

La LEY MINERA

una amenaza a la democracia y los derechos humanos

Por: **Marco Gandarillas G.**
Investigador CEDIB

Bajo esta Ley, a despecho de los principios de la constitución referidos a la Economía Plural, la norma establece un nuevo régimen de derechos en el que los operadores mineros tienen derechos preferentes, llegando a considerárseles en los hechos como ciudadanos de primera, frente al resto de la sociedad.

La nueva Ley minera, remitida por el poder ejecutivo a la Asamblea Legislativa el 17 de marzo de 2014, luego de 3 años de negociaciones con únicamente los operadores mineros - aprobada en grande y detalle el 15 de mayo por la cámara de senadores- representa más que una simple norma sectorial, sus alcances transforman el régimen democrático y atañen al mismo estado de derecho. En

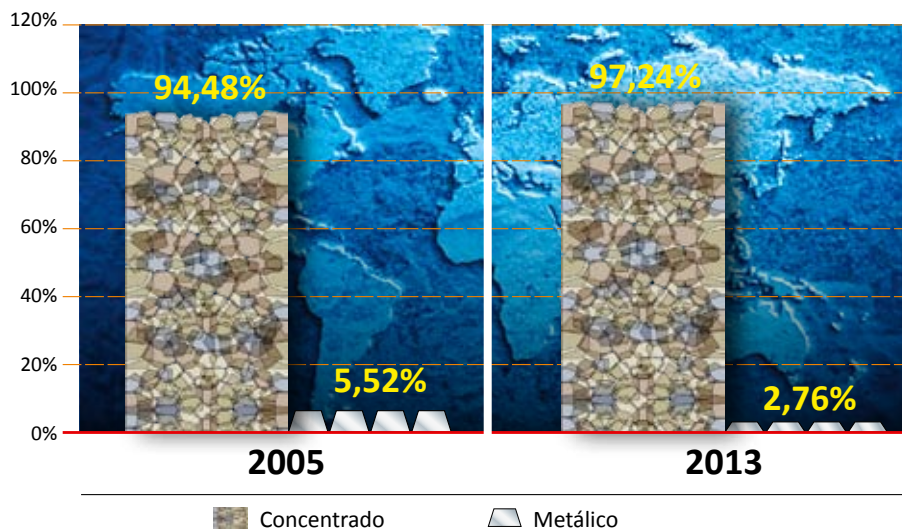


ese sentido, es una reforma a la propia Constitución Política aprobada en 2009.

¿A qué política económica responde la Ley?

La minería boliviana es plenamente primario exportadora, la situación se acentuó en los últimos años en que la exportación de concentrados pasó de 94% (en 2005) a 97% (en 2013) Ver cuadro 1. Decimos que se acentuó porque en términos absolutos el volumen extraído y exportado se acrecentó alcanzando records históricos, de un promedio de 176 mil toneladas métricas finas en el quinquenio 1999-2005 a 450 mil en el periodo 2006-2013. Podemos afirmar que exportamos más que cualquier otra etapa de nuestra historia, pero en peores condiciones de intercambio pues se trata de roca o material en donde sólo cuentan los minerales predominantes. Caracterizar al sector minero boliviano como exportador de mate-

Cuadro 1. Bolivia: minerales exportados. Relación concentrado y metálico



Fuente. Elaboración propia en base a Ministerio de Minería y Metalurgia.

lencia de minerales por volumen exportado, situación en la que destacan el Zinc y el Plomo, o por valor exportado, donde resaltan la Plata, el Zinc y el Oro, la participación del Estado en aquellas no supera el 4% (Ver cuadro 2). Tomando en cuenta el valor exportado global, la participación del Estado es de apenas 7,85%, frente a 49,58% de las cooperativas y 42,56% de las empresas mineras, vale decir 92,14% proviene de actores privados. El Estado más allá de la mina Huanuni que extrae centralmente Estaño, es marginal en el sector minero del país.

Bajo este modelo extractivista, con hegemonía de actores privados, es que se presentan dilemas a los que la Ley responde en un nuevo periodo caracterizado por la baja generalizada de los precios de los minerales en las bolsas internacionales. La Ley trata de promover el crecimiento de las exportaciones mineras, objetivo insostenible desde varios puntos de vista, a saber: a) los yacimientos tradicionales están

en franco agotamiento o su explotación con beneficios demanda erogar cuantiosas inversiones; b) las extracciones mineras se han diversificado abarcando una canasta cada vez mayor de nuevos minerales en zonas tradicionales y no tradicionales; c) la expansión hacia zonas no tradicionales es creciente y forma parte de una tendencia regional.

El primer objetivo de la norma, que representa una continuidad en la política minera del gobierno de Evo Morales, es la privatización de las áreas fiscales y las que constitucionalmente le pertenecen a la COMIBOL. A este objetivo el Art. 16 establece que prácticamente todo el territorio nacional que, a la fecha de promulgación de la nueva Ley minera, no sean objeto de derechos pre-constituidos, derechos adquiridos, derechos de uso exclusivo y áreas y minerales reservados para el Estado, serán declaradas áreas libres para el otorgamiento de derechos a actores mineros que lo soliciten (Art. 16). Las reservas fiscales ►

rias primas puede, bajo estas circunstancias, ser muy generoso, debido a que desconocemos la cuantía, valor y propiedades de los recursos extraídos que finalmente son aprovechados por los destinatarios finales en el extranjero.

La segunda característica de la minería en Bolivia es que está hegemonizada por actores privados. Sea que consideremos la preva-

Cuadro 2. Bolivia exportación de minerales. Por subsectores (año 2013)

	ESTATAL	COOPERATIVA	MEDIANA
ZINC	3,71%	29,17%	67,12%
ORO	0%	91,22%	8,78%
PLATA	0%	32,12%	67,88%
PLOMO	0%	21,70%	78,30%

Fuente. Elaboración propia en base a Ministerio de Minería y Metalurgia.

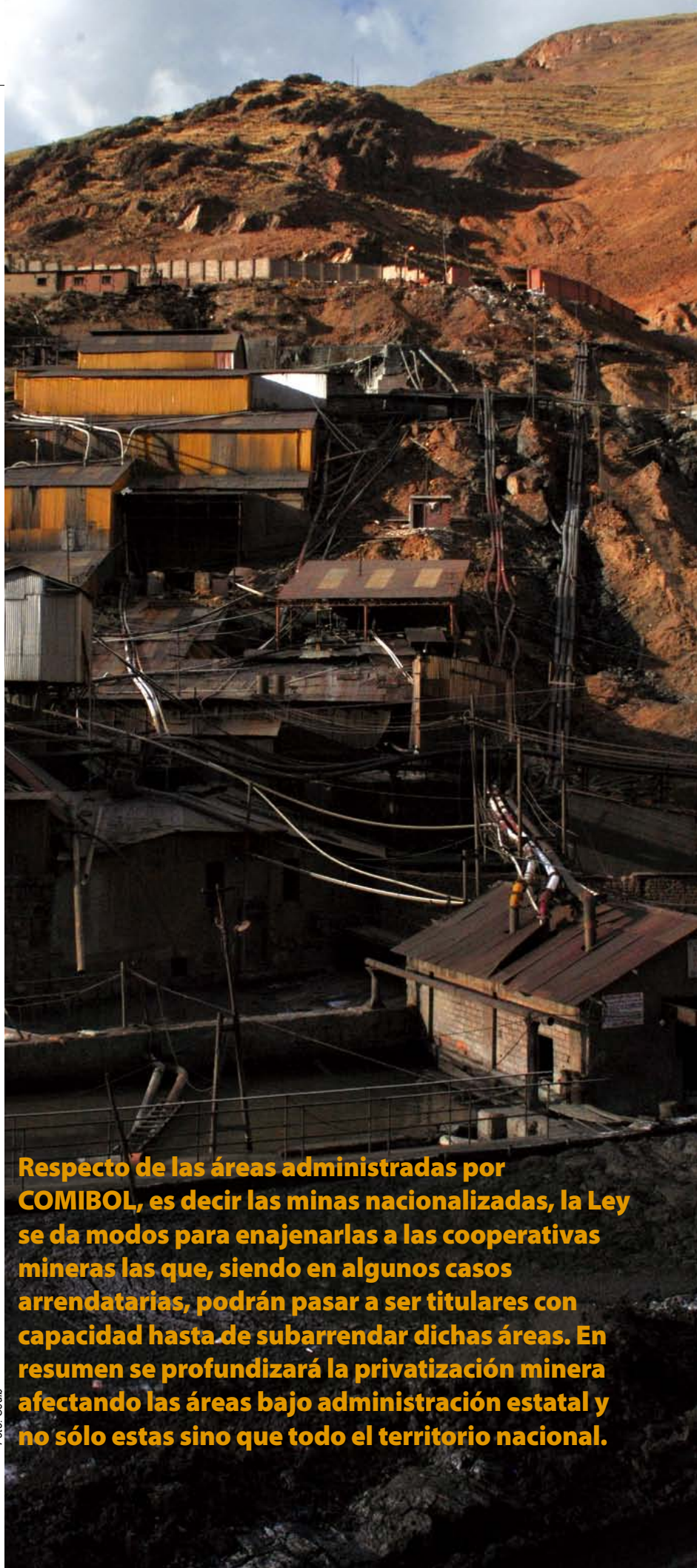
▷ corren la misma suerte en un plazo máximo de 3 años y seis meses (art. 24). Respecto de las áreas que por mandato constitucional no pueden ser enajenadas por constituir propiedad inalienable del pueblo boliviano, administrado por COMIBOL, es decir las minas nacionalizadas en 1952 a los barones el Estaño, la Ley se da modos para enajenarlas a las cooperativas mineras las que, siendo en algunos casos arrendatarias, podrán pasar a ser titulares con capacidad hasta de subarrendar dichas áreas (Art. 61-I, 62-I, 63 y 130-e). En resumen se profundizará la privatización minera afectando las áreas bajo administración estatal y no sólo estas sino que todo el territorio nacional será objeto de otorgamiento de derechos mineros, sin restricciones de ningún tipo.

Si consideramos a la Agenda Patriótica del MAS como un programa de largo plazo, es evidente que el crecimiento de la actividad minera extractivista bajo predominio de actores privados, previsto en dicha agenda, es francamente insostenible. Desde el punto de vista social, este plan establece el crecimiento de la fuerza laboral minera actual de 135 mil personas a 230 personas en 2025 (Ver cuadro 3). Dicho crecimiento, desde el punto de vista territorial, podría estimarse que demandará ampliarse en 1.059.293 Has, abarcando en total una dimensión superior a toda la superficie cultivada en la actualidad.

La democracia y el estado de derecho, primeras víctimas de la Ley minera

Siendo tan ambicioso el plan, que podría llevar a que en los hechos todo el país se convierta en zona minera, la Ley apunta hacia una radical alteración del régimen democrático. El Estado, prevé la Ley, debe perder fundamentales competencias para agilizar la otorgación de derechos a favor de los operadores privados. Los polémicos artículos 132 y 151, son ilustrativos de la mencionada alteración democrática pues además de concentrar en las autoridades ejecutivas la otorgación de derechos mineros a privados, se orientan a que el legislativo deje de cumplir con su más básica función que es el control de los actos del ejecutivo en materia minera, es decir se asesta un duro golpe a la democracia impidiendo a la Asamblea Legislativa el conocimiento y aprobación de los contratos mineros, o lo que es lo mismo le impiden pronunciarse sobre las condiciones de entrega de los recursos naturales a privados que, como ya se ha mencionado, no están cabalmente cuantificados y valorizados, lo que conlleva además la entrega gratuita de otros recursos naturales que, como el agua, son intrínsecos a la actividad minera. En los hechos el Estado cede soberanía política, económica y territorial a favor de los mineros.

Foto: Ceafib



Respecto de las áreas administradas por COMIBOL, es decir las minas nacionalizadas, la Ley se da modos para enajenarlas a las cooperativas mineras las que, siendo en algunos casos arrendatarias, podrán pasar a ser titulares con capacidad hasta de subarrendar dichas áreas. En resumen se profundizará la privatización minera afectando las áreas bajo administración estatal y no sólo estas sino que todo el territorio nacional.

El reconocimiento de los denominados derechos pre constituidos mineros, es la punta de lanza de esta amenaza al Estado de derecho, ya que 7.920 derechos mineros (entre contratos, concesiones por cuadrículas y por pertenencias a 2013) se benefician de seguridad jurídica no importando su situación legal y real, es decir si se enmarcan en la legalidad o cumplen una función económico social enunciada por la Constitución.

La minerocracia no se conforma con restarle competencias a los poderes del Estado mediante la alteración del régimen democrático, bajo esta Ley la sociedad debe también perder derechos. A despecho de los principios de la constitución referidos a la Economía Plural, la norma establece un nuevo régimen de derechos en el que los operadores mineros tienen derechos preferentes, llegando a considerárseles en los hechos como ciudadanos de primera, frente al resto de la sociedad que debe perderlos, conformándose con ser ciudadanos/as de segunda. El extremo de esta afrenta a los derechos humanos es la penalización del derecho a la huelga (que afectará inicialmente a los mismos trabajadores/as mineros/as que reclamen por sus derechos) y a las comunidades y población civil que deban movilizarse para no ver conculcados sus derechos por los operadores mineros (Art. 99). La ley desprotege a los débiles, rompiendo con todo orden jurídico moderno que por el contrario aspira a defender y auxiliar a los débiles frente a los abusos de los poderosos.

La Ley minera una amenaza a la democracia y los derechos humanos

La nueva Ley minera, remitida por el poder ejecutivo a la Asamblea Legislativa el 17 de marzo de 2014, luego de 3 años de negociaciones con únicamente los operadores mineros - aprobada en grande y detalle el 15 de mayo por la cámara de senadores- representa más que una simple norma sectorial, sus alcances transforman el régimen democrático y atañen al mismo estado de derecho. En ese sentido, es una reforma a la propia Constitución Política aprobada en 2009.

¿A qué política económica responde la Ley?

La minería boliviana es plenamente primario exportadora, la situación se acentuó en los últimos años en que la exportación de concentrados pasó de 94% (en 2005) a 97% (en 2013) Ver cuadro 1. Decimos que se acentuó porque en términos absolutos el volumen extraído y exportado se acrecentó alcanzando records históricos, de un promedio de 176 mil toneladas métricas finas en el quinquenio 1999-2005 a 450 mil en el periodo 2006-2013. Podemos afirmar que exportamos más que cualquier otra etapa de nuestra historia, pero en peores condiciones de intercambio pues se trata de roca o material en donde sólo cuentan los minerales predominantes. Caracterizar al

sector minero boliviano como exportador de materias primas puede, bajo estas circunstancias, ser muy generoso, debido a que desconocemos la cuantía, valor y propiedades de los recursos extraídos que finalmente son aprovechados por los destinatarios finales en el extranjero.

La segunda característica de la minería en Bolivia es que está hegemonizada por actores privados. Sea que consideremos la prevalencia de minerales por volumen exportado, situación en la que destacan el Zinc y el Plomo, o por valor exportado, donde resaltan la Plata, el Zinc y el Oro, la participación del Estado en aquellas no supera el 4% (Ver cuadro 2). Tomando en cuenta el valor exportado global, la participación del Estado es de apenas 7,85%, frente a 49,58% de las cooperativas y 42,56% de las empresas mineras, vale decir 92,14% proviene de actores privados.

La minerocracia no se conforma con restarle competencias a los poderes del Estado mediante la alteración del régimen democrático, bajo esta Ley la sociedad debe también perder derechos.

El Estado más allá de la mina Huanuni que extrae centralmente Estaño, es marginal en el sector minero del país.

Bajo este modelo extractivista, con hegemonía de actores privados, es que se presentan dilemas a los que la Ley responde en un nuevo periodo caracterizado por

Cuadro 3. Bolivia. Relación fuerza laboral minera y superficie bajo derechos



Fuente: Elaboración propia en base a Informe presidencial enero 2013.

▷ la baja generalizada de los precios de los minerales en las bolsas internacionales. La Ley trata de promover el crecimiento de las exportaciones mineras, objetivo insostenible desde varios puntos de vista, a saber: a) los yacimientos tradicionales están en franco agotamiento o su explotación con beneficios demanda erogar cuantiosas inversiones; b) las extracciones mineras se han diversificado abarcando una canasta cada vez mayor de nuevos minerales en zonas tradicionales y no tradicionales; c) la expansión hacia zonas no tradicionales es creciente y forma parte de una tendencia regional.

El primer objetivo de la norma, que representa una continuidad en la política minera del gobierno de Evo Morales, es la privatización de las áreas fiscales y las que constitucionalmente le pertenecen a la COMIBOL. A este objetivo el Art. 16 establece que prácticamente todo el territorio nacional que, a la fecha de promulgación de la nueva Ley minera, no sean objeto de derechos pre-constituidos, derechos adquiridos, derechos de uso exclusivo y áreas y minerales reservados para el Estado, serán declaradas áreas libres para el otorgamiento de derechos a actores mineros que lo soliciten (Art. 16). Las reservas fiscales corren la misma suerte en un plazo máximo de 3 años y seis meses (art. 24). Respecto de las áreas que por mandato constitucional no pueden ser enajenadas por constituir propiedad inalienable del pueblo boliviano, administrado por COMIBOL, es decir las minas nacionalizadas en 1952 a los barones el Estañó, la Ley se da modos para enajenarlas a las cooperativas mineras las que, siendo en algunos casos arrendatarias, podrán pasar a ser titulares con capacidad hasta de subarrendar dichas áreas (Art. 61-I, 62-I, 63 y 130-e). En resumen se profundizará la privatización minera afectando las áreas bajo administración estatal y no sólo estas sino que todo el territorio nacional será objeto de otorgamiento de derechos mineros, sin restricciones de ningún tipo.

Si consideramos a la Agenda Patriótica del MAS como un programa de largo plazo, es evidente que el crecimiento de la actividad minera extractivista bajo predominio de actores privados, previsto en dicha agenda, es francamente insostenible. Desde el punto de vista social, este plan establece el crecimiento de la fuerza



Acto de promulgación de la cuestionada Ley Minera, el pasado 28 de mayo de 2014 en instalaciones de la Gobernación de Oruro por el presidente en ejercicio, Álvaro García Linera.

laboral minera actual de 135 mil personas a 230 personas en 2025 (Ver cuadro 3). Dicho crecimiento, desde el punto de vista territorial, podría estimarse que demandará ampliarse en 1.059.293 Has, abarcando en total una dimensión superior a toda la superficie cultivada en la actualidad.

La democracia y el estado de derecho, primeras víctimas de la Ley minera

Siendo tan ambicioso el plan, que podría llevar a que en los hechos todo el país se convierta en zona minera, la Ley apunta hacia una radical alteración del régimen democrático. El Estado, prevé la Ley, debe perder fundamentales competencias para agilizar la otorgación de derechos a favor de los operadores privados. Los polémicos artículos 132 y 151, son ilustrativos de la mencionada alteración democrática pues además de concentrar en las autoridades ejecutivas la otorgación de derechos mineros a privados, se orientan a que el legislativo deje de cumplir con su más básica función que es el control de los actos del ejecutivo en materia minera, es decir se asesta un duro golpe a la democracia impidiendo a la Asamblea Legislativa el conocimiento y aprobación de los contratos mineros, o lo que es lo mismo le impiden pronunciarse sobre las condiciones de entrega de los recursos naturales a privados que, como ya se ha mencionado, no están cabalmente cuantificados y valorizados, lo que conlleva además la entrega gratuita de otros recursos naturales que, como el agua, son intrínsecos a la actividad mine-

ra. En los hechos el Estado cede soberanía política, económica y territorial a favor de los mineros.

El reconocimiento de los denominados derechos pre constituidos mineros, es la punta de lanza de esta amenaza al Estado de derecho, ya que 7.920 derechos mineros (entre contratos, concesiones por cuadrículas y por pertenencias a 2013) se benefician de seguridad jurídica no importando su situación legal y real, es decir si se enmarcan en la legalidad o cumplen una función económico social enunciada por la Constitución.

La minerocracia no se conforma con restarle competencias a los poderes del Estado mediante la alteración del régimen democrático, bajo esta Ley la sociedad debe también perder derechos. A despecho de los principios de la constitución referidos a la Economía Plural, la norma establece un nuevo régimen de derechos en el que los operadores mineros tienen derechos preferentes, llegando a considerarse en los hechos como ciudadanos de primera, frente al resto de la sociedad que debe perderlos, conformándose con ser ciudadanos/as de segunda. El extremo de esta afrenta a los derechos humanos es la penalización del derecho a la huelga (que afectará inicialmente a los mismos trabajadores/as mineros/as que reclamen por sus derechos) y a las comunidades y población civil que deban movilizarse para no ver conculcados sus derechos por los operadores mineros (Art. 99). La ley desprotege a los débiles, rompiendo con todo orden jurídico moderno que por el contrario aspira a defender y auxiliar a los débiles frente a los abusos de los poderosos ■