos y comunidades rurales.²⁹ Pobladores y autoridades fronterizas denunciaron frecuentes incursiones de mineros extranjeros.³⁰ Los gremios de los mineros ilegales y el Gobierno admitieron una agudización de la exportación ilegal que, nuevamente y a pesar de los incentivos a su formalización, era justificada por los ilegales en función de la supuesta alta alícuota que debía pagar el oro en Bolivia a diferencia de las bajas exigencias de

28 En dicha norma, "Se entiende por minería artesanal de pequeña escala (...) aquellas operaciones mineras que utilizan un alto componente de mano de obra y residuos niveles de bienes del capital, lo cual será reglamentado por el Ministerio de Minería y Metalurgia.

29 Pobladores piden que cese la explotación ilegal de oro. La Razón, 14 de mayo.

30 Peruanos invaden territorio de Bolivia por fiebre de oro. El Diario, 13 de enero de 2010.

otros países.³¹ Autoridades sectoriales calcularon en dos toneladas el volumen exportado de forma ilegal lo que, según estos, representaría entre 30 y 40% de la producción.³²

1.2.3 La creación de ADEMAF y EBO

A mediados de 2010 las autoridades nacionales anunciaron la creación de una entidad nacional para regular el comercio del oro. En los siguientes meses se conformó la Agencia para el Desarrollo de las Macroregiones y Zonas Fronterizas – ADEMAF,³³ entidad que sin contemplar esto como una de sus atribuciones, liderará varios operativos contra operaciones mineras ilegales en la Amazonía boliviana, en los ríos Orthon, Madre de Dios y Beni.³⁴ En los siguientes meses, los operativos de esta entidad se extenderían a otras regiones como la Chiquitania.³⁵

El 2010 concluyó con la creación, luego de meses de ser anunciada, de la Empresa Boliviana del Oro – EBO, mediante resolución del directorio de la Corporación Minera de Bolivia – COMIBOL N° 4424/2010 del 8 de octubre. Su objetivo era promover la formalización de las operaciones auríferas en la región amazónica, rescatando la producción mediante compensaciones justas, desarrollando procesos de refinación y fundición para su posterior venta al Banco Central de Bolivia – BCB.³⁶ EBO inició sus operaciones en diciembre de 2010 comprando oro de mineros ilegales en proceso de formalización, pero varios meses después no podía comercializar esta producción al BCB porque no existía una norma que se lo permitiera;³⁷ el banco estatal fue autorizado a comprar oro de, entre otros, EBO³⁸ recién en octubre de 2011. Sin embargo, la inicial propuesta de que EBO acopie el oro de los mineros ilegales para diversificar las reservas internacionales se desvaneció en pocos meses; a mediados de

31 Gobierno y mineros admiten que oro sale de contrabando. La Prensa, 3 de septiembre de 2009. Unas 221 cooperativas venden oro sin control. La Razón, 21 de noviembre de 2009.

32 Dos toneladas de oro salen cada año de Bolivia vía contrabando. La Patria, 29 de noviembre 2009.

33 Mediante Decreto Supremo N° 0538 del 30 de junio de 2010.

34 ADEMAF da 72 horas para que se retiren barcasas ilegales. La Prensa, 14 de julio de 2010. Las FF.AA. toman control de cuatro ríos con actividad ilegal. La Razón, 21 de julio de 2010.

35 Militares intervienen 15 minas ilegales de explotación de oro. Opinión, 7 de octubre de 2010.

36 Información extraída de COMIBOL, informe N° DAI-3-008/2012. En ese informe consta que "El área de trabajo del proyecto se encuentra en la Amazonía boliviana, que comprende los departamentos de Beni, Santa Cruz y norte de La Paz, región colindante con los países de Brasil y Perú... La importancia hidrográfica de esta región radica especialmente en la extracción del oro aluvial existente, situación preocupante para el Gobierno porque las empresas mineras auríferas operan sin cumplir con la legislación minera, no cuentan con concesiones o contratos de arrendamiento con el Estado, y sus condiciones de operación no cumplen normas básicas de explotación, de contratación de mano de obra y mucho menos de responsabilidad ambiental. En esas condiciones, las actividades son ilegales, los operadores mineros o recolectores no tienen una compensación económica justa por la extracción del mineral; los compradores de oro tienen como ventajas la descalibración de sus balanzas, cotización disminuida en comparación al mercado internacional, descuentos excesivos que no benefician al trabajador aurífero o recolector y mucho menos a la región y al país, apropiándose del excedente económico los intermediarios. Para superar las deficiencias mencionadas, la Comercializadora Estatal del Oro, denominada en adelante como comercializadora, funcionará como un brazo operativo de la Empresa Boliviana del Oro (EBO) que tiene el propósito de promover la formalización de las operaciones mineras auríferas en el área, consecuentemente, rescatar la producción aurífera mediante una compensación justa e incentivar el desarrollo de la región mediante el pago impositivo. El objetivo de la Empresa Boliviana del Oro es el de promover la formalización de las operaciones mineras auríferas en el área de producción, rescatando la producción aurífera mediante una compensación justa y desarrollando procesos de refinación y fundición para su posterior venta al Banco Central de Bolivia, para generar el desarrollo de la región mediante la legalización del régimen impositivo y regalitario. Para el cumplimiento del objetivo, el proyecto iniciará con la apertura de tres oficinas regionales, ubicadas en la localidad de Suches (Departamento de La Paz), San Ramón (Departamento de Santa Cruz) y Riberalta (Departamento de Beni). Estas oficinas contarán con un buen sistema de acopio y seguridad para prevenir posibles contingencias, tanto de la institución estatal como de los operadores mineros que comercializan el mineral valioso extraído de la región. Para dar cumplimiento a las instrucciones establecidas para el inicio de actividades se inaugura el Proyecto Construcción Empresa Boliviana del Oro, con la apertura de una oficina en la localidad de Riberalta (Departamento del Beni)" (pág. 4).

37 EBO aguarda ley para vender 50 kilos de oro al Banco Central. La Razón, 19 de julio de 2011.

38 La Ley N° 0175 del 11 de octubre de 2011 recién autoriza al BCB a comprar oro a empresas mineras estatales y la Central Integral de Comercialización de Minerales de las Cooperativas Mineras Ltda. (COMERMIN).

2012, el directorio del BCB limitó la compra de oro.³⁹ La situación empeoró en los siguientes años, en 2014, de acuerdo con la rendición de cuentas públicas de COMIBOL, el número de personal de EBO a nivel nacional ascendía a 14 personas, todas ellas bajo régimen de contrato o personal eventual. En términos comparativos, el personal del archivo minero, una entidad con sede en El Alto (La Paz), cuenta con 42 personas en igual régimen laboral; los almacenes en la ciudad de Oruro cuentan con 24 personas (personal de planta), cerca al doble del personal con que cuenta EBO que tiene alcance nacional o por lo menos en cuatro regiones fronterizas, lo que revela la importancia que el Gobierno de Morales le dio al control de la comercialización de oro. No extraña que en el mismo informe se revele que en toda la gestión 2014, EBO comprara tan solo 95 kilos de oro.⁴⁰

1.2.4 La exportación de amalgamas y desperdicios de oro

Desde el 2011, las estadísticas sectoriales cuentan ingentes volúmenes de oro producidos y exportados como amalgamas y desperdicios (A-D), categorías de exportación que fueron creadas recién el 17 de mayo de 2012 por el Ministerio de Minería mediante la Resolución Ministerial N° 123. Dicha resolución, aprobada casi un año y medio después de registrarse las primeras exportaciones bajo esas categorías con volúmenes que llegaban en el 2011 a las 4.5 toneladas y las segundas a 20.5, aprueba un amplio listado de partidas arancelarias que incluyen las partidas 2843900000⁴¹ de amalgamas y la 7112910000⁴² de desperdicios de oro. En la práctica, la aprobación tardía de estas categorías de exportación parece estar vinculada a la intención gubernamental de abrir un espacio de formalización a la indetenible exportación ilegal de oro. Las autoridades sectoriales inicialmente no pudieron explicar el origen productivo de tan altos volúmenes exportados, pero posteriormente señalaron que se trataba de falta de control y contrabando de oro proveniente de Perú.⁴³

39 BCB limita compra de oro de EBO. La Razón, 2 de julio de 2012.

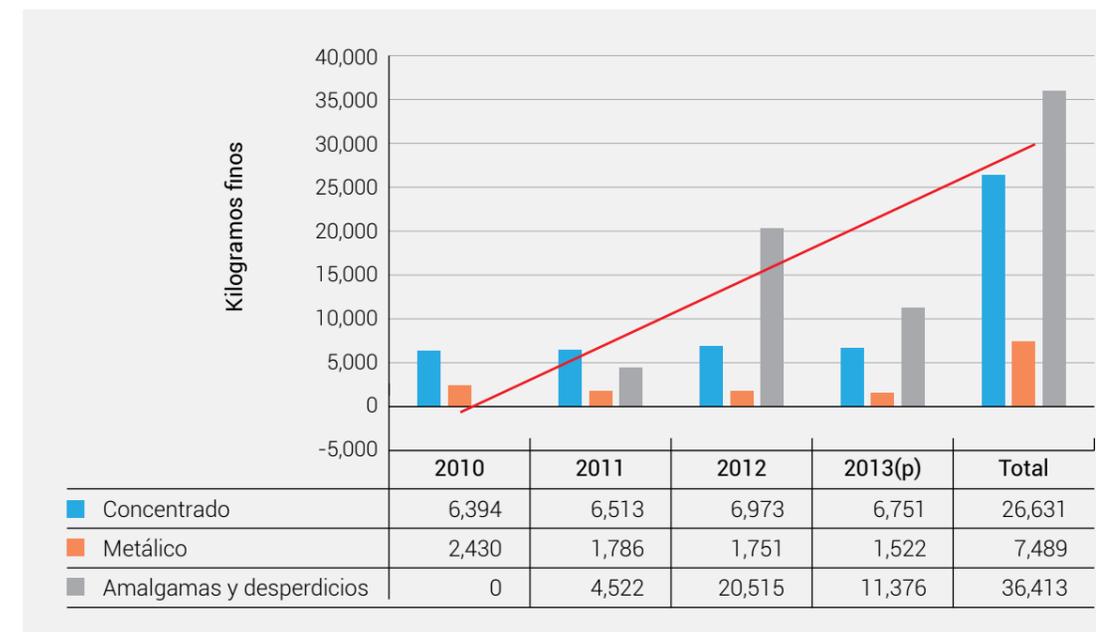
40 Véase el referido informe en: http://www.slideshare.net/benavifer/rendicion-publica-de-cuentas-2014-de-comibol?utm_source=slideshare&utm_medium=ssemial&utm_campaign=share_slideshow_loggedout

41 Denominada "los demás compuestos; amalgamas".

42 La partida 7112 "Desperdicios y desechos, de metal precioso o de chapado de metal precioso (plaqué); demás desperdicios y desechos que contengan metal precioso o compuestos de metal precioso, de los tipos utilizados principalmente en la recuperación del metal precioso". La partida 7112910000 específicamente "de oro o de chapado (plaqué) de oro, excepto las barreduras que contengan otro metal precioso".

43 El exministro Virreira, increpado por asambleístas y medios de comunicación, admitió en diciembre de 2013 que "Estos minerales provienen de la producción de países vecinos que ingresaron a Bolivia vía contrabando, para luego ser exportados bajo esas partidas arancelarias". Oro: ni EBO ni la aduana pueden con el contrabando. Erbol, 19 de diciembre de 2013.

Figura 1. Cantidad de oro producido por tipo de oro en kilogramos finos. 2010-2013



(P) parcial

Fuente: Elaboración propia en base al Ministerio de Minería y Metalurgia. Estadísticas del sector minero metalúrgico 1980-2013. (Ministerio de Minería y Metalurgia, 2014)

1.2.5 La decisión de la CAN liderada por Bolivia

En 2012, varios países de la Comunidad Andina tomaron una decisión para establecer acciones coordinadas contra la explotación ilegal de oro en zonas de frontera y en la Amazonía.⁴⁴ En el Perú, se realizaron operativos contra mineros ilegales en el Madre de Dios⁴⁵ y en Colombia el ejército intervino varias zonas. En ese mismo año, en Bolivia medios de comunicación,⁴⁶ investigadores⁴⁷ y autoridades⁴⁸

44 Decisión N° 774 del 30 de julio de 2012 de la Comunidad Andina de Naciones aprueba la política andina de lucha contra la minería ilegal, cuyos objetivos perseguirían: "enfrentar la minería ilegal y actividades conexas, que atentan contra la seguridad, la economía, los recursos naturales, el medio ambiente y la salud humana; optimizar el control y vigilancia de la importación, exportación, transporte, procesamiento, comercialización y cualquier otro tipo de transacción proveniente de la minería ilegal, así como desarrollar acciones de cooperación que contribuyan a la formalización minera" (Comunidad Andina de Naciones - CAN).

45 El Diario, 22 de julio de 2012.

46 Estiman evasión de hasta 500 millones por exportación de oro. Página Siete, 12 de agosto de 2013.

47 El informe de la Fundación Milenio (gestión 2013, 2014) (36-37), al respecto señala: "Las cifras de producción minera en Bolivia continuaron en el 2013 envueltas en las brumas de aquel misterio que se origina en el tráfico informal de oro exportado bajo la forma de 'desperdicios' y cuyo origen en la actividad productiva aún no ha sido explicado. El volumen de este comercio informal es elevado y se ubica en el sector de la minería tradicional (minería chica, cooperativa y comercializadores)... El volumen de exportación informal de 'desperdicios' de oro que se atribuye al sector tradicional de la minería cooperativa y comercializadores, muestra que se ha multiplicado en casi 5 veces el 2012 respecto a los tres años anteriores, para posteriormente bajar casi a la mitad (11.4 toneladas) en el 2013 respecto al año anterior. El origen de la alta exportación de oro informal no está definido a nivel de la producción, sus bruscas fluctuaciones anuales confirman que no corresponden a una operación minera productiva establecida en el país. Este alto volumen de oro informal no puede ser incorporado como producción dada la informalidad e inestabilidad de sus operaciones ¿De dónde vienen estas exportaciones de oro no regular? ¿Cuál es el sustento legal para que sean exportadas bajo un régimen de excepción? ¿Amparado en qué disposición legal se otorga tratamiento de excepción al aplicar un precio más bajo que el del mercado internacional y se otorga una sustancial rebaja en la regalías?"

48 El diputado Jaime Navarro (Navarro Tardío, 2014) denunció evasión fiscal.

denunciaron que mediante las categorías de amalgamas y desperdicios, se habría procedido al lavado de oro ilegal procedente de Perú y que las empresas responsables de la exportación de oro habrían defraudado al país por concepto de impuestos y regalías.⁴⁹ Como consecuencia, Bolivia desconoció la decisión tomada en consenso por los países miembros (a pesar de presidir la CAN) de realizar acciones efectivas y coordinadas para controlar la explotación y comercio ilegal de oro.

1.3 La dimensión de la exportación irregular de oro

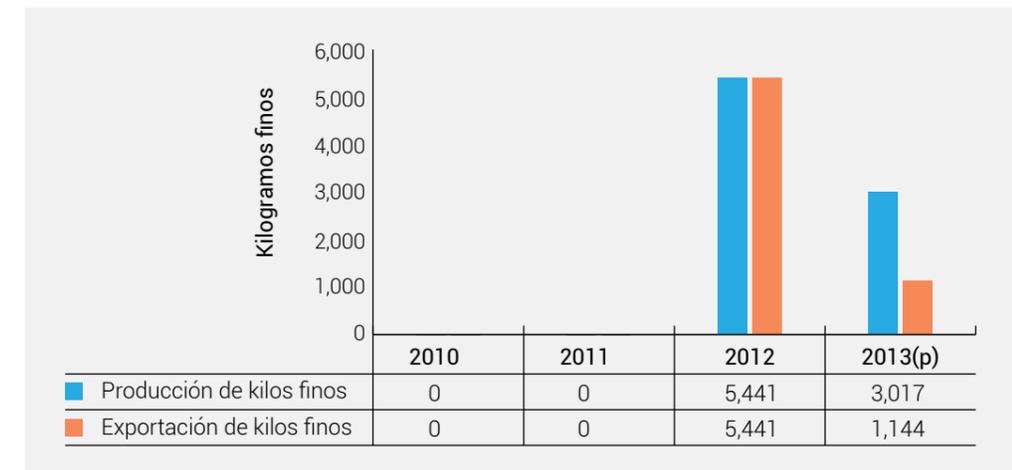
La información del Ministerio de Minería deja grandes dudas sobre la dimensión que ha adquirido el tráfico ilegal de oro. En principio, la participación de las categorías de amalgamas y desperdicios en el total de los volúmenes de concentrados de oro exportados es desproporcionada: en 2011, 35.27% del total exportado corresponde a las categorías de amalgamas y desperdicios de oro, que contabiliza 4.5 toneladas; en 2012, el 70.16% de lo exportado —equivalente a 20.5 toneladas—, está dentro de estas dos categorías, lo que representa un aumento de 16 toneladas respecto al año anterior, y en 2013, 57.90% del oro exportado se acredita como amalgamas y desperdicios. Las autoridades, sin revelar sus fuentes, declararon en 2010 y 2011 que entre 30 y 40% de la producción de oro era exportada de forma ilegal, lo que en cifras estimadas correspondía aproximadamente a 2 toneladas anuales. Comparando este dato con el primer año en que se reportaron las nuevas categorías de exportación de oro, estos volúmenes superaron en 100% las estimaciones del Gobierno. En los sucesivos años, varios analistas, autoridades peruanas y empresarios del oro de Bolivia⁵⁰ han anotado que resulta improbable que los datos consignados en estas nuevas partidas de exportación (amalgamas y desperdicios) estén siendo utilizadas para sincerar la exportación del oro ilegal explotado en el país y, por el contrario, estas categorías estarían siendo utilizadas para la importación y reexportación ilegal de oro en grandes volúmenes desde Perú realizada principalmente por empresas comercializadoras vinculadas a grandes refinerías de oro de Estados Unidos.

1.3.1 Los datos departamentales revelan mayores irregularidades

Si correlacionamos los datos departamentales de producción con los datos sectoriales de exportaciones y el pago de regalías, nuevamente las estadísticas revelan irregularidades sustanciales. En Chuquisaca, un diputado denunció que los datos consignados en la gobernación departamental no coincidían con los datos manejados por las estadísticas de las autoridades sectoriales nacionales: la gobernación niega que en el departamento se explote oro, mientras que las autoridades muestran datos de una millonaria producción y exportación.⁵¹ Los datos sectoriales registrados para el departamento de Chuquisaca muestran que en 2012 y 2013 se produjo 8.4 toneladas de oro en calidad de amalgamas y desperdicios, y que se exportó dentro de las mismas categorías 6.5 toneladas (el misterio es determinar adónde fueron a parar 1.8 toneladas que no se exportaron). Los mismos datos sectoriales que reportan datos de producción y exportación no reportan, sin embargo, ningún pago por concepto de regalías. Las denuncias apuntan a la empresa Bolivian River Gold S.R.L. a quien la referida autoridad legislativa señala como sospechosa de evadir impuestos. La suposición del denunciante es que “esta

explotación y exportación sería más una pantalla porque detrás de todo esto estuviera habiendo un contrabando”. Los datos oficiales revelan grandes contradicciones que no han sido investigadas por las autoridades responsables.

Figura 2. Chuquisaca: producción y exportación de oro categorías de amalgamas y desperdicios 2010-2013



(P) parcial

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Minería y Metalurgia. Estadísticas del sector minero metalúrgico 1980-2013.

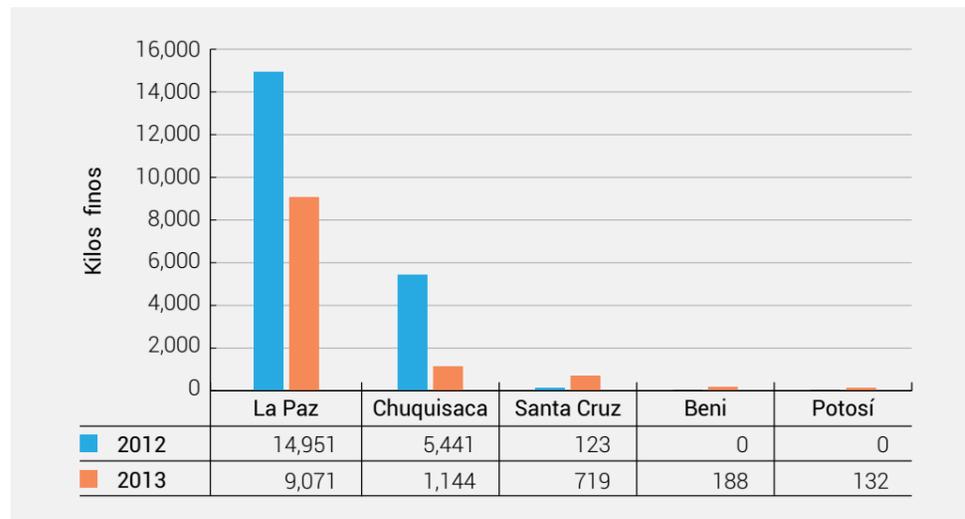
La introducción de las categorías de amalgamas y desperdicios dispararon los volúmenes producidos y exportados de oro en casi todos los departamentos, resaltando los casos de La Paz, donde en 2012 se produjeron 14.9 toneladas de oro en las categorías de amalgamas y desperdicios, cifra casi tres veces mayor que la producción de oro convencional registrada ese mismo año; mientras que en 2013 se exportó en estas categorías aproximadamente 1 tonelada más de lo producido. En el caso de Santa Cruz ocurrió similar fenómeno: en 2013 se produjeron tan solo 68 kilogramos en las categorías A-D, pero se exportaron, inexplicablemente, 719 kilos. En Beni y Potosí en la misma gestión no se registra ninguna producción de oro pero se habrían exportado 320 kilos en las categorías A-D. El caso de Cochabamba es también llamativo, ya que sin contar con ningún registro de producción o exportación de oro, las estadísticas registran el pago de regalías por oro por US\$ 49,000. En resumen, la mayor producción de oro A-D se registró en La Paz (72.8% del total registrado) y Chuquisaca (26.5%). En ambos casos los datos revelan incongruencias entre producción y exportación. La Paz también lidera la exportación de oro convencional con 70.1% en 2012, seguido de Oruro con 22.2% y Santa Cruz con 6.6%. Chuquisaca no cuenta con registros de producción de oro convencional, solo A-D.

49 En el informe del diputado Navarro se citan a las siguientes empresas: Ríos Parra Hugo Ramiro, Graminex Import-Export S-R-L, WPM-La Paz Bolivia SRL, Bolivian River Gold SRL, Auribol SRL, Mategoal SRL, Saavedra Orosco Ronald, Quiri Wasi SRL, Castro Sierra Víctor Rodrigo, De la Torre Costas Carlos Hugo Sanjines Salas William, Refinería Ouro Preto y Piramex (Castilla, 2014).

50 Denuncian que Bolivia exporta oro que ingresa por vía ilegal. El Deber 10 de febrero de 2015.

51 La información proporcionada al diputado Juan Luis Gantier por las autoridades nacionales señala que “en 2011 en Chuquisaca se obtuvieron 1,728 kilos de oro... En 2012, la producción de oro llegó a 7,700 kilos, la cifra más alta. En 2013 cayó a 1,600 kilos, aunque ese volumen corresponde solo a enero”. Se abre polémica en torno al oro del departamento. Correo del Sur. 10 de junio de 2014.

Figura 3. Exportación departamental de oro de las categorías de amalgamas y desperdicios 2012-2013



(P) parcial

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Minería y Metalurgia. Estadísticas del sector minero metalúrgico 1980-2013.

1.3.2 La participación sectorial y empresarial en la producción y exportación de oro

Considerando la producción y exportación por subsectores tendremos que entre 2011 y 2012 la minería chica y cooperativizada concentró las exportaciones de A-D registrando 20.5 toneladas de producción. Dado que desde 2012 los datos subsectoriales se han desagregado aún más, es posible advertir que en esa gestión la minería privada se alzó con 18.2 toneladas de A-D y las cooperativas con tan solo 2.2 toneladas. En 2013, la minería privada registro una producción en estas categorías de 11 toneladas, mientras que las cooperativas solo registraron 327 kilos.

Tabla 1. Producción de minerales por subsectores en kilogramos finos 2011-2013

Subsector	2011	2012
Min. mediana	1,838	1,997
Chica y coop.	4,675	4,975
Chica y coop. A-D	4,522	20,515
Subsector	2012	2013(p)
Minería privada	2,013	1,706
Minería privada A-D	18,281	11,049
Cooperativas	5,033	5,045
Cooperativas A-D	2,224	327

(P) parcial

A-D: Amalgamas y desperdicios de oro.

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Minería y Metalurgia. Estadísticas del sector minero metalúrgico 1980-2013.

Los datos de exportación de oro de las categorías amalgamas y desperdicios, de acuerdo con la nomenclatura arancelaria NANDINA, muestran a las siguientes empresas exportadoras de acuerdo con la categoría:

Tabla 2. Empresas exportadoras de oro según nomenclatura NANDINA

Nomenclatura NANDINA	Detalle	Empresas exportadoras
7108120000	Las demás formas en bruto de oro (incluido platinado).	Empresa Minera Paitití Emipa Grupo Minero La Roca Ltda. Empresa Minera Manquiri - San Bartolomé Exportadores Bolivianos SRL Empresa Minera Inti Raymi
2616901000	Minerales de oro y sus concentrados.	Green Metals Comercialización y Minería CYM Ltda. Velarbol - Velarde Arias Justo Roberto
7108130000	Las demás formas semilabradas de oro (incluido oro platinado).	Exportadores Bolivianos SRL
7112910000	Los demás, desperdicios y desechos, de oro o chapado (plaqué) de oro, excepto las barreduras que contengan otro metal precioso.	Exportadores Bolivianos SRL Empresa Minera Inti Raymi
2843900000	Los demás compuestos inorgánicos u orgánicos de metal precioso aunque no sean de constitución química definida; amalgamas de metal precioso.	Apolonia Mar Import Export SRL Mategoal SRL Importaciones y Exportaciones

Fuente: S/F. Elaboración propia en base a datos del directorio de exportadores del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural. Programa Promueve Bolivia.

La información proporcionada por el exministro de minería Virreira a la Asamblea Legislativa respecto al origen del oro exportado bajo las categorías de A-D en 2012 revela una lista más amplia de empresas exportadoras que, de acuerdo con el informe del Servicio de Impuestos Nacionales en el que se fundamenta el informe ministerial, habrían evadido impuestos y en algunos casos no contarían siquiera con Número de Identificación Tributaria (NIT), por lo que se desconoce cómo procedieron a exportar volúmenes tan cuantiosos de mineral. La exautoridad sectorial reveló que las direcciones proporcionadas por varias de las empresas exportadoras no correspondían con los registros oficiales. "El SENARECOM inició averiguaciones sobre el domicilio de algunas de las empresas que aparecen registradas como exportadoras de oro 'desperdicio' y oro 'amalgama'; sin embargo, los domicilios señalados por estas en Fundempresa no corresponden, son otros negocios que se encuentran ubicados en esos domicilios".⁵² Se trataría de empresas fantasmas y de actividades claramente ilícitas pero que contaron con el visto bueno de las autoridades.

52 No hallan domicilios de los que exportaron desperdicios de oro. Pagina Siete. 4 de diciembre de 2013.

Tabla 3. Empresas exportadoras de oro de las categorías A-D por volumen y valor en dólares americanos en 2012

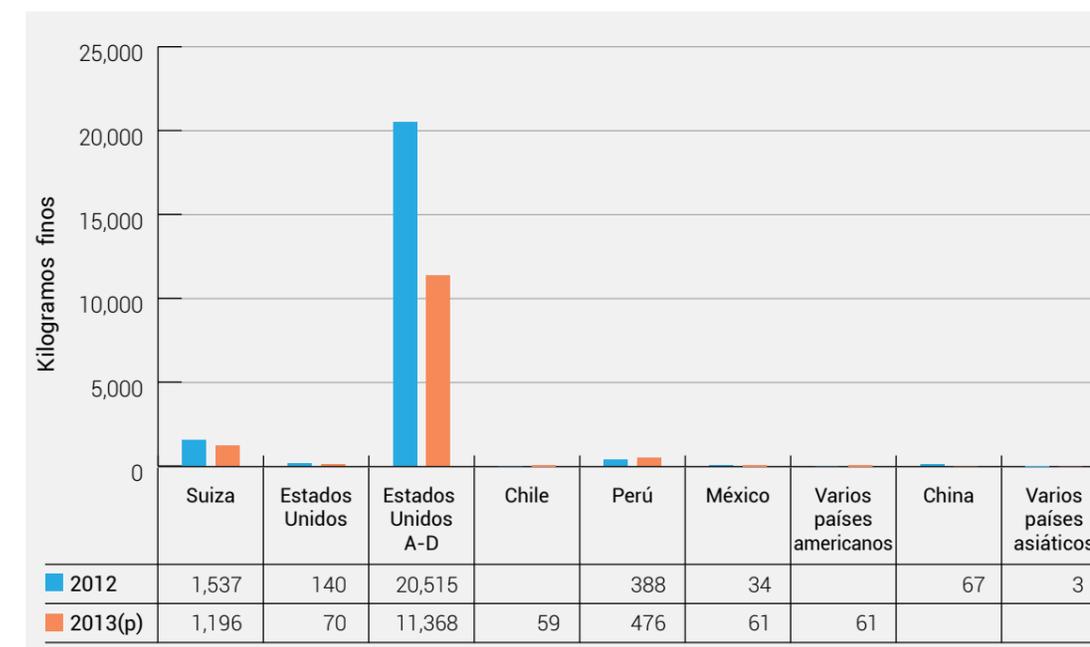
No.	Cat.	Empresas	Volumen en kilos	Valor exportado en US\$
1	D	Bolivian River Gold SRL	5,441	290'805,061
2	D	Auribol SRL	2,990	159'796,873
3	D	Saavedra Orosco Ronal	2,253	121'816,490
4	D	Mategoal SRL Importaciones y Exportaciones	2,294	121'513,540
5	A	Ríos Parra Hugo Ramiro Graminex Import Export SRL	1,684	88'110,379
6	D	Qury Wasi SRL	1,239	68'408,217
7	D	Castro Sierra Víctor Rodrigo	1,111	57'498,556
8	D	Wayna's Gold	801	43'947,822
9	D	De La Torre Costa Carlos Hugo	697	37'623,379
10	D	Melgar Gustavo Angel De Mamore	605	33'202,770
11	D	Sanjinez Salas William	329	17'902,284
12	D	Toro Gold	276	15'331,991
13	D	Refineria Ouro Preto SRL	198	10'974,000
14	A	Melgar Gustavo Angel de Mamore	188	9'699,842
15	A	Bolivian Finie Eport	112	6'191,987
16	A	Graminex Import Export SRL	98	5'455,048
17	A	Personas particulares	86	4'699,454
18	D	C.I. Macedonia SRL	38	2'088,193
19	A	Chambi Marca Edwin Moises	34	1'755,642
20	A	WPN LPZ-BOL	13	694,965
21	D	Piramex Ltda	10	552,165
22	A	Piramex Ltda	9	467,317
23	D	Exportadores Bolivianos SRL	5	284,502
24	D	Personas particulares	5	273,516
		Total	20,515	1,077'950,545

Fuente: Elaboración propia en base al informe MEFP/DM/JC – 0032 remitido con la firma del ministro Luis Arce a la Cámara de Diputados del 7 de enero de 2014. La nota del SIN lleva el CITE: SIN/PE/GG/PCC/NOT/0693/2013 del 31 de diciembre de 2013. Tomado de La Verdad sobre la evasión de impuestos en las exportaciones de oro. Diputado Jaime Navarro y Página Siete. 4 de diciembre de 2013.

1.3.3 Destino de las exportaciones

El oro de las categorías A-D fue exportado durante las gestiones 2012 y 2013 en su totalidad a los Estados Unidos. El informe de Óscar Castilla⁵³ revela que en el puente aéreo que se estableció entre La Paz y Miami, el oro era despachado a las refinerías estadounidenses Atomic Gold Inc, Republic Metals Corporation, World Precious Metals y Kaloti Metals & Logistics.

Figura 4. Exportaciones de oro por países de destino en kilogramos finos 2012-2013(p)



(P) parcial

A-D Amalgamas y desperdicios de oro.

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Minería y Metalurgia. Estadísticas del sector minero metalúrgico 1980-2013.

En los datos de la SUNAT de Perú (registrados en el informe de Ojo Público) se da cuenta de los volúmenes internados en ese país entre agosto de 2013 y agosto de 2014, con destino a Estados Unidos, volumen que alcanza las 27.5 toneladas, cantidad que se incrementó desde mayo de 2014.

1.3.4 La incapacidad estatal para hacer frente al problema

En el primer trimestre de 2013, el Gobierno llegó a un acuerdo con las cooperativas auríferas para que se acojan a la Ley N° 4049 de julio de 2009,⁵⁴ ley que durante aproximadamente cuatro años no les fue aplicada. Al parecer, las cooperativas tuvieron mucho poder político en los órganos legislativo y ejecutivo,

53 <http://ojo-publico.com/12/los-vuelos-secretos-del-oro-ilegal>

54 Cooperativas auríferas pagarán regalías mineras a partir de este mes. Cambio. 28 de marzo de 2013. El viceministro de Cooperativas Mineras, Isaac Meneses, declaró a este medio que "las cooperativas auríferas pagarán regalías al Estado por primera vez, cuyo porcentaje alcanza a 2.5% por producción y comercialización. Detalló que por concepto de producción se gravará una regalía de 1.5% y por la comercialización 1%".

lo que les permitió evadir por varios años el pago de la regalía minera y otros impuestos por la explotación y exportación de oro.⁵⁵ Un convenio entre SENARECOM y los mayores entes cooperativistas mineros (federaciones nacionales y regionales),⁵⁶ da cuenta de una relación de subordinación y cooptación del ente estatal de control por parte del sector cooperativista del oro. El referido convenio tiene por objeto “facultar al SENARECOM realizar el control de pago de aportes de gastos de administración y otros que disponga(n) las cooperativas (todas las que forman parte del convenio) y específicamente los aportes del 0.35% del valor oficial bruto de venta (...) de la comercialización del oro de los cuales el 0.33% es de FERRECO, FECOMAN LP, FEDECOMIN LP, y el 0.02% a favor del SENARECOM...”.⁵⁷ Bajo este acuerdo, el ente estatal servirá a los entes cooperativistas para que recauden los aportes de sus afiliados aprovechándose de su competencia de fiscalización, algo simplemente increíble, pero que revela el grado de control de las cooperativas hacia el Estado.

En 2013, el Gobierno de Bolivia tipificó e insertó en el Código Penal los delitos de avasallamiento, explotación y comercialización ilegal de minerales.⁵⁸ Ya mencionamos que en la misma fecha promulgó otra ley que evita la aplicación de las sanciones previstas para mineros pequeños y cooperativas que ocuparon y explotaron oro en áreas fiscales. Con medidas tan contradictorias, se alentó aún más todos los ilícitos con el oro, tanto que entre los distintos evasores de la ley se desató una guerra de acusaciones públicas sobre quiénes evadían más el cumplimiento de la ley.⁵⁹ El descontrol se apoderó de la explotación, importación y exportación de oro.

En enero de 2014, el Gobierno —a través del viceministro de Comercio Interno y Exportaciones, Luis Fernando Baudoin— anunció que se prohibiría la exportación de oro bajo las categorías de amalgamas y desperdicios, medida que se complementaría con un mayor control del contrabando de oro en las regiones fronterizas.⁶⁰ Sin embargo, una investigación periodística en Perú dio cuenta de la exportación irregular de 35 toneladas de oro entre enero y octubre de 2014; tan solo en julio se habrían exportado 5.2 toneladas.⁶¹ La investigación identificó a 21 empresas exportadoras, entre las que destacan (por la cantidad acopiada) las siguientes:

55 Convenio garantiza pago de regalías por explotación de oro. Cambio. 27 de marzo de 2013. SENARECOM confirma que el país exportó 562 kilogramos de oro hasta marzo de 2013. El Diario. 31 de marzo de 2013.

56 El convenio interinstitucional fue suscrito el 22 de julio de 2013 entre el Servicio Nacional de Registro y Control de la Comercialización de Minerales y Metales – SENARECOM y la Federación Regional de Cooperativas Mineras Auríferas-FERRECO, Federación de Cooperativas Auríferas del Norte de La Paz- FECOMAN L.P. Federación de Cooperativas Mineras de La Paz FEDECOMIN L.P. y la Federación Nacional de Cooperativas Mineras de Bolivia FENCOMIN.

57 Cláusula tercera (objeto del convenio). Entre las obligaciones de las partes (cláusula cuarta) se señala, del SENARECOM: a) realizar el control de retención y empoce de los aportes señalados de todos los asociados de FERRECO, FECOMAN LP, FEDECOMIN LP que comercialicen minerales c) Efectuar operativos de controles rutinarios y sorpresivos de manera conjunta con FENCOMIN, FERRECO, FEDECOMAN LP, FEDECOMIN LP en los lugares de origen y comercialización del oro marginal, d) sancionar administrativamente a los operadores mineros del sector cooperativo y los comercializadores que estén efectuando evasión de sus obligaciones económicas con sus entes matrices que son FERRECO, FECOMAN LP, FEDECOMIN LP y FENCOMIN.

58 Ley N° 367, promulgada el 1 de mayo de 2013.

59 “Un asesor de la Federación Regional de Cooperativas Mineras Auríferas (FERRECO) aseguró que las comercializadoras de minerales son las que debían haber pagado las regalías por la exportación de desechos de minerales realizada en 2012. Según la organización, estos intermediarios conocían que por la venta del metal en forma de chatarra no se pagaba nada y aprovecharon la situación. Los mineros chicos, cooperativas y productores nunca han pagado regalías. Si hablamos de 2007 a 2013, ¿cuánta evasión ha habido?, se preguntó. Añadió que los desechos y desperdicios salieron sin registro del SENARECOM amparándose en la partida arancelaria vigente hasta mayo de 2012”. Página Siete. 12 de agosto de 2013.

60 Gobierno prohibirá exportación de oro en concentrados y desechos. El Diario. 16 de enero de 2014.

61 Investigación de Oscar Castilla de Ojo Público: <http://ojo-publico.com/12/los-vuelos-secretos-del-oro-ilegal>

Tabla 4. Empresas exportadoras de oro en 2014

Empresas	Volumen en toneladas
Royal Gold	6.8
Sthepany Ribera Herrera	5.9
Auribol	3.8
Yellow Tree	2.6
Ronal Saavedra Orosco	1.8
Orbol	1.5
Doral Manufactur Import Expor	1.3
BRG Export Import	1.0

Fuente: OjoPúblico, 5 de diciembre de 2014.

La aprobación de ley minera N° 535 en mayo de 2014 agudizó el problema, promoviendo enfrentamientos violentos entre mineros ilegales. Las máximas autoridades anunciaron acciones legales contra la explotación ilegal de oro,⁶² los conflictos disminuyeron su intensidad, pero no se detuvo la explotación ni el comercio ilegal. A partir de 2013, los datos oficiales hechos públicos son parciales y del 2014 no se conocen los datos oficiales de producción y exportación de oro.

62 García anuncia acciones legales por explotación ilegal de oro. La Razón. 22 de mayo de 2014.

2. Explotación de oro aluvial en el río Madre de Dios, Bolivia



2.1 Contexto

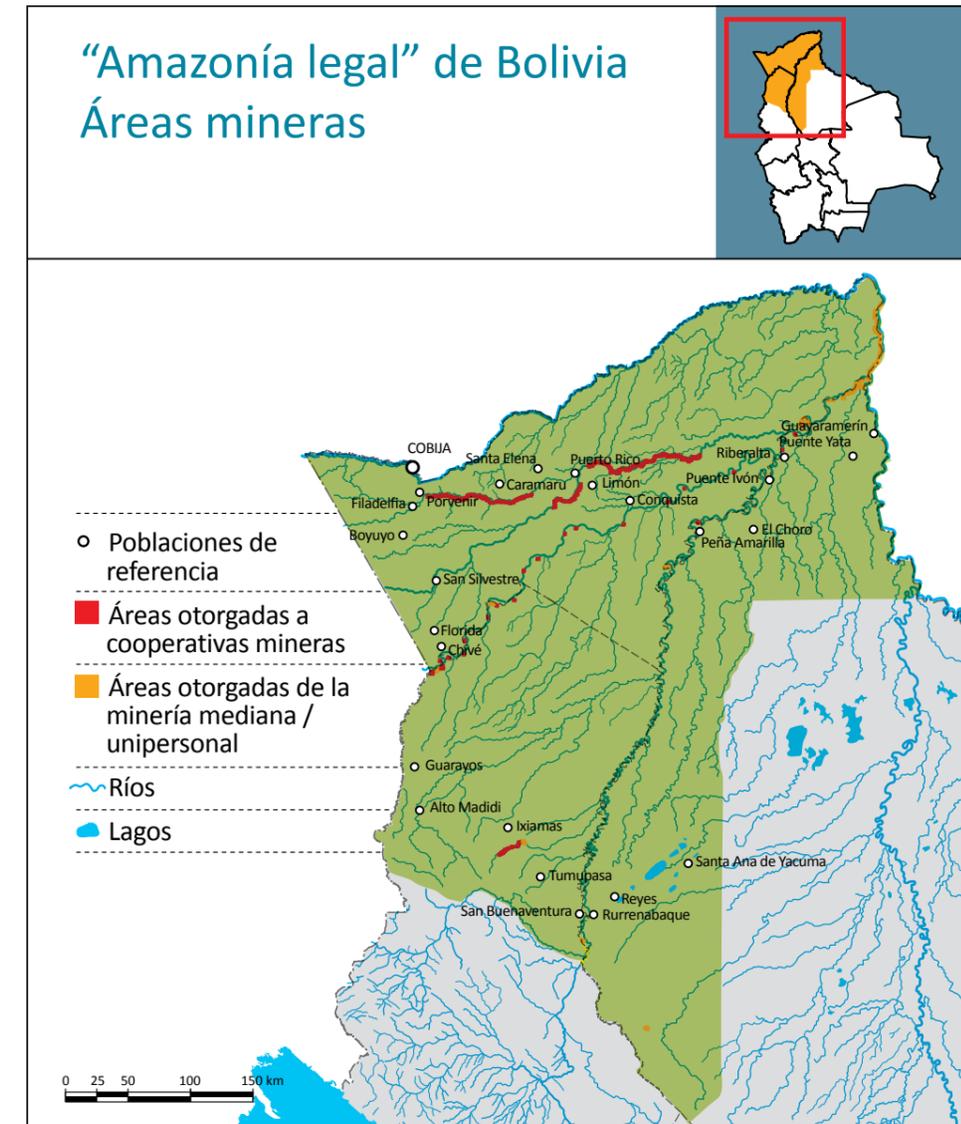
Tomamos como estudio de caso la explotación de oro aluvial en el río Madre de Dios,⁶³ situado en Bolivia a lo ancho de la Amazonía norte y sirviendo como límite a buena parte de los departamentos de Beni, Pando y La Paz. Esta zona es una de las principales de producción de oro en Bolivia,⁶⁴ en la que pequeños mineros⁶⁵ son los principales protagonistas, organizados en la cooperativa minera ASOBAL Ltda. El siguiente mapa ilustra la zona en la que desarrollan sus actividades:

63 El material aluvial de esta zona consiste en grava cuarzosa con presencia de otros minerales pesados además del oro, entre ellos estaño, magnetita, ilmenita, circón. CEPROMIN, 1992, pág. 24.

64 Además de los pocos proyectos grandes de explotación de oro (Inti Raymi y Don Mario), las principales zonas de producción de oro en Bolivia son el norte de La Paz, el norte amazónico (el caso del río Madre de Dios, entre los ríos en los que se explota oro aluvial en esta zona); otros ríos en los que se explota son el río Orthon y Beni, pero en menor medida, el cerro San Simón en el Beni y el norte de Santa Cruz, principalmente el municipio de San Ramón, y en menor medida San Javier, Guarayos, entre otros.

65 En otros estudios citados, se asume el criterio de pequeño minero, sin embargo, para el presente caso no asumimos que la explotación en el Madre de Dios sea de pequeña escala y por tanto que la explotación de las balsas corresponda a una minería pequeña, inicialmente por el número de asociados (más de 200 socios), el número de operarios (más de 1,500), el volumen producido (más de 100 kilos/año) y finalmente por el volumen de insumos (2 millones de litros de diésel/año y entre 5 a 9 toneladas de mercurio/año), magnitudes que no se pueden ignorar. Según la nueva Ley Minera, no hay distinción de los sujetos mineros por el tamaño de sus actividades sino por la forma de constitución: pública, privada (incluye la minería chica de pequeña escala, manual o semimecanizada, principalmente individual o familiar), cooperativa o mixta (Art. 31-35).

Mapa 1. Zona del río Madre de Dios en la que se desarrolla la producción de oro aluvial de ASOBAL Ltda.



Fuente: Salman, Carrillo & Soruco, 2013.

Si bien las concesiones, como veremos más adelante, están en puntos fijos, el área de acción e influencia de ASOBAL es mayor al delimitado por estas; los mineros se desplazan para su actividad minera a lo largo de las riberas del río. La realización de operaciones mineras más allá del área sobre la cual la cooperativa ha recibido derechos vulnera las normas establecidas, específicamente la nueva ley minera (Art. 104). Los principales centros poblados vinculados a esta actividad son Riberalta, El Sena y Cobiya.

Esta zona tiene entre sus principales actividades económicas la producción de castaña y la producción ganadera; otras actividades menores son la pesca, caza y la producción agrícola. La producción de castaña y la ganadería son las que generan la dinámica económica principal de la región y por tanto son las que cuentan con mayor influencia en la vida política y social de los pobladores de la zona. La castaña es “un negocio de 21 comercializadoras que venden hasta US\$ 150 millones al exterior y contrata 14,000 empleados, mientras que la ganadería mueve US\$ 80-90 millones”.⁶⁶

En los centros poblados de Cobija y Riberalta se asientan históricamente las familias con mayor poder económico en el pasado, resultado de la explotación de la goma y actualmente de la castaña y la ganadería. Estas actividades económicas reproducen formas de relacionamiento de las antiguas haciendas esclavistas y semiesclavistas en las que los patrones eran dueños de grandes extensiones de tierra y tenían en su propiedad indígenas que trabajaban para ellos.

En la zona en cuestión existen varios pueblos indígenas sobre los cuales ejerce influencia directa la actividad minera. Se trata de los pueblos esse ejja, cavineño y tacana.⁶⁷ Este esquema de control económico y político en buena medida se mantiene en el presente, irradiando también a esos pueblos indígenas: “Los patrones ocupan las instituciones estatales y reproducen en la ciudad (Cobija, Riberalta, Trinidad) las relaciones patronales con la gente; este fenómeno es conocido como el ‘síndrome de la barraca’: lealtad al patrón hasta espiritual y sometimiento”.⁶⁸

En este contexto económico y de relaciones sociales y políticas es que se inscribe la minería, antes una actividad marginal y menor (debido a los bajos precios), pero en la última década de mayor importancia.

2.1.1 ASOBAL y la minería en el río Madre de Dios: antecedentes históricos inmediatos

La minería en la historia reciente del río Madre de Dios data de la década de 1980, donde se desarrollaba de manera rudimentaria con bateas y, en el mejor de los casos, “canaletas”. En los años noventa, según comunarios⁶⁹ de centros poblados al margen del río,⁷⁰ llegó gente del occidente del país con innovaciones tecnológicas: inicialmente el uso de bombas, posteriormente balsas y buceo y actualmente —aproximadamente desde el 2000— con motobombas y mangueras en balsas.⁷¹ En ese proceso, el vínculo con las comunidades locales era estrecho.

“Cuando se empezó ASOBAL fue con canaletas, le llamábamos ‘motolatas’, su lata, su rampa y unas 3 a 4 tablas se ponían para trabajar. Aquí abajo había hasta 300; se hizo un pequeño pueblito. Después vino la tecnología y los que tenían dinero pusieron sus motobombas. Y con la difusión de medios de comunicación (La Voz del Beni) llegó más gente de Beni, Santa Cruz,

66 Entrevista (ADEMAF Riberalta, 2014).

67 CEJIS, 2014.

68 Entrevista (ADEMAF Riberalta, 2014).

69 El término “comunario” corresponde a “comunero” en otras realidades sudamericanas.

70 Entrevista (Campanini, O. y Campanini, J. (entrevistadores), 2014).

71 De acuerdo con CEPROMIN (1992: 30), una draga común “consta en esencia de toda una planta de tratamiento de minerales, extracción, pre-concentración y concentración de minerales, instalada sobre una plataforma flotante que se mueve a lo largo de un río, como una gigantesca barcaza. En la misma se encuentra maquinaria conocida en el ámbito de la minería, buzones de carga, molinos, mesas concentradoras, tamices, jigs, correas transportadoras, etc. Muchas de ellas terminan su tarea concentradora con el método de amalgamación con mercurio, a partir de la cual se obtiene un producto de mayor valor agregado. Las dragas son máquinas destinadas al tratamiento de grandes volúmenes de material con bajos costos de operación”.

La Paz, Cochabamba. Hasta ahí había algo de ingreso económico porque ellos convivían con nosotros y compraban comida y fruta. A partir del 2000 cuando entraron hermanos de La Paz y Cochabamba. Llegaban aquí sin nada y al mes ya estaban con 2 ó 3 balsas, con sus hermosos hoteles en Riberalta [...]. Un ejemplo: hotel Cristian. El mismo dueño llegó sin nada a querer trabajar con motobomba y ya del día a la noche estar con semejante cantidad [...]; ahora ya no se canaleta, ahora son puramente balsas motores grandes de capacidad” (Campanini, O. y Campanini, J. (entrevistadores), 2014).

Según documentos oficiales, las operaciones mineras en balsas se inician en 1993 (Cooperativa Minera Aurífera ASOBAL Madre de Dios Ltda., Tacoma SRL, 2009); pero no es hasta 2003 que estas se organizan como sindicato y posteriormente como cooperativa minera. El proceso de organización, fortalecimiento y crecimiento de la minería en este sector está estrechamente vinculado a las políticas públicas implementadas por la gestión del actual Gobierno, concretamente las políticas implementadas desde ADEMAF a la cabeza del entonces director Juan Ramón Quintana.⁷²

Hasta el año 2003, el protagonismo en la explotación de oro en balsas, tanto en el río Madre de Dios como en el río Orthon y Beni, fue de extranjeros, principalmente brasileños en lugares estratégicos como Cachuelita, donde existían hasta seis dragas extranjeras. Las “dragas brasileñas avasallaban el río Madre de Dios sin control alguno, tenían convenios con alcaldía, capitanías, prefectura, etc. con máquinas modernas con motores de hasta 20 HP” (Condori, 2014). Los mineros nacionales se organizaron como sindicato —Asociación de Balseros del Río Madre de Dios (ASOBAL Ltda.)— demandando la intervención estatal para frenar esta participación extranjera. Llegaron a tomar acciones como realizar un bloqueo en el río Madre de Dios a la altura del Sena como medida para llamar la atención del Gobierno.

Recién en 2010 el Gobierno boliviano asumió medidas para frenar la explotación ilegal en el río Madre de Dios por parte de balsas peruanas y brasileñas. El viceministro de Política Minera, Regulación y Fiscalización, Gerardo Coro, declaraba que “se hizo la inspección correspondiente de lo que está pasando en el río Madre de Dios (...). En ese sector están trabajando más de 230 barcazas sacando oro, varios son peruanos y brasileños, pero ninguno de ellos reporta su producción ni paga sus regalías”.⁷³

Para julio del mismo año, desde ADEMAF, se realizaba un operativo en el río Orthon para prohibir explotación ilegal de casi 50 balsas. Desde ese momento, los mineros de la zona se respaldarán en el movimiento cooperativo y su influencia en las políticas gubernamentales, transformando su figura organizativa a la de Cooperativa Minera Aurífera Madre de Dios “ASOBAL Pando” Ltda. desde el 8 de noviembre de 2008.⁷⁴

2.1.2 La “regularización” de la explotación de oro aluvial

La intervención de ADEMAF en la explotación de oro aluvial en los ríos Madre de Dios, Orthon y Beni fue el inicio de otras importantes en las zonas de San Ramón, Guarayos y San Simón en la Amazonía; en la zona de Suchez, en el norte paceño fronterizo con Perú y posteriormente otras menores en

72 Director de ADEMAF (2010-2011) y ministro de la Presidencia (periodos 2006-2009 y 2012 al presente). Tuvo un rol estratégico en el proceso de enfrentamientos a grupos políticos opositores al MAS de Evo Morales en Pando y Beni que desembocaron en el desarme político y físico de estos sectores.

73 En Cambio (2010).

74 Personalidad jurídica otorgada mediante RA N° 579/08 del 15 de diciembre de 2008, Registro Nacional de Cooperativas N° 5810 del 18 de diciembre de 2008.

la Chiquitanía.⁷⁵ Estas intervenciones develaron varias irregularidades en el proceso de otorgación de concesiones mineras a extranjeros, inexistencia de pago de regalías mineras, incumplimiento de regulaciones ambientales y laborales, e incluso vinculación con el narcotráfico. Las intervenciones de ADEMAF se plantearon como una forma de ejercicio de soberanía y de control estatal en estas zonas de frontera y/o zonas estratégicas del país.

Por el lado de los mineros, si bien ya tenían concesiones mineras en algunos casos desde 2004-2006, recién desde el 2008 y en alianza con el sector cooperativo “regularizarán” su situación, ya que este sector cooperativo mantiene con el régimen del MAS de Evo Morales un estrecho vínculo y una clara influencia en las políticas públicas nacionales, como se ha analizado en anteriores acápite. La afiliación de los grupos mineros amazónicos al gremio cooperativista les permitirá favorecerse de múltiples ventajas. Debido a ello es que a fines del 2008, ASOBAL se convertirá en cooperativa y se afiliará a la Federación Nacional de Cooperativas Mineras de Bolivia – FENCOMIN.⁷⁶ El 2009 regularizan su situación ambiental y laboral, obteniendo en ese año sus licencias ambientales.⁷⁷

La venta de oro —momento en el que teóricamente debe realizarse el pago de la regalía minera establecida por ley, el pago de los impuestos correspondientes y momento en que se controla el cumplimiento de normativa laboral— fue el último tema polémico en la relación de ASOBAL con ADEMAF y el Gobierno boliviano, que dispuso, como ya se analizó, la creación de EBO para la compra de oro a los mineros inicialmente asentados en Riberalta, vale decir, a los de ASOBAL. Las demoras en la constitución de EBO fueron la causa central de tensiones entre el sector minero y el estatal en esta región del país. La creación de COMERMIN (Central Integral de Comercialización de Minerales de Cooperativas Mineras) fue la respuesta de este sector ante el planteamiento estatal de la creación de EBO y su intervención en la comercialización de oro, cuestión sobre la que se abundará más adelante.

La “regularización” de ASOBAL, como veremos a lo largo del texto, no implica necesariamente su legalidad, así como tampoco el cumplimiento de lo establecido en su concesión, manifiesto ambiental o la normativa en general. Lo que sí expresa es la “alianza” del Gobierno de Morales y el sector cooperativo para fortalecer las posiciones económicas de las cooperativas y consolidar la hegemonía política del Gobierno en la región.⁷⁸

2.2 ASOBAL

Actualmente ASOBAL aglutina casi todas las balsas que operan en los ríos Madre de Dios y Beni. Las balsas no regularizadas no son parte de ASOBAL, sino de otras empresas (Orthon y Dorado) que no tienen ficha ambiental, por lo que no funcionan (Condori, 2014). Como suele ocurrir con las cooperativas mineras, ASOBAL no es una cooperativa formada por trabajadores que realizan una actividad de cooperación mutua; en realidad, se trata de la asociación de propietarios de balsas. No representa a nadie más que a este grupo de propietarios que se benefician del trabajo de los trabajadores que están excluidos de la estructura organizativa de la cooperativa.

75 Ver Cambio (2010), Opinión (2010), Quintanilla (2010), Opinión (2010), La Razón (2010), La Patria (2010).

76 Afiliadas mediante RA 579/08 del 15 de diciembre de 2008 y RA 05/09 del 8 de enero de 2009.

77 10 licencias ambientales entregadas entre el 16 y 19 de noviembre de 2009, en tablas posteriores se detallan el número de resolución y código de dichos manifiestos ambientales.

78 El fortalecimiento por parte de Gobierno se realiza de forma directa (COMERMIN arranca con fondos de FOFIM, ASOBAL recibe volqueta de donación del Gobierno en 2014 [Empresa Boliviana del Oro, 2014]) como de forma indirecta (los más beneficiados con el asfaltado y mejoramiento de caminos son los mineros).

Si bien fueron 118 socios los fundadores de ASOBAL, actualmente pertenecen 245 socios. Cada uno ingresó realizando un aporte de US\$ 2,500.⁷⁹ La condición es que debe tener al menos una balsa y máximo tres para pertenecer a la cooperativa; en los hechos, este límite acordado se supera integrando a familiares como dueños de las otras balsas:⁸⁰ “...en algunos casos existen hasta siete miembros de familia con balsas” (Comando Conjunto, 2014). Otro aspecto que destaca en el funcionamiento de ASOBAL, que remarcan sus miembros, es que su pertenencia a la cooperativa está condicionada al cumplimiento de la normativa, aspecto que —reiteradamente señalan— fue el elemento que permitió organizar ASOBAL, articularla a las políticas implementadas por ADEMAF y pertenecer al sector cooperativo. Finalmente, cabe destacar que ASOBAL es parte de FENCOMIN (RA 579/08 del 15 diciembre de 2008; RA 05/09 del 8 enero de 2009), donde asumen un nivel de representación departamental (en Pando) debido a que son la única cooperativa en el departamento (Condori, 2014).

2.2.1 Concesiones

Como se mencionó en los antecedentes, la explotación de oro se realiza desde la década de 1980 a lo largo de todo el río Madre de Dios.⁸¹ Existen 45 concesiones otorgadas hasta marzo del 2014 a lo largo de los ríos Beni, Madre de Dios y Orthon. De estas, las que se encuentran efectivamente funcionando son las correspondientes a ASOBAL, que totalizan diez, en el Madre de Dios nueve y una en el río Beni; además de sumar la concesión Tiburón III que si bien fue solicitada por una persona individual, en la tramitación de la licencia ambiental ASOBAL figura como la propietaria. El resto de las nueve concesiones son de ASOBAL. Otras cooperativas y personas individuales intentaron iniciar operaciones pero no pudieron conseguirlo por falta de licencia ambiental (Comando Conjunto, 2014). La siguiente tabla describe las concesiones de ASOBAL.

79 Entrevista (Condori, 2014).

80 De acuerdo con los representantes de la cooperativa, existen algunos casos que son excepción a la regla, como es el de Loidi Huayllas Choque, Luis Antonio Guardia Roca y Nestor Patzi Amachi con cuatro balsas cada uno (ASOBAL, 2014).

81 Desde frontera con Perú hasta frontera con Brasil (Comunario de Miraflores, 2014) y (Carrillo, 2013).

Tabla 5. Concesiones mineras concedidas y solicitadas por ASOBAL

N°	Concesión	Año	En funcionamiento	Balsas	Depto.	Cuadrículas
1	Las Petas	2009	Sí	22	Pando	5
2	Isla Miraflores	2009	Sí	28	Pando	5
3	Isla Genichiquia	2009	Sí	27	Pando	5
4	Playa Nueva Ethea	2009	Sí	22	Pando	5
5	Playa Santa Crucito	2009	Sí	24	Pando	5
6	Cachuela Villa Verde	2009	Sí	24	Pando	5
7	La Cruz	2009	Sí	22	Pando	5
8	Cachuelita	2009	Sí	28	Pando	5
9	Isla Chive	2009	Sí	23	La Paz	5
10	Isla Ventarrón	2009	Sí	24	La Paz	5
11	Tiburón III	2013	Sí	169	Beni - Pando	5
SUBTOTAL				413		55
1	Gran Progreso	solicitud post 2010	No		Pando	5
2	Convención	solicitud post 2010	No		La Paz	5
3	El Zapato	solicitud post 2010	No		La Paz	4
4	Medellín	solicitud post 2010	No		La Paz	4
5	América	solicitud post 2010	No		Pando	4
6	Camacho	solicitud post 2010	No		Pando	4
7	Independencia	solicitud post 2010	No		Pando	4
8	Vanecia	solicitud post 2010	No		Pando	3
9	Sandial	solicitud post 2010	No		Pando	3
SUBTOTAL						96
TOTAL						151

Fuente: (SERGEOTECMIN, 2014)

El siguiente mapa ilustra estas concesiones (en color rojo las que están en funcionamiento y en amarillo las que no) y su localización a lo largo del río:

Mapa 2. Concesiones de ASOBAL (2014)



Fuente: Elaboración propia en base a SERGEOTECMIN.

2.2.2 Control ambiental

Otro de los aspectos negociados con el Gobierno y en el que la afiliación al sector cooperativo significó un elemento de fortalecimiento para ASOBAL fue la obtención de su regularización formal a la normativa ambiental, mediante el otorgamiento de licencias ambientales. En ese sentido, desde el 2009, una importante cantidad de balsas tienen su manifiesto ambiental. La siguiente tabla las describe:

Tabla 6. Manifiestos ambientales otorgados a ASOBAL según el SNIA (2014)

N°	Concesión	Código Licencia Ambiental (DAA)	Fecha	Número de balsas contempladas
1	Cachuela Villa Verde	090203-02-DAA-1290/09	16/11/2009	24
2	Cachuelita	090201-02-DAA-1280/09	18/11/2009	28
3	Isla Chive	021501-02-DAA-1294/09	16/11/2009	23
4	Isla Genichiquia	090202-02-DAA-1291/09	18/11/2009	27
5	Isla Miraflores	090301-02-DAA-1299/09	18/11/2009	28
6	Isla Ventarrón	021501-02-DAA-1283/09	16/11/2009	24
7	La Cruz		19/11/2009	22
8	Las Petas	090502-02-DAA-1292/09	17/11/2009	22
9	Playa Nueva Ethea	090302-02-DAA-1293/09	17/11/2009	22
10	Playa Santa Crucito	090502-02-DAA-1282/09	19/11/2009	24
11	Tiburón III	080201/090502/02/DAA/2143/13	24/04/2013	169
TOTAL				413

Fuente: SNIA, 2014.

Se trata de una cuestión formal, ya que en los hechos se incumplen las normas. De estas 11 licencias ambientales, 10 continúan vigentes (Comando Conjunto, 2014). El monitoreo se realiza solo una vez al año contratando a una consultora privada denominada MEDMIN (Condori, 2014). Si bien por norma deberían ser dos informes al año, al no trabajar todo el año se plantea la realización de un solo informe.

2.2.3 Sistema de producción

2.2.3.1 Proceso técnico

El proceso técnico de explotación del oro en el norte amazónico tiene la particularidad de realizarse sobre el mismo río con dragas de pequeña escala en una superficie que navega. Estas superficies se denominan "balsas". El proceso esquemáticamente se ilustra en la siguiente tabla:

Tabla 7. Proceso técnico de explotación de oro en balsas

Etapa 1: Extracción y preconcentración de material aluvial	1.1 Aspiración de material aluvial
	1.2 Preconcentración en canaleta
	1.3 Descarga de material aluvial
	1.4 Mantenimiento de maquinaria y equipo
Etapa 2: Concentración de material aluvial	2.1 Amalgamación de oro
	2.2 Recuperación de oro y mercurio en retorta

Fuente: Cooperativa Minera Aurífera ASOBAL Madre de Dios Ltda. y Tacoma SRL, 2009.

Con una bomba de 6" que extrae mitad de agua y mitad de arena del lecho del río⁸² a una canaleta de 4 x 5 m. durante 20 horas, las partículas de oro se retienen en una alfombra especial, denominada comúnmente "cabello de negro", que compran del Brasil. El oro con material se vacía en recipientes y baldes para ser después separado con mercurio en retortas (Condori, 2014).

2.2.3.2 Trabajadores

Cada balsa opera con dos a tres trabajadores temporales denominados porcentajistas⁸³ y sin contrato laboral, aunque los manifiestos ambientales describen que existe un técnico y un trabajador eventual por balsa, además de un administrativo por cada dos balsas (Cooperativa Minera Aurífera ASOBAL Madre de Dios Ltda., Tacoma SRL, 2009). En las entrevistas, los trabajadores señalan que trabajan en dos turnos de 10 horas cada uno, es decir, por 20 horas continuas en lo que denominan una "mandada". Reportan —de forma confusa, lo que revela que no es una situación predominante— que descansan solo domingos y cada 15 días, es decir, cuentan con dos días de descanso, y en ocasiones pueden a fin de mes llegar a ser de cuatro a cinco días de descanso. En promedio, cada balsa funciona durante 20 horas al día, 7 días a la semana con descansos cada 15 días, lo que supone un total de 26 días al mes.

En el estudio de CEJIS, en base al testimonio de comunarios, se identifican distintas cantidades y modalidades de trabajo y duración de jornadas laborales.

Tabla 8. Percepción de las comunidades indígenas sobre el número de operarios de las balsas, turnos y extensión de la jornada laboral

Comunidad	No. de operarios por balsa	Modalidad de trabajo	Jornadas laborales
Miraflores	5 personas	3 turnos, dos duermen y dos trabajan y una mujer cocina	Turnos de 6 horas con trabajo día y noche
Trinidadcito	7 personas	2 turnos cada uno de 12 horas y cada 3 turnos (es decir, cada 36 horas) realizan la despescada o finalización de la extracción	
Genechequi	3-4 personas	Turnos de 12 horas	
Palestina	2 personas	Dos turnos de 20 horas cada uno	
Santa Rosita La Nueva	2-3 personas	Dos turnos entre 8 y 10 horas. Desde las 10 de la mañana hasta las 6 de la tarde y desde las 6 a las 2 de la mañana, el que trabajó en el día, termina de trabajar hasta el amanecer.	
Loreto	2 personas	Turnos de 6 am a 8 pm y de 8 pm a 2 am	
San Salvador	2 personas 5 personas	Cuatro turnos diarios, cada turno de 6 horas	
Sinaí	3 personas	4 turnos de 4 horas cada uno, durante todo el día	

Fuente: CEJIS, 2014: 34-36.

82 Profundidad requerida de 2-10 m; por tanto limitada a los meses de abril a junio (Salman, Carrillo & Soruco, 2013).

83 "The get a percentage-share of the gold production". GOMIAM 31.

Debido al reducido número de trabajadores por balsa y su atomización productiva, pese a su evidente dependencia con la cooperativa ASOBAL como entidad patronal, los trabajadores mineros no están organizados sindicalmente. De este modo, la formalización del emprendimiento empresarial de los propietarios bajo la forma de cooperativa les permite a los patrones evitar la asociación laboral de los trabajadores.

A pesar de que formalmente los trabajadores trabajan por turnos, ellos permanecen en las balsas por varios días y soportan, sin ninguna protección, incluso en sus momentos de descanso, el incesante ruido del motor de la draga. Semidesnudos, recorren la embarcación en la que se encuentra sustancias y objetos peligrosos. La manipulación de la manguera de succión, debido a su peso y mal estado, ocasiona frecuentes lesiones. La manipulación del mercurio se da sin ningún medio de protección.

Los trabajadores son mayormente hombres que habilitan para su pernocte pequeños, incómodos e insalubres camarotes en los que a la vez deben guardar y preparar sus alimentos. El agua que consumen proviene directamente del río, en el que depositan sus desechos y excretas. Sus familias, cuando las embarcaciones se hallan próximas a Riberalta, se desplazan hacia las balsas para convivir algunas jornadas con ellos; mujeres y niños están, por tanto, en contacto con los mismos objetos y sustancias peligrosas.

El régimen de trabajo que se implementa es a destajo: el pago a los trabajadores en las balsas corresponde al 20% de lo producido semanalmente (Condori, 2014); como usualmente hay dos trabajadores por balsa, corresponde el 10% a cada trabajador.

Según informe de la Comisión Institucional, se genera alrededor de 1,500 empleos directos. (Comisión Institucional: Comando Conjunto-DGSC-YPFB-MMM-ASOBAL, 2013).

Existen varios problemas vinculados al régimen laboral:

- ▶ No se pagan beneficios sociales excepto en algunos casos (el pago de aguinaldo); sin embargo, es tan solo lo producido en un día (Campanini, O. y Campanini, J., 2014).
- ▶ Se registran casos de muerte por ahogamiento (Campanini, O. y Campanini, J., 2014).
- ▶ Existen problemas de pago a los balseros por parte de los dueños: a veces no cumplen los pagos e inventan excusas (pérdida de tarros, equipos, etc.) para despedir a los trabajadores y no pagarles sus salarios (Campanini, O. y Campanini, J. (entrevistadores), 2014).
- ▶ Como en todo el sistema cooperativo minero, los asalariados no están organizados. El dueño de la balsa pertenece a la cooperativa, el trabajador no; aunque según ASOBAL el trabajador es casi como "un socio más".

El principal funcionario nacional que intervino en las operaciones mineras en Riberalta, Juan Ramón Quintana —actual ministro de Presidencia y exdirector de ADEMAF—, caracterizó al régimen laboral minero de esta zona como esclavitud: "En este momento vivimos en medio de la esclavitud laboral. Lo que existía todavía en la economía de la castaña (...), aquí hay un habilito para la explotación del oro, se da alimentos a los obreros, el dueño de la empresa se cobra estos alimentos a un precio más elevado y solo le entrega una pizquita de oro al trabajador" (Cambio, 2010). Lamentablemente no se hicieron acciones estatales para proteger a los trabajadores y sus familias; ni el Ministerio de Trabajo ni ninguna otra entidad estatal fiscaliza las actividades de ASOBAL.

Otras actividades complementarias asociadas a la actividad en la balsa son:

- ▶ Contrato de comunarios-indígenas en comunidades donde existen puertos, principalmente como cuidadores de combustible (Campanini, O. y Campanini, J., 2014). En el estudio de CEJIS, varios comunarios señalan haber sido balseros (2014: 4). Debido a su desconocimiento de relaciones obrero-patronales, su condición de indígenas presupone una relación de desventaja hacia los trabajadores y una gran ventaja para los empleadores.
- ▶ Llegan incluso a usar las balsas para transportar castaña en meses sin producción, algunas trabajan llevando almendra para la Empresa Boliviana de Almendras y Derivados (Empresa Boliviana del Oro, 2014).

2.2.3.3 Cantidad de balsas

La cantidad de balsas se ha incrementado en los últimos años como resultado del aumento en el precio del oro. Si bien comunarios de la zona estiman la existencia de entre 600 y 800 balsas,⁸⁴ legalmente están registradas solo 413 balsas,⁸⁵ de las cuales 124 están en funcionamiento.⁸⁶ Si comparamos los datos de socios de ASOBAL (245) con el número de balsas en funcionamiento (124), podría inferirse que cerca de la mitad de los socios (propietarios de balsas) serían verdaderos socios y la otra mitad estaría en tal situación de forma solo nominal pues no poseería en realidad ninguna propiedad sobre las balsas que efectivamente están en funcionamiento. Debido a este tipo de contradicciones en los datos de la cooperativa, asumimos que en realidad la cantidad de balsas en funcionamiento es mayor a la declarada y controlada.

2.2.3.4 Periodo de explotación

Ya que la actividad de explotación se realiza en el río, esta actividad se ve afectada por el caudal de este y por ende su realización depende de la época del año. Por el caudal del río, usualmente se explota oro desde marzo hasta octubre, aunque varios entrevistados mencionaron que también en noviembre realizan actividades.⁸⁷ Según el manifiesto ambiental, las causas para que no se realice la actividad en época de lluvias son las siguientes:⁸⁸

- ▶ *Causas técnicas y naturales.* Periodo de lluvias, donde las aguas aumentan considerablemente su nivel y las corrientes se tornan más fuertes y llevan mucho material de arrastre, así como también arrastrando empalizadas, lo que pone en serio riesgo a los artefactos navales (balsas); asimismo, como consecuencia de las lluvias vienen los vientos que pueden ocasionar que las balsas colisionen entre sí y ser propensas a hundimientos con el consecuente riesgo al personal embarcado y la pérdida total de la herramienta de trabajo. Asimismo, por las corrientes fuertes, empalizadas y elevación de las aguas, las mangueras no alcanzan el lecho del río, y consecuentemente se torna improductiva la actividad.
- ▶ *Causas económicas.* Por lo descrito anteriormente, en el periodo de lluvias la actividad no es rentable, además que coincide con la época de recolección de castaña.

84 Entrevista de Campanini, O. y Campanini, J. (entrevistadores), 2014.

85 Datos extraídos de las 11 licencias ambientales y de entrevista a Condori (2014).

86 Asumimos que están en funcionamiento pues compran combustible por los mecanismos legales: 114 el 2014 y 124 el 2013 de al menos 428 balsas según sistematización de datos de ASOBAL (2014) y 320 balsas auríferas de explotación de oro aluvial según el Comando Conjunto (2014).

87 En el estudio de CEJIS (2014: 32-33) en base a encuestas a comunarios y mineros se establece que la mayor intensidad de extracción se da entre abril y octubre; que en los meses de enero y febrero prácticamente no existe actividad de balsas en el Madre de Dios.

88 Cooperativa Minera Aurífera ASOBAL Madre de Dios Ltda., Tacoma SRL, 2009.

2.2.3.5 Insumos y recursos naturales requeridos

El principal insumo requerido para la explotación del oro es el diésel, ya que la bomba funciona con este combustible. Sin embargo, en las cantidades requeridas, es de difícil acceso debido a que no es producido en el país, sino importado y cuenta con la subvención del Gobierno nacional, lo que determina que su precio de venta al consumidor sea más barato que en los países vecinos. A su vez, esto ocasiona que el diésel en Bolivia esté sujeto a contrabando en zonas fronterizas. El consumo de diésel, además, se ha convertido en el principal mecanismo de control de la producción de oro por parte del Gobierno, como veremos más adelante.

Otros insumos igualmente importantes son el mercurio para la separación del oro, gasolina y lubricantes para el motor fuera de borda de la balsa y deslizadores usados para el monitoreo y abastecimiento de las balsas.

En el proceso técnico se extrae tanto agua como sedimentos. La madera es otro insumo fundamental para la construcción de las balsas. Por lo general, los mineros acceden a esta sin contar con permisos de la Autoridad de Fiscalización y Control de Bosques-ABT. A lo largo de la ribera de los ríos existen pequeños astilleros y cementerios de balsas mineras.

2.2.3.6 Consumo de diésel

El consumo de diésel por balsa en una mandada variará de acuerdo al tamaño del motor y al estado de este. Dadas las grandes variaciones que existen en potencia de motores (desde 15.5 hasta 120 HP) así como el estado de estos, las estimaciones promedio de los datos de consumo de diésel varían mucho de acuerdo a cada fuente. La siguiente tabla da una idea de los diferentes valores estimados:

Tabla 9. Estimaciones de consumo promedio de diésel por balsa/20 hr ⁸⁹

Consumo estimado (litros/balsa/20 hr)	Entidad	Año y fuente
250	ADEMAF	2010 (Cambio, 2010)
60-82	Manifiesto ambiental Concesión "Isla Las Petas"	2009 (Cooperativa Minera Aurífera ASOBAL Madre de Dios Ltda., Tacoma SRL)
100-120	GOMIAM	2013 (Salman, Carrillo, & Soruco)
137	Comisión Institucional ⁸⁹	2013 (Comisión Institucional: Comando Conjunto-DGSC - YPFB - MMM - ASOBAL)
100	ASOBAL	2014 (Condori)
70	Comunario	2014 (Campanini, O. y Campanini, J.)
80-100	Trabajador de balsa	2014 (Trabajador de balsa)

Fuente: Elaboración propia en base a fuentes consultadas.

⁸⁹ Comisión Institucional conformada por el Comando Conjunto (Fuerza Naval), DGSC, YPFB, MMM, ASOBAL.

Como se mencionó previamente, la importancia del volumen de diésel consumido tiene que ver no solo con las dificultades de acceso a este combustible, sino también porque el abastecimiento de este combustible es el mecanismo que emplea el Gobierno para controlar la producción de oro. Adelantando un punto sobre este aspecto, es importante describir el mecanismo implementado para el control de la producción y comercialización de oro en la región: se ha establecido que la venta de diésel está sujeta a la producción de oro; se tiene derecho a comprar 90 litros de diésel por cada 5 gr. de oro que sea vendido a EBO o COMERMIN –canales legales de comercialización de oro– y con límites máximos por balsa de 2,400 litros/balsa/mes. Más adelante desarrollaremos cómo funciona este mecanismo de control y sus implicaciones en relación al comercio de este combustible y del oro.

El consumo de diésel anual llegó a 2'382,694 de litros el 2013 y 2'929,970 de litros el 2014. Este dato, en su variación mensual, se resume en la siguiente tabla y gráfico.

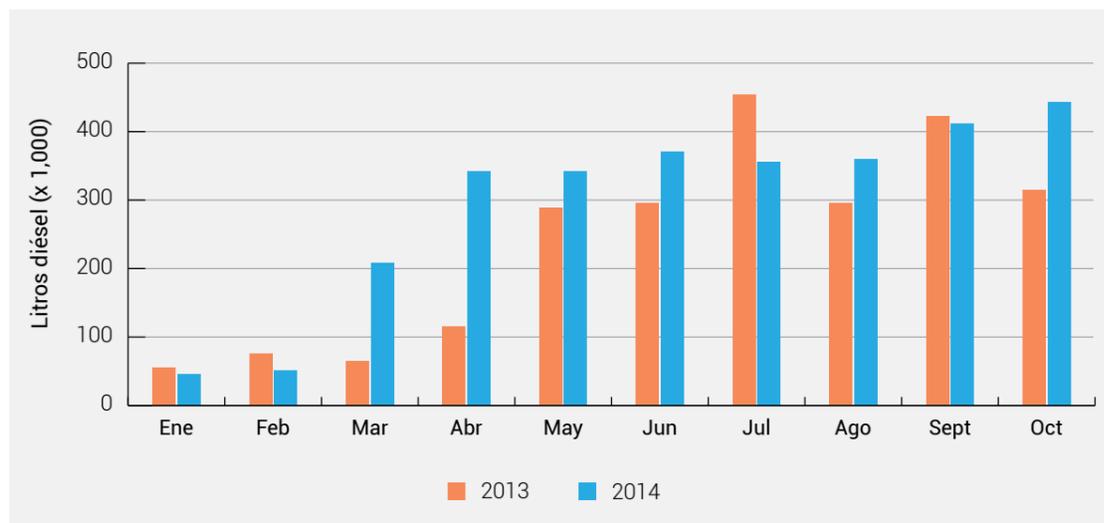
Tabla 10. Consumo de diésel mensual por parte de ASOBAL (en litros), 2013 y 2014

	2013	2014
Enero	54,700	45,500
Febrero	76,303	51,400
Marzo	64,200	208,030
Abril	115,776	341,990
Mayo	289,289	341,500
Junio	296,022	370,940
Julio	453,489	356,310
Agosto	296,239	359,300
Setiembre	422,386	412,350
Octubre	314,290	442,650
Noviembre*	-	-
Diciembre*	-	-
TOTAL	2,382,694	2,929,970
PROMEDIO	238,269	292,997

* Sin datos para noviembre y diciembre

Fuente: Elaboración propia en base a datos (ASOBAL, 2014).

Figura 5. Consumo de diésel mensual por parte de ASOBAL (en litros), 2013 y 2014



Fuente: Elaboración propia en base a datos (ASOBAL, 2014).

Estos datos anuales serán retomados más adelante para estimar la comercialización legal de oro en las gestiones 2013 y 2014.

2.2.3.7 Consumo de mercurio

El mercurio es otro de los insumos imprescindibles para la separación del oro de otros sedimentos. Al igual que en el caso del diésel, los datos varían según la producción de oro en cada balsa; sin embargo, existen también diferencias según las fuentes de información. Mientras que en el manifiesto ambiental se indica que el uso promedio de mercurio por balsa ronda el medio kilo mensual (0.5106 kg/balsa/mes), el resto de las fuentes⁹⁰ identifican un estimado de 1 kg/balsa/mes. Este insumo es recuperado mediante retortas, identificándose un 88% de recuperación de acuerdo al manifiesto ambiental. La adquisición de este insumo según el manifiesto se realiza en el mercado local, mientras que según GOMIAM se realiza en La Paz a un costo aproximado de 1,100-1,200 Bs/kg (Salman, Carrillo, & Soruco, 2013).

2.2.3.8 Consumo de otros insumos: gasolina, carburantes, gas

De acuerdo con el manifiesto ambiental, otros insumos son los siguientes:

Tabla 11. Cantidad de otros insumos (gasolina, lubricantes, gas) consumidos por balsa en un mes (2009)

Insumo	Cantidad	Unidad	Depósito	Uso
Gasolina	180	L/balsa/mes	Depositada en bidones plásticos	Para motores fuera de borda y de cola.
Aceite lubricante	32	L/balsa/mes	Bidones en la balsa	Recambio para bomba y motor gasolina. Aceite quemado se dona a comunidades cercanas para mecheros.
Gas	2	garrafas/balsa/mes	Garrafas en la balsa	Alimentación y retorta.

Fuente: Elaboración propia en base a Cooperativa Minera Aurífera ASOBAL Madre De Dios Ltda., Tacoma SRL, 2009.

Los vertimientos de lubricantes y combustibles a los ríos son permanentes y no existe ningún tipo de cuidado en la manipulación y resguardo de dichos materiales que se hallan expuestos en depósitos de plástico.

2.2.3.9 Agua y sedimentos

La particularidad de las balsas y la explotación del oro aluvial de carácter marginal (según el manifiesto ambiental: concentración de oro de 0.06 mg/kg en el sedimento) es que el material extraído del lecho del río es inmediatamente devuelto. Se extrae hasta 199,282.09 m³/mes/balsa de sedimentos y 197,774.41 m³/mes/balsa de agua, elementos que son procesados de forma diaria para la obtención del oro.

El agua para consumo doméstico es de menor cantidad: el manifiesto estima 3 m³/mes/balsa.

2.3 Aspectos económicos

2.3.1 Inversión y costos

Según ASOBAL, el costo de cada balsa implica las siguientes inversiones:

Tabla 12. Detalle de la inversión necesaria en una balsa

Inversión	Monto (Bs)	Observaciones
Balsa de madera	50,000	Dura 4 años. Luego es nuevamente reacondicionada (chapeada) por 2 años. Los constructores están en Riberalta.
Motor	40,000 a 48,000	US\$ 6,000 a 7,000.
Manguera	10,000	Diámetro de 6"; longitud de 15 m. Un diámetro mayor podría implicar impactos ambientales mayores.
Bomba	10,000	Diámetro de 6". Varía según la potencia. Existen desde 15.5 hasta 120 HP.
Total aproximado	136,000	US\$ 20,000

Fuente: Elaboración propia basada en entrevista (Condori, 2014).

90 Campanini, O. y Campanini, J. (entrevistadores). Trabajador de balsa, 2014.

Este dato de inversión total, sin embargo, contrasta con el registrado en el manifiesto ambiental en el que se identifica un monto total de US\$ 8,000 por balsa (Cooperativa Minera Aurífera ASOBAL Madre de Dios Ltda., Tacoma SRL, 2009).

Entre los costos operativos están el combustible y lubricantes, alimentos, mantenimiento y remuneración a los trabajadores (2-3 personas/balsa).

De acuerdo con el CEJIS (2014: 42), los gastos de producción en estos items pueden ser de aproximadamente Bs 1,040 de trabajo de acuerdo con el siguiente detalle:

Tabla 13. Cooperativa ASOBAL. Gastos operativos de cada balsa por jornada de trabajo

Item	Costos por dos turnos en Bs	Total por jornada de trabajo en Bs
Diésel	375	750
Alimentación	80	160
Gasolina	15	30
Mantener motor estable en el río	50	100
Total		1,040

Fuente: CEJIS, 2014.

Como se aprecia en la tabla, los mayores gastos operativos son el diésel para el funcionamiento de la draga, que representa 72% de los gastos operativos diarios. En segundo lugar, la alimentación de los operarios —que los dueños de las balsas reportan como gasto aunque en las entrevistas realizadas a los trabajadores, estos señalan que ellos mismos se abastecen— con el 15.3%, y el mantenimiento del motor con 9.6%.

Este cálculo no incluye el mercurio, que se emplea al finalizar la extracción. En la licencia ambiental (concesión Las Petas) se menciona que se emplean entre 11 y 24 gramos de mercurio por balsa/día, otras fuentes señalan que el uso del mercurio es de aproximadamente 33 gr/balsa/día haciendo un total aproximado de 1 kilo de mercurio por balsa/mes. El kilo de mercurio tiene un costo aproximado de Bs 1,200, lo que representa con costo diario de Bs 39.6 en mercurio por balsa.

2.3.2 El costo de la subvención al diésel

El diésel es un combustible subvencionado y por tanto su precio en el mercado interno no expresa el costo real de importación. Es el principal insumo productivo de la explotación del oro en la Amazonía boliviana. Si estimamos que una balsa adquiere 90 litros/día de diésel a un precio subvencionado de 3.72 Bs/litro, el monto diario erogado será de 334.8 Bs/balsa. Considerando el precio del combustible sin subvención de 8.88 Bs/litro,⁹¹ el costo real de esos mismos 90 litros/día debería ser de 779.2 Bs/balsa, con lo que el costo diario subvencionado sería de 444.4 Bs/balsa/día. Insertando este costo real en la estructura de los costos operativos expuestos anteriormente tendríamos que casi el doble de

⁹¹ Precio de referencia del litro de diésel en el mercado interno para vehículos con placa extranjera que no son beneficiarios de la subvención. Tomado de la Agencia Nacional de Hidrocarburos en marzo de 2014.

estos costos son subvencionados por el Estado, lo que significaría que sin la subvención el negocio minero aurífero amazónico no sería rentable, mucho más considerando los bajos niveles de extracción declarados. El monto de la subvención anual a la explotación aurífera de ASOBAL asciende a un monto aproximado de Bs 12.2 millones en 2013 y Bs 15.1 millones en 2014. El monto total subvencionado en ambas gestiones es aproximadamente 100 veces mayor a todas las regalías pagadas en los departamentos amazónicos de Beni y Pando entre el 2012 y 2014.

Tabla 14. Valor del diésel subvencionado a la Cooperativa ASOBAL, gestión 2013

Gestión	Volumen de diésel adquirido por ASOBAL	Valor a 3.72 Bs/litro	Valor a 8.88 Bs/litro	Valor estimado de la subvención
2013	2'382,694	8'863,621.68	21'158,322.42	12'294,701.04
2014	2'929,970	10'899,488.40	26'018,133.60	15'118,645.20

Fuente: Elaboración propia en base a datos (ASOBAL, 2014) y (Comisión Institucional (Comando Conjunto- DGSC - YPFB - MMM - ASOBAL), 2013) y datos de ANH.

2.3.3 Regalías

El año 2010 se realizó por primera vez el pago de regalías en el departamento de Pando, identificándose para ese año un pago de aproximadamente Bs 200.000 por parte de ASOBAL (La Razón, 2010).

Si bien no son públicos los datos desagregados de regalías, tomamos los provenientes de estadísticas oficiales del MMM a nivel departamental para ilustrar el incremento de regalías en los departamentos de Beni y Pando:

Tabla 15. Regalías mineras del oro para los departamentos de Beni y Pando (US\$), 2012-2013

Departamento	2012	2013	2014*	Total
Beni	4,829	203,580	9,640	218,049
Pando	70,199	50,816	58,328	179,343
TOTAL	75,028	254,396	67,968	397,392

* Datos correspondientes al periodo enero-abril.

Fuente: Ministerio de Minería y Metalurgia, 2014 para los datos de 2012 y 2013, y SENARECOM, 2014 para los datos de 2014.

2.3.4 Producción estimada de oro en la zona

La histórica falta de control hacia la explotación del oro en el norte amazónico de Bolivia hace que los datos oficiales y precisos de producción del oro sean prácticamente inexistentes. En años recientes, a medida que se regularizaba ASOBAL —y más precisamente en el proceso de “negociación” de los mecanismos de comercialización de oro con las autoridades—, surgieron estimaciones que dan una mejor idea de la importancia de la extracción de oro en la zona a nivel nacional. Al igual que en el caso del diésel —más aun al estar vinculada la producción del oro a la venta de diésel— existen diferencias en los datos según la fuente. Presentamos la siguiente tabla que ilustra estas diferencias:

Tabla 16. Datos estimados de producción mensual de oro en el norte amazónico

Producción de oro (kg/mes)	Año y fuente	Observación
4.5	2010, ADEMAF (Cambio)	Estimado de producción de oro aluvial en toda la cuenca amazónica (ríos Beni, Madre de Dios, Orthon, Manuripi, Tahuamán), equivalente en ese momento a US\$ 100 MM/año.
1.0	2014, ADEMAF Riberalta	Según ADEMAF, ASOBAL vende a EBO alrededor de 500 gr/mes aunque producen casi el doble.
30-40	2013 y 2014, Empresa Boliviana del Oro, 2014	En días tope se llegó a comprar hasta 5 kg/día. Promedio de ley 77 a 70. Cada socio saca aproximadamente 400 gr.
62-124 *	2014, Campanini, O. y Campanini, J.	0.5 - 1.0 kg/mes por balsa
26.04-37.20 *	2014, Trabajador de balsa	0.21 - 0.3 kg/mes por balsa
26.04-37.20 *	2013, Salman, Carrillo, & Soruco	0.21 - 0.3 kg/mes por balsa
10	2014, ASOBAL (Condori)	
22.44 *	2009, Cooperativa Minera Aurífera ASOBAL Madre de Dios Ltda., Tacoma SRL	0.181 kg/mes por balsa (valor promedio de 22 balsas de la Concesión Isla Las Petas).
11.66 *	2013, Comisión Institucional (Comando Conjunto- DGSC - YPFB - MMM - ASOBAL)	0.094 kg/mes por balsa (valor promedio en base a datos de nueve balsas en concesiones de Miraflores, Genichiquia y La Cruz).

* Solo existen datos estimados de producción de oro por balsa, por lo que el estimado de producción mensual se realiza con el dato de 124 balsas en funcionamiento, siendo este dato el más conservador.⁹²

Fuente: Elaboración propia en base a datos mencionados.

Para contrastar estos datos calculamos la producción estimada en la zona por asociación a la venta de diésel, que por el mecanismo de control ya descrito está en función directa a la producción de oro, particularmente en la gestión 2013 y 2014.

Tabla 17. Estimación del volumen de producción de la zona en función a la asociación con venta de diésel (2013, 2014)⁹³

Año	Volumen de diésel (l)	Razón de venta de diésel/oro	Producción de oro estimada (kg/año)
2013	2'382,694	90 l diésel/5 gr oro ⁹³	145.71
2014	2'929,970	90 l diésel/5 gr oro	162.78

Fuente: Elaboración propia en base a datos de ASOBAL (2014) y Comisión Institucional (Comando Conjunto- DGSC - YPFB - MMM - ASOBAL), 2013.

⁹² Otros datos dan cuenta de hasta 413 balsas legales (Condori, 2014) y de hasta 800 balsas que operan a lo largo del río (Campanini, O. y Campanini, J. (entrevistadores), 2014).

⁹³ Esta relación antes de junio del 2013 era de 90 litros diésel/7 gr. de oro (personal de oficina de comercialización YPFB, 2014).

Como se puede observar, el mecanismo de control da cuenta de volúmenes de producción mucho mayores a los datos provistos por diferentes documentos legales o actores en la zona. Pero al ser más precisos los consideramos más certeros.⁹⁴ Otras vías de estimación por la regalía percibida dan igualmente datos similares: así, por ejemplo, la producción aurífera de los departamentos de Beni y Pando, según SENARECOM, entre enero a marzo de la gestión 2013 llega a 40.73 kg.⁹⁵ (SENARECOM, 2013), dato que como hemos podido evidenciar da una idea de montos similares o mayores a los datos vinculados a la venta de combustible.

Estos datos oficiales, sin embargo, no dan cuenta de la comercialización ilegal o la realizada en otros departamentos. Como veremos más adelante, la estimación de la correlación diésel/oro por muchos actores es ya identificada como una no precisa y que otorga un muy amplio margen a los mineros para no vender oro por las vías legales.

2.4 Acopio y comercialización

2.4.1 Acopio

Como se ha visto previamente, el acopio de oro se realiza por los propios dueños de las balsas que recogen diaria o semanalmente lo extraído en cada una de ellas, almacenando esto en recipientes de vidrio hasta su comercialización (Cooperativa Minera Aurífera ASOBAL Madre de Dios Ltda., Tacoma SRL, 2009). ASOBAL no realiza el procesamiento de este mineral concentrado; dicho proceso lo realizan las comercializadoras.

2.4.2 Comercio legal del oro extraído por ASOBAL

Antes de la creación y funcionamiento de EBO, el comercio de oro se realizaba de forma libre mediante comercializadoras privadas. Solo las grandes empresas tenían la capacidad de exportar de forma directa. Desde 2010, una de las políticas estatales es controlar su comercialización de forma directa con el propósito de incrementar las reservas internacionales con el oro producido internamente; en este sentido EBO es inicialmente el canal oficial de comercialización del oro. Sin embargo, como analizamos previamente y de acuerdo con representantes del sector cooperativo, posteriormente se establece como otro canal oficial de comercialización a la Central Integral de Comercialización de Minerales de Cooperativas Mineras Ltda. (COMERMIN) creada por el ente nacional de las cooperativas FENCOMIN.

A pesar de que no existe norma alguna que establezca que los balseros no pueden vender oro a otros comercializadores legales, las entidades reguladoras establecidas en las zonas dispusieron como política de control, fiscalización y regulación para el oro la venta a EBO o COMERMIN. Para este propósito se establece el ya mencionado mecanismo de control a través de la provisión de diésel en función a la venta de oro a estas instancias. De acuerdo con el diario Cambio, que cita al entonces director de ADEMAF, Juan Ramón Quintana, se estableció que:

“La producción del oro será controlada por una estructura institucional del Estado, integrada por YPFB, EBO y la autoridad jurisdiccional de minería para que solo se venda combustible

⁹⁴ Cabe reiterar que esta estimación es baja pues toma en cuenta la correlación 90 litros diésel/5 gr. de oro para el periodo enero-junio de 2013, cuando en realidad para ese periodo la correlación era de 90 litros/7 gr.

⁹⁵ 35.01 kg para el departamento del Beni y 5.72 kg. para el departamento de Pando.

subvencionado a aquellas concesiones que respeten los derechos laborales, cuenten con su ficha ambiental, pero **sobre todo que vendan el oro que explotan a la empresa estatal.**

Por lo tanto, hay un mecanismo estatal que va a impedir que haya actividad ilegal. Se puede decir que la venta de combustible a las empresas auríferas, balseros o dueños de las dragas será un mecanismo de control, de regulación y de fiscalización, pero al mismo tiempo que se va a comercializar el combustible que produce una determinada cantidad de oro.

Este mecanismo de control múltiple le permitirá al Gobierno controlar la explotación, a escala departamental, saber cuánto oro se produce y cuánto en impuesto percibirá, y al mismo tiempo estrangular la ilegalidad, entre todos" (Cambio, 2010) (el subrayado es nuestro).

Por lo descrito, asumimos que estas dos instancias serán los canales de comercialización legal interna del oro, particularmente en Riberalta.

2.4.2.1 Empresa Boliviana del Oro (EBO)

La empresa Boliviana del Oro (EBO), parte de COMIBOL, fue concebida para este propósito, "de sentar soberanía sobre el río Beni y Madre de Dios en relación a la minería ilegal del oro (principalmente vinculada al Brasil) a través de controlar el mercado, incrementar las reservas internacionales mediante ventas al BCB y participar en la cadena completa de producción del oro" (Empresa Boliviana del Oro, 2014). La explicación del vicepresidente, en su libro *Empresas del Estado*, no solo corrobora esto sino que da mayor claridad respecto al objetivo final de esta instancia:

"Tenemos también EBO (Empresa Boliviana del Oro), cuyo objetivo es comercializar oro. Somos un país productor de muchos minerales: estaño, wólfam, zinc, plomo, plata, pero también producimos oro, en buena cantidad, aunque lamentablemente la mayor parte sale afuera. Se va al Perú, al Brasil, y el control es muy difícil. Entonces queremos que ese oro que aparece en estos momentos como oro peruano, oro brasilero, quede registrado como boliviano y eso se logrará teniendo una empresa que lo comercialice pagando precios internacionales a los barraquilleros y a los cooperativistas. Esta empresa tiene la obligación de estar presente en todos los ríos de la Amazonía para comprarles a las cooperativas, aquí en el norte de La Paz, en el Beni, donde hay también oro, en todas partes. Uno de los objetivos de EBO es comprar este mineral a mejor precio que el comercializador, para que sea procesado y convertido en reserva internacional.

Se compra el oro de los pequeños productores, de los cooperativistas, por un valor de US\$ 10, 20, 30, 40 millones. Se lo manda a una empresa que lo funde, lo sella, y eso se queda en el Banco Central. ¿Por qué oro?, porque el dólar está cayendo en su valor, el euro está muy fluctuante, en cambio el oro es la reserva segura, la más estable. ¿Cómo guardamos las RIN (Reservas Internacionales Netas) los bolivianos?, ¿en qué tipo de patrón, en qué tipo de reserva? En dólares, euros, y oro, tenemos en las tres. Y si tenemos reservas en oro, mejor que sea oro boliviano. Podemos comprar un lingote con oro boliviano, no de EE.UU; la empresa EBO tiene esa función. Ya tenemos acopiados 80 kilos de oro, deberíamos tener 100, 200, 300, 400 kilos. Los comprará el BCB, los procesará y los guardará, y se quedarán como reserva internacional.

La ley que ha permitido suprimir impuestos para hacer competitiva la compra, se la ha aprobado hace un mes. Entonces, aprobada la ley, ya tenemos el oro acopiado. Ahora de ahí a transferirlo al BCB hay algunos pasos, porque hay que fundirlo y sellarlo con una empresa certificadora para que se quede como reserva internacional certificada" (García Linera, 2012).

Si bien EBO fue concebido desde el año 2010 no es sino hasta 2011 que puede funcionar efectivamente y recién en 2012 puede vender el material acopiado al BCB.⁹⁶ En ese periodo logró comprar más de 120 kg. de oro.⁹⁷

A pesar de su creación expresa para comprar el oro a los productores, EBO atravesó múltiples problemas que repercutieron en su rol de comprador estatal de oro. Algunos de los problemas identificados son los siguientes:

- Falta de liquidez. Al inicio de sus operaciones, si bien contó con un presupuesto de hasta US\$ 2 millones,⁹⁸ en la práctica los recursos de los que disponían efectivamente para adquirir oro fueron totalmente insuficientes para comprar los volúmenes producidos. Según relata el responsable de ADEMAF en Riberalta: "El primer día Jorge Valdivia llegó con 9 kg de oro; no pudieron pagarle." Este problema generó imposibilidad y/o demoras para pagar a los mineros el oro. Si bien esta dificultad fue subsanada hasta el 2014, se mantuvo como un argumento del sector minero para observar a EBO.
- Impuestos y competencia desigual de COMERMIN. Al autorizar a COMERMIN a comprar oro en la zona el Gobierno se generó una competencia por el pago de impuestos que se convirtió en una competencia desigual. El siguiente cuadro resume los pagos que los mineros deben realizar en la venta de oro a ambas instancias:

Tabla 18. Diferencia de porcentaje retenido entre EBO y COMERMIN (2014)

Entidad	Impuestos	Regalías (1.5%)	Comisión
EBO	IUE (5%), IT (3%)	Sí	Sí
COMERMIN	No paga	Sí	Sí (3%, mayor a la de EBO)

Fuente: Elaboración propia en base a entrevista (Empresa Boliviana del Oro, 2014).

- Otra diferencia importante entre ambas entidades es el destinatario de la venta: mientras EBO tiene como único comprador de oro al BCB, COMERMIN también exporta.⁹⁹
- La influencia política de COMERMIN a través de la dirigencia y políticos del sector cooperativo ha llegado al punto de lograr que se les rebaje el costo de formulario (SENARECOM) de Bs 25 a Bs 3. EBO sigue pagando los Bs 25.
- Rol relegado dentro la estructura de COMIBOL. Si bien la pertenencia a COMIBOL se planteó inicialmente como temporal, al presente se mantiene. Este aspecto es una limitante en términos de decisiones, presupuesto y capacidad de coordinación interinstitucional.

96 Fecha en la que recién se reglamenta la Ley N° 175 de "Compra de oro destinado a reservas internacionales" del 11 de octubre de 2011 mediante Decreto Supremo N° 1167 del 14 de marzo de 2012.

97 Ver: Cambio, 2012.

98 Ver: Tiempos, 2010.

99 Exportación justificada por la demora en la reglamentación del Decreto Supremo que establece la venta al BCB, ver: Minería de Bolivia, 2013 y El Diario, 2012.

2.4.2.2 Central Integral de Comercialización de Minerales de Cooperativas Mineras Ltda. (COMERMIN)

Fue creada por la FENCOMIN para la comercialización de minerales (agosto de 2009), con 620 cooperativas que implican aproximadamente 60,000 socios.

Cabe destacar que el capital de arranque de COMERMIN provino de recursos estatales administrados por el Fondo de Financiamiento para la Minería (FOFIM). Vale decir, que el FOFIM benefició con un préstamo de Bs 86.85 millones en primer término a esta empresa comercializadora. Dicho préstamo fue aprobado el 24 de diciembre de 2009 con el total de los fondos disponibles por esta entidad creada en agosto del mismo año.¹⁰⁰ Este préstamo fue objeto de denuncias por irregularidades en su procedimiento: sin balances de años anteriores, con periodos de gracia en los tres desembolsos, sin licencia ambiental, sin seguimiento en su ejecución, desembolsos en cuentas irregulares, entre otras.¹⁰¹ Este hecho es un ejemplo más de las políticas mineras que favorecieron a los operadores mineros, incluyendo a los ilegales del oro.

Actualmente COMERMIN opera sobre la base e infraestructura de una anterior comercializadora privada que dejó de operar, denominada empresa Green Metals, con base en Oruro. Sus predios fueron adquiridos en favor de COMERMIN con recursos donados por el presidente Evo Morales¹⁰² (COMIBOL, s.f.).

2.4.2.3 Estimaciones de volumen de oro comercializado

No existen datos oficiales de comercialización, sin embargo, en base a entrevistas hemos estimado volúmenes aproximados.

- ▶ Según EBO el volumen máximo mensual comprado a ASOBAL llegó hasta 14 kg (febrero y junio de 2014). Volumen regular mensual alrededor de 2 kg (octubre de 2014 apenas 1.7 kg).
- ▶ Por el lado de COMERMIN, se sabe de la existencia de un acuerdo entre ASOBAL y COMERMIN de comercialización de hasta 20 kg/mes (cuando los meses de abril, mayo y junio pueden llegar a producir hasta 40 kg).

2.4.2.4 Mecanismos de control

Los mecanismos de control de la comercialización son tanto internos como externos:

El mecanismo interno es organizado por ASOBAL a través de su unidad de comercialización: la prohibición de comercializar de manera individual a sus socios (Condori, 2014).

Los mecanismos externos son los establecidos por norma. La instancia oficial de control y fiscalización a la comercialización de minerales es el Servicio Nacional de Registro y Control de la Comercialización de Minerales y Metales (SENARECOM). Sin embargo, la presencia de esta instancia en la región es muy reducida o prácticamente inexistente (de hecho, SENARECOM tiene una escasa y deficiente

presencia en toda la comercialización de oro extraído por las cooperativas en todo el país). Con la creación de EBO se establece presencia de COMIBOL y a través de esta instancia, presencia estatal para dicho control. Ahora bien, EBO tiene competencias para comprar oro mas no para el control de la comercialización. Es así que se estableció una comisión interinstitucional para el control de la explotación ilegal así como de la comercialización de oro estableciendo un mecanismo cruzado de control mediante la venta de diésel, insumo fundamental para las operaciones mineras en la zona, y la producción de oro. Dicha comisión está conformada por Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos-YPFB, la Agencia Nacional de Hidrocarburos-ANH, Sustancias Controladas, UMOPAR, Comando Conjunto (estas tres últimas instancias de la policía y el ejército) y EBO. La comisión funciona desde julio de 2011 (Comando Conjunto, 2014).

El mecanismo de control que se implementó con esta comisión interinstitucional establece:

- ▶ Cupo máximo de venta de combustible por balsa: 2,400 litros/mes/balsa.
- ▶ Cupo de combustible en función de la producción de oro ("Certificados de diésel"): 5 gr de oro/90 litros de diésel. EBO y COMERMIN emiten estas autorizaciones en función a la producción de oro. Desde 2011 hasta febrero de 2013, la venta a ASOBAL se hacía bajo la relación 90 litros de diésel/7 gr de oro. Esta relación cambió desde junio de 2013 a 90 litros de diésel/5 gr de oro. La correlación se establece en consenso entre MMyM, YPFB, ANH y Comando Conjunto (Personal de oficina de comercialización YPFB, 2014).

La venta de combustible a los balseros pasa por:

- ▶ "Certificados de diésel" de EBO
- ▶ Autorización de ANH
- ▶ Autorización de Sustancias Controladas
- ▶ Control Comando amazónico
- ▶ Venta de YPFB

Según Sustancias Controladas, existen otros mecanismos de control: inspecciones conjuntas y operativos sorpresa (Sustancias Controladas, 2014).

2.4.3 Comercio ilegal

En 2010 ADEMAF estimaba un volumen de 2 TM/año exportadas ilegalmente a Brasil y Perú.¹⁰³ Si bien no existen datos oficiales,¹⁰⁴ las diferentes instituciones del sector en la región reconocen la existencia no solo de la explotación ilegal de oro sino principalmente de la comercialización ilegal de oro, aparejada a la insuficiencia de los mecanismos de control de la explotación supuestamente legal o regularizada.

¹⁰³ Ver: La Razón (2010).

¹⁰⁴ Por el contrario, los datos oficiales demuestran un incremento de la exportación de oro de Bolivia en los últimos años muy por encima de la capacidad de producción del país; y si bien esto se puede explicar por contrabando de oro desde países vecinos también sugiere el incremento de la producción ilegal al interior del país.

¹⁰⁰ Paredes (2014) y ANF (2009).

¹⁰¹ Ver: ERBOL, 2012.

¹⁰² Ver: El Deber, 2010.

“Parte por EBO y parte sale por otro lado. Tres veces que vayas al EBO basta para que te den diésel y el resto se puede piratear. Hay compradores aquí y en Guayarará, si no lo llevan a La Paz los mismos dueños” (Campanini, O. y Campanini, J. (entrevistadores), 2014).

Son puntos de salida del oro de la zona: La Paz a través de joyerías u otras comercializadoras, Guayaramerín (se habla de un volumen de comercialización de hasta 30-40 kg/día) y Cobija, en menor medida, hacia el Brasil.

“Se realiza el intercambio en la noche. No puede haber engaños pues el negocio se realiza con mafias que en caso de existir problemas se resuelven con violencia (matando). El oro de contrabando se lleva a Sao Paulo para elaboración de joyas. Se llega a contrabandear un estimado de hasta el 70% de lo producido, el 30% se comercializa legalmente para poder obtener los permisos para adquirir combustible” (ADEMAF Riberalta, 2014).

Otro fenómeno, del que no existe información pública —pero al igual que el oro se conoce su existencia—, es la comercialización ilegal de combustible. Por la diferencia entre el precio internacional y el diésel subvencionado en Bolivia, así como por la alta demanda de determinados sectores en ciertas épocas del año que supera por mucho la capacidad de aprovisionamiento de este combustible, estos factores hacen que el diésel sea sujeto de contrabando y/o comercio ilegal.

Las instancias correspondientes establecieron mecanismos de control como la venta directa a grandes consumidores —incluidos ASOBAL como cliente y la comisión interinstitucional como mecanismo de coordinación—. Estos, sin embargo, no fueron suficientes.¹⁰⁵

Según varios entrevistados, la actividad minera podría estar involucrada en dicho comercio ilegal de combustible (diésel) por el alto cupo de combustible al que tienen acceso fácilmente tanto en momentos de escasez de combustible como para las balsas ilegales.

“Quintana advirtió que los pontones que sean encontrados después del plazo (que no se estableció) serán incautados y se aprehenderá a los responsables ‘por violar las normas medioambientales del país’. Denunció que las balsas reciben alrededor de 15,000 litros de diésel por mes para ejecutar ese trabajo, ‘traficando y corrompiendo a funcionarios públicos’ de ese departamento” (La Prensa, 2010).

En el primer acápite ya hemos establecido las grandes incoherencias entre los datos estadísticos sectoriales de producción y exportación; si consideramos los datos de regalías efectivizadas, las incongruencias son igualmente preocupantes. En el caso de Beni, en 2012, se habrían exportado 4 kilos de oro por los que se pagaron regalías por un valor de US\$ 4,000, aunque no se registra ninguna producción de oro ese año. En 2013 se habrían exportado 188 kilos de oro en A-D por los que se cancelaron US\$ 203,000 en regalía minera, aunque ese año tampoco se registró producción de oro en este departamento. En el caso de Pando, en ninguna de las dos gestiones se cuentan con datos de producción de oro, pero sí de exportación: 52 kilos en 2012 y 20 kilos en 2013; en ambos casos se cancelaron regalías.

105 “El 2013 funcionarios de YPFB son procesados por corrupción” (La Razón, 2013).

Tabla 19. Beni y Pando, producción, exportación y pago de regalías de oro en kilos y dólares americanos 2012-2013

Año	Beni			Pando		
	Producción KF	Exportación KF	Regalías US\$	Producción KF	Exportación KF	Regalías US\$
2012	0	4	4,829	0	52	70,199
2013(p)	0	188*	203,580	0	20	50,816

* Amalgamas y Desperdicios de oro.

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Minería y Metalurgia. Estadísticas del sector minero metalúrgico 1980-2013.

Los datos oficiales, muestran que los volúmenes exportados presentan grandes variaciones entre una gestión y otra. En Beni, en 2012, apenas se exportaron 4 kilos de oro convencional, mientras que súbitamente en la siguiente gestión se exportaron 188 kilos de oro A-D. ¿De dónde provino dicha producción?

Mapa 3. Comunidades indígenas afectadas por la minería en el río Madre de Dios



2.5 Impactos socioambientales

Expondremos la información primaria recogida en las visitas en terreno y también la obtenida de los manifiestos ambientales.

2.5.1 Sociales

Según los datos de los manifiestos ambientales no existen comunidades muy cercanas a las concesiones, por lo que los impactos negativos son menores y son atenuados por los positivos. Por ejemplo, para el caso de la concesión Isla Las Petas, se dice que no existe población en un radio de 8 km. a la concesión, ni actividades económicas o productivas y, de haberla, la influencia indirecta sería positiva: intercambio de víveres, generación de fuente de empleo (Cooperativa Minera Aurífera ASOBAL Madre de Dios Ltda., Tacoma SRL, 2009). En las visitas en terreno, los comunarios manifiestan que estos ingresos económicos positivos en las comunidades indígenas existieron en el pasado pero que al presente (2014) ya no: “En un inicio los mineros sí consumían en las comunidades costeras (ej. Miraflores) e incluso el compromiso de contratar a los comunarios como balseros, actualmente no ocurre nada de esto; por el contrario existen casos de robo de motores de comunarios” (Campanini, O. y Campanini, J. (entrevistadores), 2014).

Sobre el estado de los caminos, construidos, mejorados y mantenidos con recursos municipales, a pesar del uso —a veces intensivo— que los mineros hacen de los mismos con vehículos de alto tonelaje en el que transportan equipos e insumos, no existe aporte alguno de los mineros para su mantenimiento. Los comunarios denuncian que han existido accidentes con fallecimiento protagonizados por los camiones de los balseros (Campanini, O. y Campanini, J. (entrevistadores), 2014).

Los comunarios entrevistados se encuentran angustiados por la situación de vulnerabilidad e indefensión ante las permanentes incursiones de los mineros en sus territorios indígenas sin ningún tipo de control por parte de las autoridades municipales, departamentales o nacionales que tienen sede en Riberalta:

“Por eso nosotros como dirigentes siempre decimos que el oro aluvial en el río Madre de Dios no tiene control, nadie dice nada, ni el Estado como Estado boliviano hace nada. Más han aumentado las balsas y las cooperativas. Porque ASOBAL antes era una pequeña cooperativa y ahorita se ha inflado donde hay más vulneración de derechos, de derechos a la gente misma indígena en su trabajo, que afectan a las familias, los condena a un subsidio. No hay cómo reclamar. Por eso nosotros decimos estos mineros, al fin y al cabo, ¿cuál será su visión, terminar, exterminar con los que viven en la ribera del río y ellos seguir?” (Campanini, O. y Campanini, J. (entrevistadores), 2014).

“Los principales afectados por esta creciente fiebre de oro somos los pueblos indígenas de la TCO Multiétnico II, ya que muy cerca a nuestro territorio donde se explota el mineral están las oficinas principales de la empresa EBO, que funciona en Riberalta” (Testimonio de representantes del TIM II, El Diario, 2012).

Un estudio del CEJIS identificó impactos directos en siete comunidades indígenas ribereñas del río Madre de Dios en el Territorio Multiétnico II que han resultado afectadas directamente por las operaciones de ASOBAL. Estas comunidades son Santa Rosita la Nueva, Miraflores, Trinidadito,

Genechiquia, Palestina, Loreto, San Salvador y Sinaí¹⁰⁶ (véase el mapa de comunidades indígenas del TIM II afectadas por minería en el río Madre de Dios). Los impactos identificados sobre las infraestructuras y medios de subsistencia de las comunidades son los siguientes:

- ▶ **Puertos.** En total 15 puertos de las comunidades son empleados con frecuencia por las balsas de ASOBAL. En la comunidad Palestina hacen uso de cuatro puertos; en Genechiquia, de cinco, y en el resto de uno por comunidad. Excepto en tres comunidades (Sinaí, San Salvador y Santa Rosita la Nueva), los puertos que usan los balseros se encuentran cerca de la comunidad, lo que implica al mismo tiempo el uso frecuente de los caminos de las comunidades. Estos puertos se convierten en puntos de alta contaminación debido a los frecuentes derrames de combustible, aceite quemado, azogue y basura (botellas de plástico, latas de cerveza, papel higiénico, etc.), los elevados ruidos de los motores de balsas y vehículos. Además, la misma infraestructura se deteriora por el alto tráfico de los mineros. Los comunarios denuncian frecuentes abusos de los mineros, pérdida de balsas, motores y destrozo de sus medios de transporte (CEJIS, 2014: 27).
- ▶ **Caminos.** En las comunidades de Miraflores, Trinidadito, Palestina, Loreto y Santa Rosita la Nueva, los mineros hacen uso en todo horario de los caminos de las comunidades. Desde 2005, los mineros acceden por un camino principal, ocasionando ruido y polvo que impacta sobre las comunidades indígenas (CEJIS, 2014: 28).
- ▶ **Áreas de cultivo en bajío.** Varios comunarios indicaron que sus cultivos en las áreas próximas al río se han perdido debido a la erosión provocada por el dragado. En el estudio de CEJIS, los pobladores indican que además de los impactos sobre las áreas cultivadas se producen alteraciones de las riberas del río, erosión y cambios de curso (2014: 30), con lo que las comunidades pierden sus medios de subsistencia o se ven gravemente deterioradas, y se exponen a mayores riesgos de inundación en una zona estacionalmente inundable.

Los impactos de la actividad minera sobre los pueblos indígenas de la zona no son solo directos. En sus infraestructuras y medios de subsistencia, medran también sus derechos territoriales colectivos, entre los que destaca el de la consulta previa, que en ningún caso se ha cumplido.

2.5.2 Ambientales

Por el lado ambiental, las comunidades directamente afectadas identifican como principales impactos los siguientes:

- ▶ La contaminación del agua del río y del suelo por:
 - Mercurio. Para separar el oro se usa mercurio, proceso que se realiza en las playas de los ríos; los trabajadores entran hasta la mitad del cuerpo y ahí botan el mercurio. A veces con quemadores se recupera pero usualmente se batea y se bota el mercurio (Campanini, O. y Campanini, J., 2014).
 - Sanitario. Los balseros realizan sus necesidades en el propio río (Campanini, O. y Campanini, J. (entrevistadores), 2014).

¹⁰⁶ CEJIS, 2014: 25.

- ▶ “Desbarrancado” (deslizamiento) de las orillas del río, donde se ubican muchos de los chacos (áreas de cultivo) de los comunarios. Derrumbe producido por el dragado del lecho del río cercano a las orillas.
- ▶ Impactos sobre la fauna con impactos sociales.
 - Se ha identificado la disminución de especies por el daño en el lecho del río (petas o tortugas), por el consumo de balseros (peces) y por el ruido (otros animales que vivían en las orillas).

“Por estos reclamos que se está haciendo... la contaminación al medio ambiente, el desbarranque que hay, porque al fin y al cabo adónde vamos a ir porque esto que se ve es el desbarranque de los mineros, de las dragas [...]. Los palos donde ellos se asentaban ya se los han llevado, ya no hay las petas; la flora y la fauna se está perdiendo a causa de eso. Por ejemplo, antes había harta peta, ahora ya no hay porque ellos las están exterminando, antes había hartos bichos que la gente indígena aprovecha sustentablemente. Más antes se cazaba una peta, un jochi pintado, ahora no hay todo eso... todo eso se está de ida para otro lado; están migrando para otro lado porque aquí la bulla, las balsas, se están corriendo [...]. Se están terminando porque ellos lo están terminando. Todo lo están demoliendo las máquinas que ellos usan para extraer el oro” (Campanini, O. y Campanini, J. (entrevistadores), 2014).

- Según Juan Ramón Quintana, director nacional de ADEMAF en 2010: “la explotación irracional de los recursos naturales en los ríos existe, (hay) una concentración en pocas manos de las riquezas que generan estas actividades, donde las regiones no se benefician; al contrario, son afectadas en su medio ambiente por el uso excesivo de químicos, aceites, combustibles y máquinas peligrosas que destruyen la fauna acuática” (Cambio, 2010); “... sostuvo que esas actividades causaron daños en la fauna, flora y el medio ambiente. Esas operaciones, literalmente, se comen las playas y ello afecta la reproducción, por ejemplo, de tortugas, que dejan sus huevos en las playas...” (La Razón, 2010).

Si bien algunos de estos impactos son corroborados por el manifiesto ambiental y se identifican medidas de mitigación y monitoreo (Cooperativa Minera Aurífera ASOBAL Madre de Dios Ltda., Tacoma SRL, 2009), en otros casos la práctica contradice lo establecido por este instrumento de control ambiental:

- ▶ El área de influencia directa, según el manifiesto ambiental, es la concesión y puntualmente el centro del río y no así sus orillas. Mientras que el área de influencia directa supuestamente no alcanza a 100 metros a la redonda:
 - La turbidez del agua por remoción de sedimentos no alcanza más de 30 m. y en caso del mercurio, por el peso específico de este no serían arrastrados más de 60 m.
 - En el caso del ruido (6 dB) se disipa máximo a 60 m.

▶ En cuanto a fauna:

“Considerando que la actividad extractiva se desarrolla en el centro del río, que el mismo en época de estiaje tiene un ancho aproximado de 1,000 m. y que las operaciones no se pueden desarrollar en las proximidades de las orillas, toda vez que al aproximarse a ellas se corre un gran riesgo de hundimiento debido a las palizadas y desbarrancamiento, considerando que las palizadas impiden la introducción de mangueras y las mismas son las que sirven de hábitat a la fauna ictícola, además considerando que en el centro del río las corrientes son más fuertes

por lo que normalmente no existen peces en esas corrientes, además que la reproducción de la fauna ictícola se produce en aguas calmas y más claras, puesto que la turbidez natural de los ríos obliga a los peces a desovar para su reproducción o en las lagunas próximas al río o los arroyos y no así en el río, es por ello que la actividad tienen un impacto mínimo con referencia al hábitat de la fauna ictícola de la zona y asimismo no existe ningún tipo de vegetación en el centro del río a excepción del fitoplancton, el mismo que no es afectado debido a que por las corrientes naturales del río es empujado hacia las orillas” (Cooperativa Minera Aurífera ASOBAL Madre de Dios Ltda., Tacoma SRL, 2009).

▶ En cuanto a suelos:

“La profundidad del suelo se encuentra entre 45 y 160 cm. De textura franca en la capa superficial y una acumulación de arcilla en el subsuelo, siendo consecuentemente muy susceptibles a erosión [...] de barrancos por deforestación y erosión hídrica natural” (Cooperativa Minera Aurífera ASOBAL Madre de Dios Ltda., Tacoma SRL, 2009).

Reproducimos el volumen y tipo de emisiones que según el manifiesto ambiental resultan de esta actividad minera:

Tabla 20. Emisiones resultantes de la actividad minera para 22 balsas en la concesión “Isla Las Petas”

Emisión	Cantidad	Unidad	Observaciones
Agua con sedimentos sin tratar	145,034.5684	L/concesión/día	
Otros sedimentos desechados al río por el motor	0.008	m ³ /concesión/día	
CO	10	mg/m ³ /8 horas	
NO ₂	150	µg/m ³ /día	
SO ₂	80	µg/m ³ /anual	
Vapor de mercurio	1	µg/m ³ /anual	
Ruido	81	dB	Máx. 94, mín. 32.5 para motores de 13 HP. Máx. 113, mín. 32.4 para motores de 90 HP.
Sedimentos extraídos del río	0.41-0.44	ton/mes/concesión	Composición: carbonato de calcio, óxido férrico, sílice arcillas, materia orgánica, partículas de mercurio.
Residuos sólidos domiciliarios	410-430	kg/mes/concesión	Composición: agua, minerales, proteínas, glúcidos y fibras diversas procedentes de cáscaras, papeles, etc. Estos se llevan al microrrelleno.
Sedimentos de mercurio	Pérdida de 12%, recuperación en retortas de solo 88%.		Son vertidos de forma involuntaria con los restos de sedimento que teóricamente no contienen oro al río. Se realiza en las balsas aunque en algunos casos en ciudades como Cobija, Riberalta o El Sena.

Fuente: Elaboración propia en base a Cooperativa Minera Aurífera ASOBAL Madre de Dios Ltda., Tacoma SRL, 2009.

Las medidas planteadas en el MA son:

Tabla 21. Medidas de mitigación y monitoreo planteadas para la actividad minera para 22 balsas en la concesión Isla Las Petas

Deficiencia	Medida	Monitoreo
AIRE		
Emisión de gases de combustión.	Filtros en escape de motor y orientación de este.	Verificación de filtros y análisis.
Emisión de vapores de mercurio por uso inadecuado de retortas.	Capacitación en uso de retortas.	Monitoreo de hermeticidad de recuperador de mercurio.
Emisión de ruido.	Silenciadores en escape.	Nivel de decibeles.
AGUA		
Vertido de combustible y lubricantes.	Mantenimiento preventivo de motores y bombas.	Análisis de laboratorio.
Vertido de sedimentos al río.	Succión a aproximadamente 20 cm. del lecho del río para tener una pulpa acuosa.	Laboratorio, sólidos totales suspendidos.
Sedimentos desechados al río.	Recojo periódico de arenas usadas en procesos mineros para su confinamiento en depósito de arenas.	Laboratorio de calidad ambiental mercurio.
RESIDUOS SÓLIDOS		
Acumulación incorrecta de residuos orgánicos e inorgánicos.	Disposición final en microrrelenos manuales.	Residuos finales. Informes.
Descarga de arenas con mercurio en lugares inapropiados.	Confinamiento en depósito de arenas.	Residuos finales. Informes.
SUSTANCIAS PELIGROSAS		
Manejo y almacenaje inadecuado de combustible y lubricantes.	Revisión periódica para identificar filtraciones o fugas. Capacitación en manejo de combustibles.	Agua.
Manejo inadecuado de retorta y mercurio.	Capacitación en uso de retortas.	Capacitación. Agua.
Mal estado de retorta.	Verificación periódica de retorta.	
SEGURIDAD E HIGIENE		
Operadores sin equipo de protección personal.	Protectores auditivos.	
	Chalecos salvavidas y guindolas.	
Mala organización de herramientas en cubierta.	Señalización y depósito de herramientas.	
Contacto físico con sedimentación de amalgamación.	Mezcladora de cemento para evitar contacto físico. Guantes y gafas protectoras.	
	Máscaras con filtro protectores de gases y extintores de polvo químico tipo ABC.	

Deficiencia	Medida	Monitoreo
RIEGOS		
Improvisación de acople de manguera a bomba.	Verificación periódica y curso de capacitación.	Capacitación.
Falta de mantenimiento periódico.	Libro de máquinas.	
Almacenamiento de residuos mineros en contenedores para su disposición final.	Lugar de confinamiento en balsa.	
SUELOS Y SUBSUELO		
Remoción de sedimentos del río.	Succión a 20 cm. del lecho del río.	Curso de manejo de mangueras y succión de sedimento.
Echado de residuos domiciliarios en forma directa al río.	Entierro de residuos en microrrelenos manuales.	Microrrelleno.
Disposición final de residuos sólidos mineros metalúrgicos.	Confinamiento en depósito de arenas.	

Fuente: Elaboración propia en base a Cooperativa Minera Aurífera ASOBAL Madre de Dios Ltda., Tacoma SRL, 2009.

Finalmente, los costos asociados a la mitigación y monitoreo ambiental son los siguientes:

Tabla 22. Costos de implementación del PMM PASA para 22 balsas en la concesión Isla Las Petas

Concepto	Monto Bs
Plan de aplicación y seguimiento ambiental.	48,470.00
Plan de manejo y control de residuos.	660.00
Plan de higiene, seguridad ocupacional y manual de primeros auxilios.	93,132.60
Total /año	142,262.60
Plan de manejo de sedimentos para todo ASOBAL	78,033.40

Fuente: Elaboración propia en base a Cooperativa Minera Aurífera ASOBAL Madre de Dios Ltda., Tacoma SRL, 2009.

No existe información de la cooperativa para verificar el cumplimiento de estas medidas. En las visitas de campo, se verificó que varias de las medidas señaladas en el manifiesto ambiental no se cumplen.

3. Gobernanza y recomendaciones

3.1 Cuestiones claves de gobernanza

La actividad minera aluvial en el Madre de Dios es una más de las presiones sobre los ecosistemas del norte amazónico de Bolivia. La presión es igualmente intensa hacia la población indígena por varias actividades extractivas que ya operan o se proyectan en la zona.

Estas presiones, a las que se agrega la minería aluvial, son las siguientes: a) el crecimiento poblacional y de la mancha urbana de Riberalta; esta ciudad es, de acuerdo con los datos del Censo 2012, la más poblada ciudad del norte amazónico de Bolivia con 89,003 habitantes. El crecimiento constante de su área urbana sobre área boscosa, la necesidad de materiales de construcción (en los bordes de Riberalta proliferan ladrilleras con visibles emisiones contaminantes) y la generación de residuos domiciliarios, son problemas conexos a este crecimiento que ya supone una extensión de cerca de la mitad de la ciudad de La Paz. b) El constante cambio de uso de suelo de la zona debido a la ampliación de las superficies destinadas a la ganadería extensiva es otro frente de preocupación. c) Las dos problemáticas anteriormente identificadas se vinculan con las acciones estatales de vinculación vial en el norte amazónico, lo que a su vez genera mayores flujos migratorios internos, en especial de población colonizadora alto andina. d) Una gran presión en la zona son las infraestructuras hidroeléctricas proyectadas en Bolivia y Brasil, las represas de Cachuela Esperanza en el país y las de Jirau y San Antonio en el vecino. e) El tráfico de drogas y las redes criminales de narcotráfico que operan en las zonas de frontera, y finalmente f) la contaminación generada por los insumos mineros vertidos en el río Madre de Dios en el lado del Perú.

Como se evidencia en el estudio, las autoridades bolivianas han permitido con sus acciones la proliferación de actividades mineras ilegales, irregulares y hasta criminales. Su presencia en la zona no solo que no ha tenido efectos en el control de la explotación, sino que ha derivado en la formalización de actividades que dañan derechos y normas nacionales, con consecuencias ambientales y sociales que trascienden los límites nacionales.

3.2 Algunas recomendaciones

El problema de la minería aluvial en la Amazonía es un problema internacional (CEDIB, 2014) (Nava, 2014). Requiere coordinación y políticas conjuntas entre Bolivia, Perú (en el marco de la decisión 774/2012 de la CAN) y Brasil cuando menos.

A nivel de país, se debe buscar el sinceramiento de todos los actores que intervienen en la cadena de valor del oro, empezando por los actores de la producción, estableciendo mecanismos de control interno (trabajadores) y externo (estatales) que eviten que las cooperativas y las asociaciones acojan en su seno a grupos empresariales de mediano y gran calado. Pero también de la intermediación, comercialización y exportación, para que las grandes empresas que son las destinatarias finales del oro no se beneficien de los más bajos estándares sociales y ambientales.

En el plano político, se requiere abrogar la Ley N° 535 por sus varias disposiciones anticonstitucionales que representan un estímulo para la explotación y comercialización ilegal de minerales, entre otros, del oro de la Amazonía. Otras normas como la N° 367 que tipifica como delitos el avasallamiento, explotación y comercialización ilegal de oro deben ser ampliadas en sus alcances con cuestiones ambientales, sociales, tributarias, desde el lado formal, pero además con mecanismos de fiscalización de cada uno de estos en todos los eslabones de la cadena. Otras normas que establecen incentivos o que discriminan a la pequeña producción minera aurífera deben ser abrogadas. El desarrollo legislativo promovido desde el actual Gobierno está siempre dirigido por el objetivo de la obtención de recursos económicos para las arcas estatales, pero además resulta permeado siempre por los intereses particulares de sectores específicos de la sociedad con los que el Gobierno teje articulaciones políticas; tal es el caso en la minería del sector cooperativista que es un sector totalmente desvirtuado, en el que se enquistan actores privados que generan lucro bajo figuras ilegales de extracción y comercialización de recursos minerales y utilizando formas de explotación laboral proscritas por ley. Es necesario que el desarrollo normativo del país tenga como norte los intereses nacionales y que —como establece la Constitución—, cuente con la participación (en la formulación, análisis, debate y control social) de la sociedad civil.

Se deben eliminar todos los estímulos fiscales y las subvenciones (en especial la subvención al diésel) a la producción de oro para desalentarla y para evitar que utilizando este beneficio otras actividades ilegales, además de la exportación ilegal de oro, sean alentadas.

Además, se debe propender a la devolución de recursos de FOFIM asignados a COMERMIN, y promover la reestructuración de dicho fondo invirtiendo su lógica —del apoyo a los entes patronales hacia los laborales— para que los trabajadores mineros cuenten con recursos para su reconversión o reinserción productiva.

Se debe generar procesos locales y regionales de planificación territorial con amplia participación de la sociedad civil, estableciendo, si fuera el caso, pequeñas zonas de minería de pequeña escala destinadas a sobrevivencia que no puedan usar insumos altamente contaminantes como el mercurio. En esta planificación, deberá establecerse una moratoria minera que concierna a territorios indígenas, áreas protegidas y zonas de especial valor natural o cultural.

Finalmente, en las zonas contaminadas deberán establecerse programas de remediación ambiental, tomando en cuenta el potencial daño a la salud humana y del ecosistema por el vertimiento de mercurio y carburantes.