



 Suecia  
Sverige

FUNDACIÓN  
**UNIR**  
BOLIVIA

# DOCUMENTO

de la conflictividad social en Bolivia

# DE ANÁLISIS

NÚMERO

4

abril  
de 2023

octubre  
de 2023



# CONFLICTOS SOCIALES VINCULADOS CON ACTIVIDADES ILEGALES

El desarrollo de actividades ilícitas como fuente de generación de ingresos ocurre en todo el mundo y desde tiempos inmemoriales. En Bolivia ese tipo de actividades no es, de ningún modo, un fenómeno nuevo; sin embargo, su expansión en el territorio nacional, su creciente importancia económica, el involucramiento de poblaciones enteras en éstas y su vinculación con la conflictividad social, son recientes.

El presente análisis aborda, de manera sintética, la situación de la movilización social asociada a tres tipos de actividades ilícitas: la minería ilegal, el contrabando y el narcotráfico.

Si bien el porcentaje de este tipo de conflictos respecto al total es muy menor (2%), su significación como indicador de la situación general del país los hace relevantes.

## MINERÍA ILEGAL

En la larga historia minera del país las prácticas ilegales no estuvieron ausentes; sin embargo, es en la última década que éstas se han incrementado exponencialmente a partir del auge de la minería aurífera a cargo de cooperativas. Como se sabe, la ilegalidad empieza por la naturaleza de estas entidades que debieran ser, como establecen las normas legales vigentes, de interés social, sin fines de lucro y con los propios socios trabajando, en lugar de empresas camufladas como cooperativas, lo que ocurre en la mayoría de los casos.

El número de cooperativas mineras se triplicó desde 2010: de 459 a 1.300 en 2020<sup>1</sup> y a 1.500 en 2023<sup>2</sup>, creciendo sobre todo las auríferas y expandiéndose hacia el noroeste del país, por el subandino y la región amazónica, donde se encuentran importantes yacimientos aluviales

de oro. Este acelerado crecimiento ha ocasionado pugnas por el control de áreas entre cooperativas y con poblaciones locales campesinas e indígenas, así como numerosos conflictos e incluso enfrentamientos armados.

A diferencia del contrabando y del narcotráfico que son, en sí mismos, actividades ilegales y por tanto están prohibidas, la minería en su conjunto es vista como una actividad legal y es promovida por el Estado como una fuente de generación de ingresos para las arcas públicas, así como de generación de empleo. En realidad, su aporte a la economía nacional es magro: en 2022 la exportación de oro alcanzó a \$us 3.007 millones –desplazando al gas natural como principal producto de exportación– pero las regalías pagadas fueron menos de \$us 70 millones<sup>3</sup>.

1 Datos del Gobierno Autónomo Departamental de La Paz citados por Ormachea, E. *Cumbre Amazónica: el discurso de un gran simulador* en Erbol, 21 de agosto de 2023.

2 Héctor Córdova, expresidente de Comibol, en *Mongabay*, 19 de marzo de 2023.

3 *Reporte minero*, 16 de mayo de 2023.

Aprovechando la situación de promoción estatal y con el objetivo de acelerar las operaciones y maximizar sus beneficios, buena parte de estos mineros ha optado por la ilegalidad. Diversas investigaciones y expertos en el tema refieren que actualmente gran parte de los operadores mineros son ilegales ya que incumplen las normas vigentes en varios aspectos, a lo cual contribuye la flexibilización en la aplicación de las normas sociales y ambientales, normada y de hecho:

- Organización interna de cooperativas (existencia de trabajadores asalariados y de menores de edad entre éstos).
- Obtención de autorización de operación (pe. las actividades auríferas en el municipio de Apolo, La Paz, no están respaldadas por derechos mineros otorgados<sup>4</sup>).
- Obtención de licencia ambiental (86% de las cooperativas carecería de ésta<sup>5</sup>, así como muchos ingenios mineros, laboratorios y comercializadoras de minerales<sup>6</sup>).
- Evasión en el pago de regalías.
- Comisión de delitos ambientales (contaminación de cuerpos de agua y suelos por el uso irresponsable de mercurio, la descarga de aguas ácidas, etc.).

Análisis realizados sobre la situación de formalidad/informalidad en el sector minero aurífero muestran que la preeminencia de la informalidad es resultado principalmente de la falta de incentivos, ya que la formalización no incide positivamente sobre la producción y comercialización; en ese escenario resulta más conveniente evitar los costos y la carga administrativa que la formalización exige<sup>7</sup>. A esta constatación se añade la escasa capacidad estatal para hacer cumplir las normas: no se realizan

inspecciones periódicas, controles ambientales, ni auditorías fiscales, por lo cual es posible y relativamente sencillo evadir sanciones.

La ilegalidad en el sector minero da lugar a una serie de problemas: falta de trazabilidad de los procesos, pérdida de ingresos fiscales, impactos ambientales negativos y vinculación con organizaciones criminales, como las dedicadas a la trata y tráfico de personas y a la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes<sup>8</sup>.

En las condiciones de operación señaladas y ante el surgimiento de conflictos de interés, los actores de la minería ilegal –al igual que otros sectores socioeconómicos y políticos del país– optan por el conflicto social, en el cual miden su capacidad de presión con quienes se les oponen, con la ventaja de su número (en 2021 las cooperativas tenían más de 135.000 socios) y de su capacidad de movilización dada su alta disponibilidad de recursos económicos y la magnitud del negocio en juego. Llama la atención el creciente involucramiento de pobladores y organizaciones locales en apoyo de estas actividades ilícitas, lo cual devela su normalización.

Entre los conflictos recientes se encuentra el impulsado por la Cooperativa Minera Asociación de Balseros (ASOBAL), en el que participó el Comité Cívico de Riberalta, Beni, mototaxistas y familiares de los detenidos en un operativo contra la minería aurífera ilegal en el río Madre de Dios. Exigiendo su liberación bloquearon las carreteras Riberalta - Guayaramerín, Riberalta - Santa Rosa y la que conduce a la comunidad de Warnes y Puerto Hamburgo, e instalaron una vigilia en el aeropuerto causando daños materiales de consideración (mallas de protección, equipos

4 Gabriela Pantoja, directora de Fiscalización, Control y Coordinación Institucional de AJAM, en *Los Tiempos*, 15 de septiembre de 2023.

5 Héctor Córdova, expresidente de Comibol, en *Mongabay*, 19 de marzo de 2023.

6 Isaac Gómez, jefe de Medio Ambiente del municipio de Potosí, en *El Potosí*, 23 de octubre de 2023.

7 Iniciativa Suiza Oro Responsable. 2022. *Análisis para entender la persistencia de la informalidad en la cadena de valor de oro en Bolivia: incentivos y limitaciones*.

8 UNICEF, ICCO Cooperación Sudamérica y Vuela Libre, 2018. *Explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes*.

de la torre de control, pista, calle de rodaje e infraestructura del aeropuerto).

En otro caso, las federaciones de cooperativas FECOMAN y FECMABOL se declararon en emergencia por la promulgación del DS 4959 que regula la importación, exportación y comercialización de mercurio a través de un registro único autorizado por el Ministerio de Medio Ambiente y Agua, esta acción buscaba evitar cualquier control sobre el mineral tóxico.

A raíz de la actividad minera en la región de los ríos Amantala y Laji en la provincia Bautista Saavedra, La Paz, sin autorización de operación ni licencia ambiental, se produjo un incidente entre pobladores locales y personas armadas que dejó tres heridos de bala. La Federación Foycae - NK

de la provincia se declaró en estado de emergencia en defensa de su territorio y demandó al Gobierno frenar la minería ilegal.

Otra muestra más de este tipo de movilizaciones sociales es la que tuvo lugar en días pasados en la ciudad de La Paz, donde miles de cooperativistas mineros exigieron al Gobierno que les permita ingresar a las áreas protegidas, vulnerando las normas legales vigentes y con la reprobación de diversos sectores ciudadanos.

Los conflictos vinculados con la minería ilegal alcanzan una radicalidad alta (20% de enfrenamientos violentos) por tratarse de actores que trabajan tradicionalmente con material explosivo y suelen manifestarse violentamente, además, en muchos casos se encuentran armados.

## CONTRABANDO

El contrabando se ha convertido en un problema socioeconómico de grandes dimensiones. Con un crecimiento que duplica al de la economía nacional<sup>9</sup>, un valor de \$us 3.042 millones en 2022, lo que representa 8% del PIB<sup>10</sup> (sólo en el primer cuatrimestre de 2023 la Aduana Nacional decomisó mercancía de contrabando por un valor de Bs 216 millones<sup>11</sup>) y una gran cantidad de personas vinculadas a la actividad (estimadas en más de 100.000<sup>12</sup>) su magnitud y la amenaza que representa para la economía legal y la sociedad en su conjunto son evidentes.

La práctica del contrabando impacta adversamente en diversos sectores productivos nacionales (alimentos, bebidas, fármacos, ropa y otros)

por la imposibilidad de ofrecer productos a precios accesibles, ocasionándoles considerables pérdidas. Afecta también a las arcas públicas por la enorme evasión fiscal: se estima que en 2022 la pérdida (por no pago de IVA importaciones y gravamen arancelario) alcanzó a \$us 930 millones, con los cuales se podía haber instalado al menos 15 hospitales de tercer nivel<sup>13</sup>.

Esta actividad se realiza en todas las fronteras del país mediante el denominado “contrabando hormiga” y a través de grandes organizaciones delictivas que controlan áreas del territorio nacional, funcionando de forma autónoma, aunque gracias a la debilidad, inoperancia y/o tolerancia estatal.

9 La economía boliviana ha crecido en torno al 4%, el contrabando lo hace en aproximadamente 8% anual.

10 Datos de la Cámara Nacional de Industria en: <https://www.la-razon.com/economia/2023/06/23/el-crecimiento-del-contrabando-duplico-al-de-la-economia-en-el-pais-segun-industriales/>

11 <https://www.opinion.com.bo/articulo/cochabamba/contrabando-ataca-sector-industrial-bebidas-farmacia-alimentos/20230225162725898210.html>

12 Datos de la Federación de Entidades Empresariales Privadas de Cochabamba (FEPC) en: <https://www.lostiempos.com/actualidad/economia/20230619/bolivia-mas-100-mil-personas-estan-vinculadas-al-contrabando>

13 Hugo Siles Espada en *Página Siete*, 19 de junio de 2023.

La amplitud y continuidad en el tiempo de esta práctica ha propiciado que amplios sectores de la población la consideren como una actividad económica más, sin darse cuenta de que se trata de una labor que contraviene la ley; esta naturalización del contrabando debilita la institucionalidad pública, el sentido de legalidad y la integración social, promoviendo una cultura de la ilegalidad.

Así como ocurre con la minería ilegal, el contrabando genera una serie de tensiones y disputas entre los propios grupos dedicados al negocio, con otros sectores económicos y con agentes públicos. Los grupos informales buscan presionar al Estado para que valide su actuación ilegal mediante la adopción de medidas de fuerza, lo cual deriva, en muchas ocasiones, en enfrentamientos violentos. En los últimos meses se registraron diversos conflictos de esta naturaleza, siendo el sector dedicado al contrabando de vehículos el principal movilizado.

El contrabando involucra a una variedad de actores, como el gremial (ropa usada y otros), transportista (combustible y otros), minero (oro, mercurio), así como a pobladores que lo apoyan, lo cual muestra la influencia que ejerce sobre algunas localidades, en las cuales los vecinos se organizan en rechazo a operativos de control y en defensa de la actividad ilícita. Un caso de esta naturaleza es el de pobladores de Pazña, en el departamento de Oruro, quienes en abril del presente año destruyeron oficinas policiales en protesta por el decomiso de un vehículo indocumentado, argumentando que la Policía estaría involucrada en el contrabando de vehículos, por lo que no tendría derecho a realizar controles.

Resulta notable que actores ilegales, como los contrabandistas, constituyan organizaciones propias para defender sus intereses y canalizar sus demandas, como la Confederación Nacional de Comerciantes de Ropa y Prendería a Medio Uso, afiliado a la Confederación Nacional de Gremiales, con presencia en los nueve departamentos del país. Esta organización demanda la legalización de

la comercialización de prendas a medio uso, para lo cual sigue dos vías: la institucional mediante la presentación de notas a la Asamblea Legislativa Plurinacional y al Ministerio de Planificación del Desarrollo, las cuales son recibidas y consideradas, y la del conflicto en las calles. Otro caso semejante es el de la Organización de Propietarios de Vehículos Indocumentados, que aglutina a quienes poseen unidades de transporte internadas de contrabando y, en muchos casos, como producto del robo en el norte de Chile; esta organización opera de manera similar a la anterior siguiendo las mismas vías para lograr su objetivo, una amnistía que permita regularizar la propiedad, como se hizo en 2011 cuando una ley “nacionalizó” 100.000 vehículos ilegales. En ambos casos, el argumento que plantean los protagonistas de las actividades ilícitas es la necesidad de sobrevivencia de cientos de miles de familias de bajos recursos, lo cual, si bien es cierto, encubre los negocios millonarios de las organizaciones ilegales.

Otra cara del problema es la salida del país de distintos productos mediante el contrabando, lo cual genera un importante daño a la economía nacional; aunque no hay datos precisos, se conoce que parte de la producción de oro sigue ese rumbo, lo mismo ocurre con el combustible, cuyo precio se encuentra subvencionado en Bolivia, y sale de contrabando a los países vecinos. Un caso de conflicto ilustrativo al respecto es el del Sindicato Mixto de Transporte en Carburantes de Oruro, que se movilizó contra el DS 4910 que establece que toda unidad de transporte de combustible debe contar con un dispositivo GPS para el control de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, aunque esa organización arguyó el costo del dispositivo, es clara la falta de disposición para ser monitoreado a fin de evitar el contrabando.

Hasta ahora los conflictos asociados al contrabando se mantienen en niveles de radicalidad moderada, aunque se han producido algunos episodios violentos. Como se observa, dada la debilidad estatal y la fortaleza en número y po-

der económico de los contrabandistas, la lucha contra esta actividad ilegal no parece avanzar,

generándose un daño cada vez mayor a la economía nacional y a la integridad del tejido social.

## NARCOTRÁFICO

Bolivia ocupa un lugar preponderante, junto a Perú y Colombia, en la producción de cocaína. En 1988 se promulgó la ley 1008 que endureció la lucha contra el narcotráfico, limitando a 12.000 ha la superficie de las plantaciones de coca permitidas, promoviendo la erradicación de cultivos excedentarios e incrementando las penas para los infractores; veinte años después se expulsó a la DEA por supuestamente “complotar contra el Gobierno”<sup>14</sup> y se hicieron esfuerzos para revalorizar la hoja de coca como un elemento clave de la cultura andina. En 2017 se promulgó una nueva ley de la coca que amplió la superficie total de los cultivos hasta 22.000 ha., aunque la norma fue observada por diversos sectores y por organismos internacionales ya que, considerando que parte de la producción de la hoja se desvía al narcotráfico, el incremento de cultivos aumentaría ese flujo.

En los últimos años se ha observado un crecimiento de las actividades vinculadas al narcotráfico en el país, si bien el viceministro de Defensa Social y de Sustancias Controladas informó que en los dos años y medio de gestión del Gobierno se realizaron más de 25.000 operativos y se decomisaron más de 500.000 ton de sustancias (pasta base de cocaína, clorhidrato de cocaína y marihuana) y 813.73 ton de coca ilegal<sup>15</sup>.

La ubicación central de Bolivia en el continente hace del país un área de tránsito de la droga, más aún considerando la porosidad de las fronteras por

la débil presencia estatal y la corrupción que ha permeado a distintas instituciones. Así, las condiciones están dadas para la presencia de cárteles internacionales; esta presencia del crimen organizado ha dado lugar a un incremento de los hechos delictivos y de la violencia, entre 2022 y 2023 se registraron por lo menos 20 casos de ajustes de cuentas y más de 10 casos de secuestro relacionados con el narcotráfico<sup>16</sup>. En la mayoría de estos hechos, los responsables no son identificados, las investigaciones no avanzan y quedan en la impunidad. La detención de Maximiliano Dávila, ex director nacional de Inteligencia y de la Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico y posteriormente comandante de Policía en Cochabamba, y la de Omar Rojas, mayor de la Policía Boliviana hasta 2014, el intento fallido de captura del narcotraficante uruguayo Sebastián Maset, en el que terminaron salpicadas algunas autoridades nacionales, son claras muestras de la presencia del narcotráfico en Bolivia así como de la penetración de entidades estatales que éste ha logrado<sup>17</sup>.

Si bien el narcotráfico no es un tema que genere conflictos sociales debido principalmente al temor que genera en los afectados y en otros actores, durante los meses pasados se produjeron algunos casos, los cuales, contrariamente a lo que se podía esperar, se plantearon en defensa de esa actividad ilícita. En Oruro transportistas de carga pesada protestaron por la detención de choferes que trasladaban marihuana hacia Cochabamba, alegando que desconocían el

14 <https://www.swissinfo.ch/spa/afp/bolivia-niega-retorno-de-la-dea-estadounidense--expulsada-en-2008-por-morales/45483620#:~:text=La%20DEA%20fue%20expulsada%20en,con%20un%20encargado%20de%20negocios>.

15 <https://www.opinion.com.bo/articulo/pais/narcotrafico-viceministro-asegura-que-bolivia-es-punto-transito-obligatorio/20230706000230912916.html>

16 <https://www.lostiempos.com/actualidad/seguridad/20230821/expertos-narcotrafico-crece-par-del-sicariato-secuestros>

17 <https://www.dw.com/es/se-ha-convertido-bolivia-en-un-narcoestado/a-65894960>

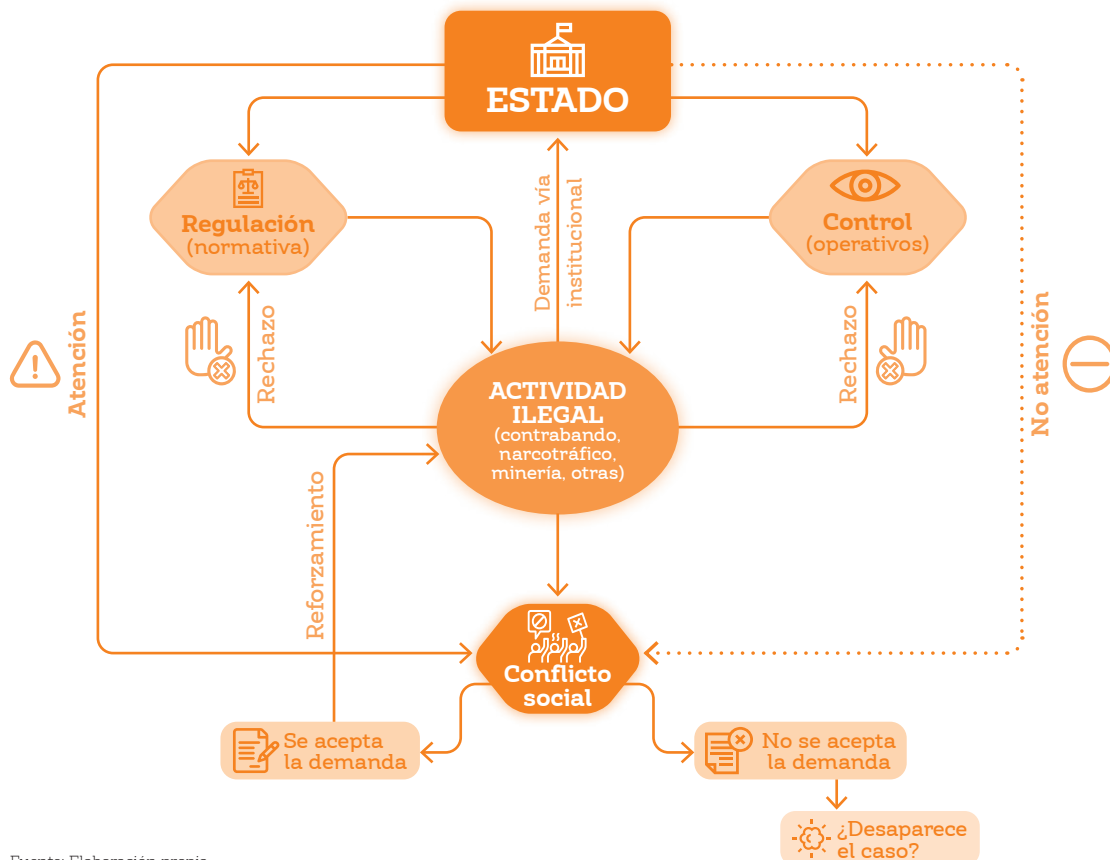
contenido de la carga, sus pares de El Alto y la Confederación Nacional de Choferes de Bolivia se plegaron demandando la liberación de los acusados y la destitución del fiscal antidroga y del director departamental de FELCN. En el mismo departamento, los trabajadores de Tierra S.A. se movilizaron contra la clausura de esa empresa determinada por el hallazgo de más de 250 kg. de sustancias controladas camuflados entre las cargas de mineral.

La fuga y búsqueda del narcotraficante uruguayo Sebastián Marset permite observar también un similar desconocimiento e indiferencia ante las normas y la aceptación de las actividades ilegales como normales. Los pobladores del municipio de San Ramón en el Beni se movilizaron para impedir el allanamiento de las propiedades de la alcaldesa acusada de tener nexos con Marset.

Los escasos conflictos asociados al narcotráfico muestran una radicalidad entre baja y moderada

debido a que los movilizadores no desean evidenciar un vínculo directo con los narcotraficantes, quienes sí tienen una dinámica de muy alta violencia.

Estos casos revelan varias cosas: por una parte, la penetración del narcotráfico en distintas actividades socioeconómicas; por otra parte, la indiferencia de algunos sectores ante el carácter ilegal de esas actividades y los daños de distinto tipo que ocasionan, por lo cual sólo toman en cuenta el perjuicio que controlarlas y sancionarlas causaría a sus intereses; desde ese punto de vista distorsionado, el Estado, con sus normas y políticas, representa una amenaza para el mantenimiento de fuentes laborales y de ingresos. Dichos conflictos muestran también la permeabilidad y fragilidad del Estado para enfrentarse a organizaciones poderosas que han establecido vínculos estrechos con distintos actores económicos, sociales y políticos.



Fuente: Elaboración propia

A partir del análisis de la conflictividad social asociada a estos tres tipos de actividades ilícitas se puede concluir lo siguiente:

- › La existencia y desarrollo de estas actividades está estrechamente vinculada a la corrupción de los organismos del Estado debido a la necesidad de que incumplan su responsabilidad de monitoreo y control, así como de sanción de las contravenciones a las normas vigentes.
- › Estas actividades promueven el debilitamiento de la institucionalidad pública y de su capacidad de cumplir sus funciones.
- › Contribuye a su desarrollo la percepción prevaleciente en la población sobre la posibilidad cierta de que las normas legales se incumplan sin mayores consecuencias.
- › Hay un importante y creciente número de conflictos sociales originados en la resistencia de distintos sectores económicos, sociales y políticos a cumplir normas, lo cual evidencia el debilitamiento de la institucionalidad democrática.
- › Los conflictos vinculados con actividades ilícitas tienen la clara finalidad de satisfacer los intereses económicos de personas y de grupos por encima del interés general y causando daños al país en su conjunto.
- › Las organizaciones de minería ilegal y de contrabando plantean sus demandas mediante dos vías: la institucional y, si ésta no da resultado (o paralelamente), la del conflicto social.
- › Para lograr sus objetivos las organizaciones ilícitas logran comprometer a poblaciones enteras e incluso a organizaciones locales representativas, corrompiendo a sectores ciudadanos.
- › La falta de opciones laborales que permitan generar ingresos es uno de los problemas de fondo que contribuyen al funcionamiento y desarrollo de las actividades ilícitas y al apoyo que reciben de distintos actores sociales.
- › Los actores demandantes principales en estos conflictos son el de transporte, pobladores locales, minero y gremial, en los que se mezclan sectores de bajos recursos y actores de gran poder económico.
- › El principal actor demandado es el Gobierno central, seguido por la Policía, los legislativos departamentales y nacional y el Ministerio Público, lo que significa que es el Estado el interpelado en la gran mayoría de los casos.
- › La respuesta del Estado a las demandas en estos conflictos suele ser de aceptación, ya sea mediante la firma de acuerdos específicos o a través de la inacción que permite el logro de los intereses de los demandantes.
- › Las políticas públicas contribuyen, por acción u omisión, al crecimiento de las actividades ilícitas y a incrementar el daño que causan a la economía nacional, a la conservación del patrimonio natural, a la institucionalidad democrática y a la integridad del tejido social.
- › En general, la radicalidad de los conflictos vinculados con actividades ilícitas es entre baja y moderada, aunque en algunos casos –minería y autos “chutos” – alcanzan un alto índice de violencia.
- › Estos conflictos se presentan preponderantemente en La Paz, lo que se explica por ser el Gobierno central el principal interpelado, aunque también se produjeron en Oruro (contrabando y narcotráfico), en el Beni (narcotráfico y minería), en Cochabamba y Santa Cruz, lo cual confirma su expansión en el territorio nacional.



**Unidad de Análisis de Conflictos 2023**  
 unirbolivia.org  
 analisisdeconflicto.unirbolivia.org

Maria Soledad Quiroga  
 Huascar Pacheco  
 Pablo Ríos  
 Nicolás Urioste

**LA PAZ**  
 Telf. 765-76476 y 765-76477  
 info@unirbolivia.org

**SANTA CRUZ**  
 Telf. 742-61871  
 santacruz@unirbolivia.org

**COCHABAMBA**  
 Telf. 695-03028  
 cochabamba@unirbolivia.org