



# EL DERECHO A LA CONSULTA DE LOS PUEBLOS INDÍGENA ORIGINARIO CAMPESESINOS

FOTO: CMI Cbba



DENIS FLAVIO MICHEL MONROY

TRABAJO DIRIGIDO

LA PAZ – 2011

## TRABAJO DIRIGIDO

### EL DERECHO A LA CONSULTA DE LOS

### PUEBLOS INDÍGENA ORIGINARIO

### CAMPESINOS

#### ÍNDICE

*CAPÍTULO I, LA CONSULTA Y LOS DERECHOS  
INDÍGENAS.....3*

*I. LA IMPORTANCIA DE LA  
CONSULTA.....3*

*II. LA RESISTENCIA INDÍGENA Y SU LUCHA  
PERMANENTE.....4*

*III. EL MARCO LEGAL  
INTERNACIONAL.....8*

*IV. LA CONSULTA EN  
BOLIVIA.....9*

*1. La Constitución Política del Estado  
Plurinacional.....10*

*2. Dos leyes claves para el sector indígena y el derecho a la  
consulta.....15*

*A. Ley del Régimen  
Electoral.....15*

*B. Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés  
Ibañez”.....18*

3. La	Consulta	y	los		
hidrocarburos.....			20		
A.	Ley		de		
hidrocarburos.....			20		
B.	Decreto	Supremo	Nº		
29033.....			23		
VI.	AMÉRICA	DEL	SUR	Y	LA
CONSULTA.....					28
Brasil.....					28
Colombia.....					29
Ecuador.....					31
Perú.....					32
Guatemala.....					33
CAPÍTULO II, LA CONSULTA; UN DEBATE ENTRE					
ESTADO LIBERAL Y ESTADO					
PLURINACIONAL.....					
.....35					
I.	EL	ESTADO	PLURINACIONAL	Y	LA
CONSULTA.....					35
1.	Lo				
“Pluri”.....					35
2.	La				
Consulta.....					41

<i>II. CONTINUEMOS</i>	<i>EL</i>	<i>PROCESO</i>	<i>DE</i>
<i>CAMBIO.....</i>			<i>50</i>

<i>III. FUENTES</i>			
<i>CONSULTADAS.....</i>			<i>51</i>

*ANEXO, PROPUESTA*

## **CAPÍTULO I**

### **LA CONSULTA Y LOS DERECHOS INDÍGENAS**

#### **I. LA IMPORTANCIA DE LA CONSULTA**

La actual coyuntura nos demuestra un excepcional protagonismo del sector indígena, tanto en Bolivia como en América del Sur, desarrollado por su propia iniciativa lógicamente a raíz de su continua segregación de las visiones modernas de Estado. Sin embargo, a pesar de los grandes avances que se generaron en otros países, a través de organismos internacionales, tratados

internacionales, la llegada de Evo Morales y el MAS al gobierno boliviano y la Constitución Política del Estado, nos sentimos con la obligación de proponer un paso más para fortalecer al sector y sus modos de convivencia con el Estado con este proyecto de ley.

Por otro lado, podemos observar que Bolivia, dentro de su desarrollo, tiene como actividad principal el uso de los recursos naturales no renovables, del cual, gracias a su nacionalización, el Estado percibe su principal fuente de ingresos destinado como presupuesto fijo de gasto para todo el aparato estatal, el cual es repartido por diferentes criterios y por regalías a los diferentes niveles territoriales administrativos del país. En resumen, es el sustento más importante de Bolivia. Consecuentemente es primordial tarea emprender un mecanismo más de relacionamiento entre el sector Indígena Originario Campesino y el Estado, es decir, comprender el derecho a la Consulta como doble dispositivo; primero ratifica el legítimo derecho que tiene el sector a ser consultado sobre cualquier ley que les afecte; segundo, porque la incidencia del Estado, para recabar recursos a nivel nacional, en sus territorios y sus formas de vida, giran alrededor de sus territorios y recursos naturales.

La característica conjunta de estos postulados se posiciona como otro aspecto importante; el fortalecimiento del sistema democrático plural, que en este caso, aglutina a la democracia comunitaria y participativa enmarcada en lo que establece la Constitución Política del Estado y su respectivo cumplimiento.

Por tanto, proponemos el proyecto de ley que trata el carácter legítimo del derecho a la Consulta que tienen los pueblos Indígena Originario Campesinos para transfigurarlos en su debido carácter legal.

## II. LA RESISTENCIA INDÍGENA Y SU LUCHA PERMANENTE

Bolivia, en pleno siglo XXI, aun no cuenta con una ley marco dirigida específicamente a la Consulta de los pueblos indígenas referente a la intervención directa de agentes externos sobre sus territorios y por tanto, en su desarrollo. Sin embargo, se han logrado grandes avances dentro del marco normativo boliviano, cuya raíz se encuentra en la lucha permanente de los pueblos y naciones indígenas del país.

El movimiento indígena tiene antecedentes de resistencia y lucha de larga data. Desde los tiempos de la colonia resistió con diversas estrategias en busca de su liberación y de la modificación de su difícil realidad.

De la misma forma ocurrió a partir de 1825 en la época republicana, donde la Guerra del Chaco de 1932 fue un gran hito que tuvo un efecto identitario en el sector. La Revolución Nacional de 1952 significó un real avance rumbo a la inclusión y reivindicación de sus derechos, sin embargo, a posterior no tendría los resultados esperados. En todos los casos, el sector tuvo que enfrentarse a un colonialismo interno, que significó la profundización del carácter civilizatorio dirigido en forma de dominación de una cultura supuestamente superior en desmedro de otra supuestamente inferior, es decir, un sueño de occidente representado en lo civilizado frente al atraso que representaban las culturas nativas de Abya Yala.

En tiempos liberales, aproximadamente en las décadas setentas y ochentas, cuando el Estado ya no tiene el control completo de los recursos estratégicos, existe hasta entonces una total violación de los derechos indígenas,

incluyendo por supuesto la ausencia de consulta en la utilización de los recursos ubicados en sus territorios y usados por ellos, y cualquier medida administrativa y legislativa, por tanto la lucha indígena se fue intensificando.

Para los noventa, en pleno ciclo neoliberal, la resistencia del sector pasó a la acción y de la acción a la toma del poder. Un hito importante que otorgó suficiente magnitud al movimiento fueron los indígenas de tierras bajas con siete (7) marchas importantes:

- En 1990 se realiza la primera marcha denominada “por el territorio y la dignidad”, impulsada por el pueblo moxeño del Beni, que obligó al Estado a reconocer los primeros territorios indígenas de tierras bajas mediante decreto supremo.
- En 1996 se realizó la segunda marcha “por el territorio, el desarrollo y la participación política de los pueblos indígenas” que logró la promulgación de la ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) que dio inicio al proceso de saneamiento y titulación de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO).
- En el 2000 se dio la tercera, denominada "Marcha por la Tierra, el Territorio y los Recursos Naturales" que fue protagonizada por la CPESC (Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz), el pueblo moxeño del Beni y otros pueblos de la Amazonía. Comenzó en Montero, Santa Cruz, y tuvo como resultado inmediato la modificación de la Ley INRA y un Decreto que reconocía oficialmente las lenguas de los pueblos indígenas de tierras bajas<sup>1</sup>.
- En el 2001 se efectúa la cuarta marcha “por la Asamblea Constituyente” donde convergen los indígenas de tierras bajas y de tierras altas, sin mediación de los partidos políticos, para lo cual sus condiciones de integración y funcionamiento debían ser determinadas en referéndum. Durante la marcha se discutían propuestas de contenido

---

<sup>1</sup><http://fobomade.org.bo>; artículo extraído de Internet.

de reformas constitucionales, por tanto, desde ese momento los indígenas marchistas se convirtieron en constituyentes<sup>2</sup>.

Sin dudas, la iniciativa sería un anuncio de una gran convocatoria para el sector indígena en general, con la participación de la CSUTCB (Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia), a entradas del siglo XXI, actuando junto con los movimientos sociales como pilar importante de la demanda de tres principales cuestiones: Recuperación de los Recursos Naturales, Asamblea Constituyente y Autonomías, reivindicaciones históricas que reclamaban su urgente atención.

La estrategia de toma de poder se enmarcó bajo las reglas democráticas, y el movimiento tuvo resultados extraordinarios demostrando un 54% de la votación a nivel nacional, fenómeno irrepetible que posicionó al movimiento a la cabeza de Evo Morales y el instrumento político MAS-IPSP, en la historia del país y del planeta.

Sin embargo, las luchas no cesaron, la próxima demanda sería la Autonomía pero no sólo a nivel departamental sino a nivel de Territorios Indígena Originario Campesinos, institucionalizando el carácter de autodeterminación de los pueblos, en donde los de tierras bajas también estarían presentes, llegando a la VII marcha, en las cuales siempre se realizaron continuas demandas alrededor de sus legítimos derechos.

- En el 2006 sale la quinta marcha conformada por los indígenas del chaco y la Amazonía boliviana, convocados

---

<sup>2</sup>SERIE BOLIVIA AUTONÓMICA; *“Implementación de las Autonomías Indígena Originaria Campesinas”*; Ministerio de autonomía e Instituto de Investigaciones Sociales de Bolivia (ISBOL); La Paz; 2009; (Pág. 20).



por la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB) denominada “Por la Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria”. Aproximadamente 500 personas, entre mujeres y hombres, salen de Santa Cruz rumbo a la Sede de gobierno en la ciudad de La Paz demandando siete puntos: la función económica social, la reversión, expropiación, distribución de tierras, desconcentración del INRA, interdictos y transferencias<sup>3</sup>.

Durante el 2005 y 2006, el movimiento indígena siempre estuvo en vigilia respecto a la realización de la Asamblea Constituyente, ya que el fenómeno de apropiación legítima de ella tenía un objetivo central, cambiar el Estado liberal por un Estado Plurinacional, dando su participación en un conglomerado denominado Asamblea General de Organizaciones Indígenas Originarias Campesinas y de Colonizadores de Bolivia, en el cual se agruparon la CIDOB (Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia), CONAMAQ (Consejo Nacional de Markas y Ayllus del Qullasuyu), CSUTCB (Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia), CSCB (Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia), FMCBBS (Federación de Mujeres Campesinas de Bolivia “Bartolina Sisa”), CPESC (Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz), CPEMB (Confederación de Pueblos Étnicos de Moxos Beni) y MST (Movimiento Sin Tierra), estableciendo bases para la realización del texto Constitucional bajo su propia propuesta denominada: “Por un Estado Plurinacional y la autodeterminación de los pueblos y naciones indígenas originarias y campesinas”,

---

<sup>3</sup><http://www.cidob-bo.org/marcha2006/boletin2>, y <http://www.sucre.indymedia.org>.

instaurando para siempre un horizonte constante de participación en la construcción de un nuevo país<sup>4</sup>.

- Para el 2007 se emprendió la sexta marcha con rumbo a Sucre denominada “Por las autonomías indígenas, tierra y territorio y el Estado Plurinacional”, como parte de un conjunto de acciones. Sus principales demandas fueron el reconocimiento de la preexistencia de las naciones y pueblos indígenas, Autonomías Indígenas, recursos naturales de territorios indígenas que beneficien colectivamente a sus pueblos, representación directa en el órgano legislativo y derechos colectivos de los pueblos indígenas<sup>5</sup>.

- Recientemente en el 2010 se desarrolló la séptima marcha “por autonomía plena y recursos económicos” para exigir al gobierno del presidente Evo Morales autonomía plena, manejo de recursos económicos, derecho a la Consulta pública para proyectos extractivos en sus territorios, entre otras demandas<sup>6</sup>.

En éste periodo de transición el Estado Plurinacional se encuentra en pleno proceso de refundación, actualmente se va trabajando en la construcción normativa estructural que vaya acorde con la Constitución Política del Estado y con las demandas reales de la sociedad civil, efectivamente un aspecto de vital importancia para adquirir un cuerpo normativo consumado, está plasmado en este proyecto de ley.

---

<sup>4</sup> PRADA, Raul; *“Horizontes de la Asamblea Constituyente”*; Yachaywasi; La Paz; 2006; (Págs. 119-125)

<sup>5</sup><http://www.nacionmulticultural.unam.mx>; En: Adital - Bolivia - Manifiesto de la VI Marcha Indígena

<sup>6</sup> <http://www.kaosenlared.net>

Respecto a la normativa internacional, la importancia del sector indígena para el Estado fue obligatoria, ratifica varios tratados internacionales que hacen referencia al derecho a la consulta y la Constitución Política les da igual fuerza jurídica que a los principios constitucionales, de acuerdo con la jurisprudencia interamericana y la Organización de Naciones Unidas (ONU).

Bolivia ratifica la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) el 20 de junio de 1979 y el 27 de julio de 1993 depositó el instrumento de aceptación de la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>7</sup>; en 1970, el 13 de agosto se ratifica la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (CERD) por Decreto Supremo N° 9345 (elevado a rango de Ley N° 1978 de 14 de mayo de 1999), depositada como instrumento de aceptación el 22 de septiembre de 1970; el 17 de mayo de 1982 ratifica el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ONU, 1966) mediante Decreto Supremo N° 18950 (elevado a rango de ley por Ley N° 2119 de 11 de septiembre de 2000), depositada el 12 de agosto de 1982<sup>8</sup> y el 7 de noviembre de 2007 se adoptó la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas como ley nacional (Ley 3760)<sup>9</sup>. En 1991 se ratificó el convenio de la OIT (Organización Internacional del Trabajo) sobre Pueblos Indígenas y Tribales y se la integró a la normatividad bajo la Ley 1257 de aprobación del suscrito sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países

---

<sup>7</sup><http://www.iachr.org>; ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS; Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

<sup>8</sup> <http://www.comunidad.org.bo>

<sup>9</sup> <http://www.amblapaz.um.dk>

**Independientes**, dando obligatoriedad de respeto de parte del gobierno a los derechos del sector indígena.

A pesar de los grandes avances en materia jurídica internacional, en Bolivia se hizo poco para respetar las leyes, en momentos históricos importantes el sector siempre fue flagelado en cuanto a sus legítimos derechos humanos y la jurisprudencia indígena, ya que últimamente se han involucrado con mayor fuerza en asuntos no solamente de materia indígena sino de interés nacional.

#### **IV. LA CONSULTA EN BOLIVIA**

Bajo éste contexto, Bolivia tiene una de las jurisdicciones más importantes en materia indígena a nivel continental.

Para antes de julio de 2010, la Ley 1551 de Participación Popular había estableciendo nuevas formas de participación para sector. La CIDOB (Confederación de Indígenas del Oriente) y la CABI (Capitanía del Alto y Bajo Izozog) fueron también pilar de activación de reconocimiento de las organizaciones territoriales de base. La Ley INRA junto a sus brazos operativos realizó también avances en cuanto a la tenencia de la tierra individual y comunitaria reconociendo la utilización de los respectivos recursos naturales de los pueblos bajo sus usos y costumbres<sup>10</sup>.

Actualmente el cuerpo normativo más importante sobre el derecho a la Consulta es la Constitución Política del

---

<sup>10</sup> FUNDACIÓN PARA EL DEBIDO PROCESO LEGAL; "El Derecho a la Consulta de los Pueblos Indígenas en Perú"; Publicado por la Fundación Para el Debido Proceso Legal; Washington DC; 2010 (Pg. 16-23).

Estado, normas de tipo estructural y otras de menor jerarquía.

## 1. La Constitución Política del Estado Plurinacional.

Actualmente la Constitución Política del Estado, tomando en cuenta el convenio 169 de la OIT y la Declaración de la Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, ha avanzado a grandes pasos en cuanto al reforzamiento de los derechos indígenas. Desde su primer artículo existe una total inclusión, como podemos constatar en la primera parte, para las bases fundamentales del Estado, en el capítulo primero, como modelo de Estado; se establece que:

*Bolivia se constituye como un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano democrático, intercultural, descentralizado y con Autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país<sup>11</sup>.*

Además en el artículo 2º se establece que por la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígenas se reconoce el dominio ancestral de sus territorios, en el marco de la unidad del Estado, y su legítimo derecho a la autonomía, autogobierno, cultura, reconocimiento de sus instituciones de acuerdo a Ley. El artículo 3º indica la conformación de la nación boliviana con la inclusión constitucional de las naciones y pueblos indígenas. El 4º artículo trata la independencia religiosa del Estado, el artículo 5º del reconocimiento y el uso en el Estado de los idiomas nativos. En el segundo capítulo, artículo 8º, se instituyen los principios, valores y fines del Estado,

---

<sup>11</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA; Art. 1; Corte Nacional Electoral; Bolivia; 2008; (Pág. 16).

reconociendo aquellos practicados ancestralmente por las naciones y pueblos indígenas.

Otro aspecto importante se establece en el capítulo tercero respecto al sistema de gobierno, donde aparte de la adopción del tipo de democracia representativa y participativa, se institucionaliza la comunitaria, a favor del resguardo de formas propias electorales de todas las naciones y pueblos indígenas del país.

Dentro del título segundo que trata los derechos fundamentales y garantías, el capítulo cuarto, artículo 30, de la Constitución lo dedica especialmente a los derechos de las naciones y pueblos Indígena Originario Campesinos, en el cual define primeramente qué son las naciones y pueblos Indígena Originario Campesinos, para mencionar en el parágrafo II el acceso a sus legítimos derechos: existir libremente, gozar de su identidad, a su libre autodeterminación, al reconocimiento de sus instituciones, a la titulación colectiva de sus territorios, a la protección de sus lugares sagrados, a la creación de medios de comunicación propios, a los saberes y conocimientos tradicionales reconociendo la propiedad intelectual colectiva, al resguardo de su medio ambiente, a la educación intracultural, intercultural y plurilingüe, al sistema de salud universal y gratuito que respete sus costumbres, al ejercicio de sus sistemas políticos, jurídicos y económicos, a participar de los beneficios de la explotación de recursos ubicados en sus territorios, a la propia gestión territorial indígena autónoma, además y principalmente respecto al derecho a la Consulta menciona en el número 15 el derecho:

*“A ser consultados mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de sus instituciones cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles.*

*En este marco, se respetará y garantizará el derecho a la consulta previa obligatoria, realizada por el Estado, de buena fe y concertada, respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan<sup>12</sup>”.*

Es importante en este caso lo que se reglamenta en cuanto a la parte económica y de medio ambiente, ya que el desarrollo del sector indígena va de la mano con estos factores.

En la cuarta parte, con referencia a la estructura y organización económica del Estado, se reconoce la pluralidad de la economía, al ser humano como máximo valor y la redistribución equitativa de excedentes de políticas públicas, todo bajo la premisa del Vivir Bien. También reconoce cuatro formas de organización económica: la comunitaria, estatal, privada y social cooperativa. Además se trata también el tema de medio ambiente, recursos naturales, tierra y territorio, el cual, en el primer capítulo el Estado se compromete a conservar, proteger y aprovechar los recursos naturales de forma sustentable. En el artículo 343 nuevamente se hace alusión a la Consulta estipulando que:

*La población tiene derecho a la participación en la gestión ambiental, a ser consultado e informado previamente sobre decisiones que pudieran afectar a la calidad del medio ambiente.*

Se establece además que el patrimonio natural y por tanto, los recursos naturales son de carácter estratégico de vital importancia para el desarrollo sustentable del país, por ende el Estado se hace responsable de su administración e instituye que la propiedad y dominio directo, indivisible e imprescriptible es del pueblo boliviano.

---

<sup>12</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA; Art. 30.

Para quienes realicen las actividades de impacto sobre el medio ambiente deberán evitar, minimizar, mitigar, remediar, reparar y resarcir en todas las etapas de la producción, los daños que se produzcan al medio ambiente y a la salud de las personas.

Así también el Estado actúa de forma directa sobre los derechos propietarios individuales y colectivos, reconociendo, respetando y otorgando los mismos sobre la tierra y su uso.

En el artículo 351 el Estado también se hará cargo del control y dirección de la exploración, explotación, industrialización, transporte y comercialización de los recursos naturales estratégicos a través de entidades públicas, cooperativas y comunitarias, las que podrán a su vez contratar empresas privadas y constituir empresas mixtas. Ello incluirá como garantía el control y participación social en el diseño de políticas sectoriales, y para tal cometido podrán establecerse entidades mixtas.

Nuevamente y de forma mucho más clara en el artículo 352 se toca el aspecto de la Consulta:

*La explotación de los recursos naturales en determinado territorio estará sujeta a un proceso de consulta a la población afectada, convocada por el Estado, que será libre, previa e informada. Se garantiza la participación ciudadana en el proceso de gestión ambiental y se promoverá la conservación de los ecosistemas, de acuerdo con la Constitución y la ley. En las naciones y pueblos indígena originario campesinos, la consulta tendrá lugar respetando sus normas y procedimientos propios.*

Se debe tomar muy en cuenta la verdadera importancia de lo que propone la Constitución, por que además se menciona en la parte tercera la estructura y organización territorial del Estado estableciendo en el artículo 269 la



organización territorial en departamentos, provincias, municipios y territorios indígena originario campesinos.

Se establecen las formas de autonomía departamental, regional, municipal, e indígena originaria campesina; la última desde el artículo 289 hasta el 296 otorga lineamientos generales para el reconocimiento de este nivel territorial, reconociendo la libre autodeterminación de las naciones y pueblos indígenas.

En la Constitución ya se establecen las competencias para el Gobierno Indígena originario campesino autónomo, mencionando en el artículo 303 que además de sus competencias, asumirá las de los municipios de acuerdo con un proceso de desarrollo institucional y con las características culturales propias, además de las que sean transferidas o delegadas.

En el artículo 304 se establecen 23 competencias de características exclusivas, es decir con facultad legislativa, reglamentaria y ejecutiva, en la cual se tocan materias como: formas propias de desarrollo económico, gestión y administración de recursos naturales renovables, aplicación de justicia y resolución de conflictos mediante usos y costumbres dentro de su jurisdicción, políticas de turismo, administración de impuestos de su competencia y jurisdicción, vivienda y redistribución poblacional, promover sistemas de microrriego, desarrollo y ejercicio de sus propias instituciones democráticas, y el número 21 indica:

*Participar, desarrollar y ejecutar los mecanismos de consulta previa, libre e informada relativos a la aplicación de medidas legislativas, ejecutivas y administrativas que los afecten.*

En el mismo, también se establecen 4 competencias compartidas, aquellas sujetas a una legislación básica de la Asamblea Legislativa Plurinacional, cuya legislación de

desarrollo correspondería al Gobierno Indígena originario campesino autónomo. Dentro de las competencias concurrentes, aquellas en que la legislación pertenece al nivel central del Estado, y el Gobierno Indígena originario campesino ejercerá simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva, se encuentran una cantidad de 10 competencias.

Para la reglamentación de todo ello se ha implementado la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

## **2. Dos leyes claves para el sector indígena y el derecho a la consulta.**

Dos leyes estructurales, claves para el sector, aprobadas recientemente son: la del Régimen Electoral y la Ley Marco de Autonomías, las cuales han sido producto de lo dispuesto en la actual Constitución y demuestran un gran avance en la normativa igualmente con un fuerte carácter inclusivo.

Principalmente, en la ley del Régimen Electoral existe el reconocimiento de las formas de democracia comunitaria, participativa y representativa, además de los diferentes mecanismos de elección, y para la ley de Autonomías el reconocimiento mediante la autodeterminación de los territorios Indígena Originario Campesinos y de todos los niveles con la posibilidad de ser autónomos.

### *A. Ley del Régimen Electoral*

La ley emanó oficialmente el 30 de junio de 2010 (Ley N° 026) después de un proceso complicado de consenso entre varios sectores indígenas, la oposición gubernamental y el gobierno, sin embargo existen muchas ventajas que otorga especialmente al sector y su derecho a ser consultados.

Desde el Artículo 1 se establece que la ley regula el Régimen Electoral para el ejercicio de la Democracia Intercultural, basada en la forma directa y participativa, representativa y comunitaria.

En el artículo 2, sobre los principios de la democracia intercultural, se menciona aquellos como la plurinacionalidad (la existencia de varias formas de democracia), la interculturalidad (reconocimiento de la diversidad cultural), y sobre todo la complementariedad que consiste en:

*La democracia intercultural boliviana se fundamenta en la articulación transformadora de la democracia directa y participativa, por medio de referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa: la democracia representativa, por medio del sufragio universal: y la democracia comunitaria, basada en las normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos.*

Es decir que dentro de la democracia directa y participativa se encuentra el derecho a la Consulta previa y se articula con las demás y principalmente con la democracia comunitaria.

Dentro del capítulo 2 en el artículo 4 se hace mención a los derechos políticos, en donde nuevamente se hace referencia a la Consulta en el inciso f: sobre el control social de los procesos electorales, referendos y revocatorias de mandatos de las instancias de deliberación y consulta. Además en el inciso i: se lo reconoce como derecho en su ejercicio de carácter previo, libre e informado. Y también en el j: se reconoce al ejercicio de la democracia comunitaria según normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígenas.

El artículo 10 está dedicado a la democracia comunitaria la cual se la ejerce mediante el autogobierno, la deliberación, la representación cualitativa y el ejercicio de los derechos colectivos según propias normas y procedimientos de los pueblos indígenas.

El capítulo IV es fundamental, se titula “Proceso de Consulta Previa”, el cual tiene tres artículos: el 39 sobre el alcance:

*Es un mecanismo constitucional de democracia directa y participativa, convocada por el Estado Plurinacional de forma obligatoria con anterioridad a la toma de decisiones respecto a la realización de proyectos, obras o actividades relativas a la explotación de recursos naturales. La población involucrada participará de forma libre, previa e informada.*

*En el caso de la participación de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, la consulta tendrá lugar respetando sus normas y procedimientos propios.*

*Las conclusiones, acuerdos y decisiones en el marco de la consulta previa no tienen carácter vinculante, pero deberán ser considerados por las autoridades y representantes en los niveles de decisión que corresponde.*

El artículo 40 consiste en la observación y acompañamiento de los procesos de Consulta Previa, para ello se utilizará al Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE) dependiente del Órgano Electoral, que trabajará de forma coordinada con las organizaciones e instituciones involucradas, presentando informes con anticipación de por lo menos 30 días sobre el cronograma y procedimiento establecidos. Según el artículo 41, se realizará un Informe de Acompañamiento donde se señalará los resultados de dicha Consulta, que será publicada mediante el portal electrónico en internet del Tribunal Supremo Electoral.

En el capítulo II se establecen las circunscripciones electorales en donde a nivel nacional el sector tendrá siete (7) representantes escogidos bajo circunscripción de diputación especial: para La Paz (1) (Afroboliviano, Masetén, Leco, Tacana y Aroana); para Santa Cruz (1) (Chiquitano, Guaraní, Guarayo, Ayoreo y Yuracaré – Mojeño); para Cochabamba (1) (Yuki y Yuracaré); para Oruro (1) (Chipaya y Murato); para Tarija (1) (Guaraní, Weenayek y Tapiete); para Beni (1) (Tacana, Pacahuara, Itonama, Joaquiniano, Maropa, Guarasugwe, Mojeño, Sirionó, Baure, Tsimane, Movima, Cayubaba, Moré, Cavineño, Chácobo, Canichana, Masetén y Yuracaré); y para Pando (1) (Yaminagua, Pacahuara, Esse Eija, Machineri y Tacana).

Dentro de la representación y elección de autoridades departamentales, regionales y municipales, en cada nivel de autonomía territorial, tendrá que existir la asignación de escaños de elección directa para las naciones y pueblos indígenas.

Para los municipios de autonomía indígena originaria campesina, la elección de autoridades y representantes se aplicará bajo sus normas y procedimientos propios y el Estatuto de su entidad autónoma, de acuerdo a la ley y la constitución<sup>13</sup>

Además el título IV de la actual ley, trata la democracia comunitaria, estableciendo el fundamento basado en el ejercicio de los derechos políticos de acuerdo a procedimientos propios mediante propias instituciones. El SIFDE se encargará la debida supervisión que velará por el cumplimiento de las normas. Se dan también las

---

<sup>13</sup> GACETA OFICIAL DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA: “Ley del Régimen Electoral”; En: *Capítulo II, Art.50, 57*; Gaceta Oficial; La Paz; 2010; (Págs. 1 a 36)

respectivas garantías responsabilidad del Órgano Electoral Plurinacional, donde lo más interesante es que da a conocer el no requerimiento de normas escritas salvo su propia decisión.

Por último, dentro de las disposiciones transitorias, la novena establece que el Órgano Ejecutivo en coordinación con las organizaciones de los pueblos indígenas, reglamentará el proceso de Consulta previa.

El cuerpo normativo se ha fortalecido de gran forma, no solo en estos artículos que se mencionan aquí, sino en la mayoría de las nuevas leyes.

#### B. *Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibañez”*

Se la promulgó el 19 de julio de 2010 (Ley N° 031) producto de un arduo trabajo, primeramente por el Ministerio de Autonomías y posteriormente por la Asamblea Legislativa Plurinacional.

La ley establece toda la reglamentación en materia de autonomías, y le concede un buen margen de autodeterminación al sector indígena del país, según lo que dispone la Constitución, monta varias maneras de autonomía indígena originaria campesina, en el artículo 47:

1. La conversión de municipio en autonomía indígena originaria campesina.
2. La conformación de la región indígena originaria campesina.
3. La agregación de uno o varios distritos municipales indígena originario campesinos a unidades territoriales indígena originario campesinas.
4. La agregación de una o varias comunidades indígena originaria campesinas con territorio consolidado a entidades territoriales indígena originario campesinas colindantes.

5. Se podrán constituir también en una sola autonomía indígena originaria campesina la agregación de territorios indígena originario campesinos con continuidad territorial.

Respecto al acceso a la autonomía, en el artículo 50 existen varios mecanismos de iniciativa, como la popular para referendo, y además como el de Consulta, para los pueblos indígenas con la posibilidad de la utilización de sus usos y costumbres. En el artículo 52 se establece la reglamentación del resultado del referendo o Consulta por la autonomía, en el caso de Consulta por usos y costumbres de pueblos indígenas, si el resultado es positivo, será condición suficiente para la creación de la unidad territorial correspondiente, aprobado por ley, previo cumplimiento de requisitos; como la elaboración de estatutos o cartas orgánicas y cantidad poblacional, mencionados en el artículo 56<sup>14</sup>.

La ley ha perfilado un gran avance respecto a las ventajas y la inclusión que merecen los pueblos y naciones indígenas, lo más importante es su participación directa en el proceso de cambio del país, ya que se da primeramente el reconocimiento correspondiente, y la libre oportunidad para incidir, como vean por conveniente, en su propio destino, lo que sin dudas establece una realidad diferente a partir de este proceso de construcción.

### **3. La Consulta y los hidrocarburos**

#### *A. Ley de hidrocarburos*

---

<sup>14</sup> GACETA OFICIAL DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA; Ley Marco de Autonomías y Descentralización "Andrés Ibáñez"; La Paz; 2010; (Págs. 1 a 30)

La ley 3058 del 17 de mayo de 2005 establece toda la reglamentación en materia hidrocarburífera, incluyendo también el proceso de Consulta.

En la actual ley de hidrocarburos existe también un acápite de varios artículos que norman el derecho que tienen los pueblos indígenas a ser consultados en materia específica de hidrocarburos, desde el artículo 114 al 128.

En el artículo 115 se establece la obligatoriedad de la Consulta, basada en dos procesos:

- a) *Previamente a la licitación, autorización, contratación, convocatoria y aprobación de las medidas, obras o proyectos hidrocarburíferos, siendo condición necesaria para ello; y,*
- b) *Previamente a la aprobación de los Estudios de Evaluación de Impacto Ambiental. Cuando se trate de Estudios de Evaluación de Impacto Ambiental para actividades, obras o proyectos hidrocarburíferos a desarrollarse en lugares de ocupación de las Comunidades y Pueblos Campesinos, Indígenas y Originarios y áreas de alto valor de biodiversidad, necesariamente tendrán que ser los de categoría 1 (Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental Analítico Integral).<sup>15</sup>*

Además, de acuerdo con el artículo 116, las resoluciones y acuerdos de los dos procesos de Consulta tienen validez para la actividad hidrocarburífera. En caso de que los resultados sean negativos, el Estado deberá promover un proceso de conciliación para el mejor interés nacional. El artículo 117 establece tres entes responsables para tal fin: el Ministerio de Hidrocarburos, el Ministerio de Desarrollo Sostenible, y el Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios, considerándose las autoridades competentes. Siendo el Órgano Ejecutivo responsable del financiamiento del proceso.

---

<sup>15</sup> LEY DE HIDROCARBUROS: Art. 115; Bolivia; 2005



La Consulta se realizará en las instancias representativas de las comunidades indígenas, respetando su territorialidad, usos y costumbres, dejando nula la consulta individual o sectorial.

También se reglamenta el aspecto de compensaciones e indemnizaciones si la actividad hidrocarburífera tiene efectos negativos, debiendo compensar financieramente los titulares de tales actividades a las comunidades afectadas, tomando como base el Estudio de Impactos siendo, además de los tres ministerios y la Autoridad Ambiental Máxima, los pueblos indígenas, quienes precautelen la ejecución dentro de (15) días de tal compensación como condición para las siguientes etapas del desarrollo productivo hidrocarburífero. La indemnización será dada en cuanto el proyecto hidrocarburífero afecte a la pérdida de beneficios de actividades productivas, de conocimientos tradicionales y/o aprovechamiento de recursos naturales en las zonas afectadas de los territorios indígenas.

Cuando el Estado tenga la necesidad de intervenir en los sitios sagrados y áreas de especial valor natural y cultural de los pueblos indígenas, tendrá que, mediante ley expresa, declarar la utilidad y necesidad pública de expropiación sobre aquellos territorios respetando el marco jurídico vigente y procesos de Estudios y Evaluación de Impactos, debidamente a probados por la Autoridad Competente de los pueblos indígenas y certificados por la Autoridad Ambiental Nacional Máxima. Según la ley, no podrá realizarse el proceso de expropiación cuando el Titular no haya hecho conocer las necesidades de dicho proceso en Comité de Monitoreo Socio Ambiental del área respectiva del contrato.

Se expresa también el Derecho a la Defensa de las Comunidades Campesinas y los Pueblos Indígenas y Originarios una vez que se haya aprobado la declaración de utilidad y necesidad pública, garantizando un proceso justo de expropiación, y fijando un justiprecio, estableciendo una plusvalía por la infraestructura emergente y el daño socio ambiental estimado.

La solicitud de expropiación la debe realizar la empresa petrolera directamente interesada al Ministerio de Hidrocarburos, quien remitirá los antecedentes al Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios, Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios, como entidad competente en asuntos indígenas, al Defensor del Pueblo, en calidad de instancia veedora del proceso, y al Parlamento (Asamblea Legislativa Plurinacional), para la consideración de la declaratoria de necesidad y utilidad pública por Ley expresa. Cuando ocurra la aprobación de expropiación, el Ministerio de Hidrocarburos deberá poner en conocimiento de estos antecedentes a los Gobiernos Municipales y a las instancias representativas de los pueblos indígenas. Además la parte afectada podrá interponer los Recursos de Revisión, Modificación y Revocación contra la resolución que establezca el justiprecio de la expropiación.

La expropiación no tendrá lugar cuando en aquellos territorios existan viviendas y dependencias en las comunidades campesinas y comunidades indígenas, tampoco los cementerios, vías férreas, aeropuertos y cualquier otra construcción pública o privada que sea estable y permanente.

El Gobierno Nacional tendrá que realizar compensaciones territoriales a los pueblos indígenas, con espacios de

similares características a los expropiados, que permitan su habitual sobrevivencia.

Se establece la reglamentación de las Servidumbres en territorios indígenas sólo para actividades de Transporte y Distribución de Gas por Redes, y en ningún caso constituye la pérdida del derecho a la propiedad individual o colectiva. Así las Servidumbres petroleras se constituirán, modificarán por disposición de la Ley o por acuerdo de partes, en caso de lo último, la Servidumbre deberá ser homologada por el Ministerio de Hidrocarburos, de Asuntos Campesinos y Agropecuarios y de Asuntos Originarios y Campesinos, para su posterior inscripción en el Registro de Derechos Reales del departamento que corresponda. Además se definirá un monto de compensación para los pueblos indígenas por afectaciones socio ambientales. Los gastos por constitución de Servidumbre serán cubiertos por el interesado.

A todo esto, empero, dentro de los planes actuales legislativos del gobierno, está la modificación de la Ley de Hidrocarburos que seguramente va a establecer nuevamente aspectos sobre la Consulta dentro de esta materia.

#### *B. Decreto Supremo N° 29033*

Fue promulgado el 16 de febrero de 2007 como: “Reglamento de Consulta y Participación Para Actividades Hidrocarburíferas”, por el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, Evo Morales Ayma y el cuerpo de Ministros encargados del área. En éste decreto se reglamenta solamente la Consulta cada vez que se quieran implementar actividades hidrocarburíferas.

Se compone de dos títulos, cuatro capítulos y dieciocho artículos:

**TITULO I  
DISPOSICIONES GENERALES**

**CAPITULO I  
OBJETO Y AMBITO DE APLICACION**

**CAPÍTULO II  
MARCO INSTITUCIONAL  
DE REPRESENTATIVIDA**

-  
O  
b  
j  
-

-  
Aut  
ori  
da  
-

**TITULO II  
PROCEDIMIENTO GENERAL PARA LA CONSULTA Y PARTICIPACION**

**CAPITULO I  
FASES DE LA CONSULTA Y PARTICIPACION**

**CAPITULO II  
DE LOS MOMENTOS DE LA  
CONSULTA Y PARTICIPACION**

-Fases de la  
Consulta y  
Participación  
-Coordinación  
e Información  
-

-Primer momento- Consulta  
Para la Licitación, Autorización,  
Contratación, Convocatoria y  
Aprobación de las Medidas,  
Obras o Proyectos  
Hidrocarburíferos  
-Segundo Momento- Previa a la  
Aprobación de los Estudios de

Se establece primeramente quién se hará cargo del proceso de Consulta como Autoridad Competente; el Ministerio de Hidrocarburos y Energía. La Autoridad Ambiental Competente será el Viceministerio de Biodiversidad, Recursos Forestales y Medio Ambiente, dependiente del Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente.

Los principios más importantes sobre los cuales se basa son: información previa y oportuna, veracidad, oportunidad,

participación, transparencia y otros, que resguardan el debido proceso de Consulta.

Los representantes de los pueblos indígenas serán las entidades orgánicas a nivel nacional, departamental, regional y local, respetando territorialidad, usos y costumbres.

Las decisiones resultantes del proceso de Consulta serán respetadas y consideradas como criterios fundamentales para la ejecución de la actividad, obra o proyecto hidrocarburífero.

El proceso de la Consulta será financiado por el Órgano Ejecutivo con cargo a la actividad hidrocarburífera de que se trate. El Ministerio de Hacienda junto al de Hidrocarburos y Energía elaboraron una resolución Bi-Ministerial para establecer los procedimientos administrativos para el manejo de los recursos económicos para el proceso de Consulta y participación, y para la inserción de los recursos a la cuenta del Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente para su respectiva administración.

El proceso de consulta tendrá cuatro fases: Coordinación e Información, Organización y Planificación de la Consulta, Ejecución de la consulta y Concertación.

1. La primera fase de coordinación e información consiste; en la realización de una convocatoria por escrito por la Autoridad Competente, adjuntando toda la información de la actividad, obra o proyecto, a las instancias afectadas, para sostener una reunión informativa y de coordinación. Se realizará una reunión preliminar que será organizada por las instancias de representación a nivel local de los pueblos indígenas, donde se definirá el lugar y fecha del evento, comunicándole además a la Autoridad Competente. Esta a su vez presentará en dicha

reunión los alcances de la actividad hidrocarburífera a desarrollarse, presentando la información de forma plena, oportuna, veraz y adecuada.

2. La segunda fase; la de planificación, se realizará con la coordinación de la instancia de representación local de los pueblos indígenas y los demás niveles de gobierno, en concordancia con sus usos y costumbres. Debiendo presentar los primeros una propuesta escrita que contenga un plan metodológico y cronograma que comprenda las actividades comunitarias, talleres, reuniones y asambleas, así como el lugar donde se realizaran las mismas; asesoría especializada; y un presupuesto para todo el proceso de consulta. Posteriormente se realizará otra reunión para analizar la propuesta y una contrapropuesta de la Autoridad Competente, para llegar a un acuerdo y la circunscripción de un acta de entendimiento que garantice la ejecución de la Consulta.
3. Para la ejecución de la Consulta, en la tercera fase, deberán respetarse los plazos establecidos en el acta. Ello para cumplir con el procedimiento de Consulta, llegar a un acuerdo conjunto y firmar el Convenio de validación.
4. La última fase, de concertación, consistirá en la conclusión de la Consulta con un documento de validación de acuerdos que serán establecidos en un Convenio suscrito entre la Autoridad Competente y las instancias representativas de los pueblos indígenas, previa aceptación y autorización expresa de las comunidades indígenas, originarias y campesinas susceptibles de ser afectadas. Cuando el proceso de Consulta cuente con Convenio de validación de acuerdos del primer momento, se procederá a la realización del siguiente momento del progreso.

Por tanto existen dos momentos de la consulta que reglamenta este decreto:

- a) El primer momento trata la consulta para la licitación, autorización, contratación, convocatoria y aprobación de las medidas, obras o

proyectos hidrocarburíferos. Y consiste en hacer conocer y contar con el criterio de las organizaciones susceptibles de ser afectadas, aspectos generales de dicha actividad, así como posibles impactos socio ambientales positivos y negativos, y afectaciones a derechos colectivos.

- b) El segundo momento es previo a la aprobación de los estudios de evaluación de impacto ambiental por parte de la autoridad ambiental competente; trata el desarrollo del cronograma establecido en el acta de entendimiento entre la autoridad competente y los afectados. Se deberán tomar en cuenta las observaciones, sugerencias, recomendaciones y complementaciones, emergentes de la aplicación del proceso de Consulta en el segundo momento para la aprobación del estudio de evaluación de impacto ambiental.

Estos estudios de evaluación de impacto ambiental deberán incluir aquellos que podrían influir en la territorialidad, aspectos sociales, económicos y culturales a los pueblos indígenas además de propuestas de medidas de prevención, mitigación y restauración.

Se podrá impugnar a solicitud de las instancias de representación de los pueblos indígenas a la empresa consultora ambiental, encargada de los estudios de impacto, cuando no se hayan incorporado debidamente los resultados del proceso de Consulta.

Existe también la posibilidad de nulidad del proceso de Consulta cuando la información sea virulenta, la Consulta sea alterada, sea sin considerar el Acta de Entendimiento, y cuando la firma de convalidación de los acuerdos sea bajo presión, amedrentamiento u otro similar<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> DECRETO SUPREMO 29033; “Reglamento de Consulta y Participación Para Actividades Hidrocarburíferas”; La Paz; 2007; (Págs. 1 a 10)

Con ello se logra regular el proceso de Consulta en cuanto al área de hidrocarburos, dando lugar a un buen avance en el desarrollo de la normativa boliviana.

## V. AMÉRICA DEL SUR Y LA CONSULTA

Basados en una importante investigación jurídica realizada por la Fundación para el Debido Proceso Legal ejecutado en Washington DC, con gran interés en la realidad peruana, como referente podemos encontrar una muy interesante comparación de marcos jurídicos de países latinoamericanos en cuanto a la Consulta; países que tienen una clara población indígena como Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala y Perú.

### **Brasil.**

Tiene una población indígena de alrededor de cinco millones de personas que viven en más de 233 grupos indígenas, habitando desde las regiones selváticas hasta las desérticas del país, demostrando una amplia diversidad de sus territorios y formas de supervivencia. Muchos pueblos aun no han interactuado con el Estado, sin embargo se han realizado esfuerzos para proteger sus derechos.

Bajo la Constitución de 1988, el Estado dedica todo el capítulo VII a los derechos indígenas reconociendo la diversidad cultural, el artículo 231 reconoce el deber del gobierno de proteger la propiedad de los pueblos indígenas y demarcar sus tierras, además de otorgarles la posibilidad de ser parte de demandas para defender sus derechos e intereses, garantizando la participación del Ministerio Público como autoridad interventora en nombre de ellos.

Existe la Fundación Nacional Indígena (FUNAI) como única y primera institución a nivel mundial que se encarga de



aplicar políticas en relación a asuntos indígenas: como la protección de sus tierras frente a la intervención ilegal de mineros, ganaderos y madereros, como también el desarrollo de programas de promoción de intereses del sector. Ha recibido el reconocimiento de la ONU (Organización de Naciones Unidas) por su gran labor y ejemplo de metodología para la delimitación de tierras.

También la declaración mediante decreto supremo de la inmensa reserva Raposa Serra do Sol, ha marcado un gran avance en la historia de las reivindicaciones de los pueblos indígenas. Contiene cerca de 20.000 comunidades indígenas, el decreto la protege porque se ha visto envuelta en muchos conflictos a raíz de la intromisión de varios agentes externos y del mismo municipio de Roraima en el cual se encuentra, garantizando así sus modos de vida amparados bajo las leyes nacionales.

El Estatuto del Indio de 1988 es otro instrumento reciente que también se ocupa de los derechos indígenas, que se lo calificó como obsoleto llegándolo a debatir en el legislativo en el 2009.

Otra institución es la Comisión Nacional de Política Indigenista (CNPI) creada el 2006, para garantizar mayor participación indígena en la definición de diversos programas. Está conformado por representantes de organismos gubernamentales, organizaciones indígenas y otras de la sociedad civil.

En líneas generales Brasil ha avanzado en cuanto a la jurisprudencia de protección de derechos indígenas, sin embargo aun falta reglamentar los procedimientos especialmente de Consulta, ya que existen continuos conflictos por la intervención de agentes externos en territorios indígenas.

### **Colombia.**

Tiene 84 pueblos indígenas reconocidos oficialmente, con una población de 785.000 personas. El país cuenta con varias organizaciones comprometidas con la defensa de los pueblos indígenas, las cuales son la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) y que culminó con el logro de la ratificación del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales y la adopción de una nueva Constitución Política en 1991.

La reforma de la Constitución es una de las más progresistas de Latinoamérica que en varios artículos trata el tema de los derechos indígenas y sobre el derecho a la Consulta.

El artículo 330 dispone que toda explotación de recursos naturales respete la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas, y también el derecho a ser consultados sobre decisiones que se adopten respecto a los recursos naturales ubicados en sus territorios, además de la obligación del Estado a proteger a las comunidades de cualquier efecto perjudicial que ocurra durante el proceso de Consulta. Para esto se utiliza a la Corte Constitucional y la acción de la tutela como mecanismo de defensa de los derechos indígenas colectivos estableciendo los culturales y de tierras como los principales.

Dentro de este marco normativo se incluyen leyes y decretos como el 1397 de 1996 que obliga al Estado a involucrar y Consultar a los pueblos y organizaciones indígenas sobre proyectos y planes de desarrollo realizados en sus territorios, además de establecer la prohibición de licencias ambientales sin previos estudios de impacto, realizados con la participación de las

comunidades indígenas, sus autoridades y sus organizaciones. El Decreto 1320 de 1998 da amplitud al derecho estableciendo obligatoriedad para proyectos, trabajos o empresas que tendrán lugar además en tierras sin título de propiedad pero que son regularmente habitadas por comunidades indígenas.

Para facilitar el proceso de Consulta se da la existencia de espacios permanentes de concertación como la Mesa de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas, donde se sostienen reuniones de organizaciones y el Estado para negociar, concluir y revisar acuerdos de seguimiento a decisiones administrativas y legislativas que puedan afectarles.

Se han realizado desde el 2003 71 procesos de Consulta previa alrededor de la exploración, extracción y otros proyectos de desarrollo en territorios indígenas. Sin embargo existe un descontento en relación a los escasos acuerdos que se llegan a dar entre las partes, fundamentalmente porque el Estado no está obligado a llegar a un acuerdo cuando el problema esta en relación al subsuelo y con los recursos no renovables ya que son propiedad exclusiva del Estado para conservar y garantizar el uso público en beneficio del país, además de que ningún organismo otorga poder de veto a los pueblos indígenas originarios.

Los procesos de Consulta y los derechos indígenas aun son difíciles de viabilizar por la continua violencia que se da en las regiones rurales del país, lo que obliga a establecer mecanismos más eficientes de convivencia entre pueblos indígenas y el Estado.

**Ecuador.**

Cuenta con una amplia población indígena dispersa en todo el territorio nacional, por tanto la lucha de los pueblos indígenas cobraron vigor con la anterior Constitución Política del Estado, de 1998, en donde se reconoce a Ecuador como un Estado pluricultural y multiétnico, dentro de la cual, en los artículos 83 y 84 se reconocen una serie de derechos colectivos a los pueblos indígenas.

Uno de los entes más importantes, comprometido con la lucha de los pueblos indígenas es la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) constituida en 1986 por dos organizaciones que se unieron, creada para otorgar voz política y presionar al gobierno por el derecho a la tierra. Un brazo integrante es el partido político Pachacutec, considerados los dos organizaciones de gran alcance para promover los derechos indígenas en general.

La Comisión de los Pueblos Indígenas es otra organización de compromiso con el sector contribuyó a facilitar la ratificación del Convenio 169 de la OIT en 1989.

Otra institución de vital importancia para el sector indígena es la Federación Independiente del Pueblo Shuar del Ecuador (FIPSE), reconocido por su gran lucha contra la empresa transnacional Atlantic Richfield Company (ARCO), que izo frente con todos los recursos legales para proteger sus territorios y modos de vida. Respecto a este grave conflicto entre la FIPSE y el Estado, existió la mediación de una Comisión Tripartita de la OIT indicando que efectivamente los recursos naturales del subsuelo sí pertenecen al Estado como principio jurídico, sin embargo, dentro de este marco existe la obligación de consultar a los pueblos indígenas que son afectados, antes de autorizar acciones.

Un gran paso reciente fue la aprobación de la nueva constitución en el 2008, otorgando más derechos para los pueblos, por ejemplo, el artículo 57 establece derechos colectivos más amplios que el artículo 84 de la Constitución de 1998, extendiéndose el derecho a la Consulta sobre planes referidos a programas de exploración y explotación de los recursos no renovables ubicados en sus territorios. Además indica que la realización de esta, por las autoridades pertinentes debe ser obligatoria y oportuna, de no obtenerse el consentimiento de la comunidad, se procederá conforme a la Constitución y la ley.

Por tanto existe una gran predisposición del gobierno actual en comenzar a reconocer de manera favorable los derechos indígenas, ya que durante los siglos pasados han sido segregados del Estado y continuamente invadidos.

### **Perú.**

Al igual que Bolivia, tiene una de las poblaciones indígenas predominantes del continente y dispersas en todo el territorio de la nación.

El Convenio 169 de la OIT fue promulgado en 1993, y en la primera década de los noventa, los gobiernos no emitieron muchas normas que beneficien al sector indígena, ni menos respecto al derecho a la Consulta. No obstante, para la siguiente década se comenzaron a adoptar las primeras disposiciones.

La Resolución Ministerial 159-2000-PROMUDEH reconoce el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados y participar en decisiones susceptibles de afectarles, pero no establece los mecanismos para hacer valer dicho derecho. Existe también el reglamento de la ley de Áreas Naturales

Protegidas, Decreto Supremo 038-2001-AG que establece que para la categorización o establecimiento de área protegida deben realizarse procesos transparentes de Consulta a la población local interesada. En ambos casos la evaluación del impacto ambiental queda en manos de las empresas transnacionales, de hecho factor que otorga ventajas pero muy relativas.

También está el Decreto Supremo 042-2003-EM realizado para desarrollar actividades mineras con el compromiso previo de que las empresas mineras respeten las instituciones, autoridades, culturas y costumbres de localidades donde operen.

Una de las normas más importantes para este derecho es la Ley General del Ambiente, de 2005, la cual contiene disposiciones referidas en general a los derechos de los pueblos indígenas y en forma específica, al derecho a la Consulta en el artículo 72.

En este contexto, para el 19 de mayo del 2010, gracias a los continuos estudios y las presiones de los movimientos indígenas respecto al derecho a la Consulta, y especialmente el conflicto en Bagua, se logró promulgar la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios Reconocido en el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo, que establece todo el procedimiento que se debe llevar a cabo para consultar a los pueblos indígenas. Sin duda un gran avance respecto a lo que se quiere lograr en materia de reivindicación de los derechos del sector indígena de los países latinoamericanos.

**Guatemala.**

Tiene 22 pueblos indígenas, los cuales constituyen el 41% de la población total guatemalteca, su situación a estado siempre en el marco del conflicto y la pobreza, los avances se han producido más por la persistencia del sector que por los esfuerzos del Estado y un marco jurídico que pueda resguardar sus derechos y sus modos de vida de forma óptima.

La Constitución Política del Estado reconoce que el país está conformado por varios grupos étnicos, estableciendo el debido respeto a todas sus formas de existencia, empero no establece los mecanismos que hagan valer estos aspectos, por tanto no es una garantía seria.

Existe en primer lugar un acuerdo de paz que, a causa de conflictos, se firmó para resguardar los derechos indígenas, el Acuerdo Sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas suscrito entre el Estado de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca el 31 de marzo de 1995 en México. De ahí la primera base para que en 1996 entre en el ordenamiento jurídico el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales.

Se han llevado a cabo desde el 2005 43 consultas, en las cuales se han manifestado los descontentos de los pueblos indígenas, ya que los distintos programas y proyectos impuestos en exploración y explotación de recursos naturales han afectado de gran manera sus ecosistemas, siendo el Estado principal cómplice de éstas violaciones, ya que el recurso de la Consulta solo es un requisito, un indicativo, que no tendría incidencia en el desarrollo de políticas públicas ni privar el derecho de los particulares

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS  
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA

que han obtenido sus licencias por la vía legal, aunque  
hayan violado el Convenio 169<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup>MOVIMIENTO SINDICAL INDÍGENA Y CAMPESINO GUATEMALTECO (MSICG): *El Derecho a la Consulta de los Pueblos Indígenas de Guatemala: “La ruptura entre el discurso y la práctica; Ciudad de Guatemala”*; 2010; (Págs. 1-4-5-59-60)



## CAPÍTULO II

# LA CONSULTA; UN DEBATE ENTRE ESTADO LIBERAL Y ESTADO PLURINACIONAL

## I. EL ESTADO PLURINACIONAL Y LA CONSULTA

### 1. Lo “pluri”

La refundación del Estado se está desarrollando bajo una importante base: la descolonización, es decir terminar con las antiguas formas de relaciones de poder que caracterizaban al país y al Estado liberal, quien se basaba mas bien sobre un modelo nacionalista con pretensiones homogenizadoras, dejando de lado el reconocimiento de lo multicultural, tendiendo a la necesidad de “civilizar” al indígena y apremiando un esquema occidental de desarrollo que fue impuesto desde los diferentes gobiernos nacionales e instituciones internacionales.

En contraposición, se piensa actualmente en un Estado con la premisa “Plurinacional”, mencionando el reconocimiento de la diversidad cultural que existe dentro de nuestro territorio, salvaguardando los diferentes modos de existencia e identidades, característicos de cada pueblo indígena.

En el mundo, se va viviendo una complicada “política de la diferencia”<sup>18</sup> que ha impuesto una rivalidad racial entre

---

<sup>18</sup> KYMLICKA; Will; Ciudadanía Multicultural: “Una Teoría Liberal de los Derechos de las Minorías”; Barcelona; Paidós; 1996; (Págs. 265-267).

grupos étnicos, basados principalmente en el genocidio, ello por sobre otorgar derechos a determinado grupo en desmedro de otro, es así que uno logra a ser dominante sobre el otro cometiendo actos de injusticia y amedrentamientos. Una pauta para solucionar esta crisis se encuentra alrededor de la otorgación de autonomías, es decir, encontrar un mecanismo de autogobierno que proteja las identidades de cierto grupo étnico para poder incidir de forma propia en su desarrollo y su futuro, con la garantía de realizar sus objetivos bajo sus propias costumbres.

Sin embargo es importante recalcar que en realidad no son minorías las que piden reformas profundas al orden establecido, sino que en Bolivia la gran mayoría las pide, no porque sea mestiza, sino que tienen una fuerte ascendencia indígena y muchos otros son en realidad indígenas originarios. El Estado tiene la responsabilidad de conformar una nueva república que entre en consecuencia con lo que no se logró en la primera, la inclusión de los diferentes y el reconocimiento de sus visiones de vida, que autoritariamente fueron transgredidos sin entender que en aquellos años era aun más notoria la mayoría poblacional de Bolivia, que en un noventa por ciento fue indígena. Ciertamente fue que el periodo independentista no resultó en uno de carácter verdadero sino que rápidamente terminó por ser una independencia “blanca” profundizando para siempre un sistema de dominación con bases en la discriminación de todo tipo, racismo, explotación, menosprecio, soberbia, agresión, etc. que recaen en la sociedad poco tolerante que somos hoy.

Actualmente estamos inmersos en un proceso refundacional que se encuentra sumergido alrededor de debates muy profundos, vinculados a caracteres siempre presentes en el consiente y acciones del colectivo de la sociedad boliviana, tales como las pesadas bases de discriminación, racismo, corrupción, y otras heredadas del proceso de la colonia, que de hecho se han transmitido por los dos bandos, el indígena y el no indígena, aunque el primero a veces justificado<sup>19</sup>. En todo caso lo que se quiere lograr es transformar el proceso histórico dominante, en uno liberador que contenga la diversidad en medio del reconocimiento y el respeto entre todos.

El proceso constituyente que no concluye con la culminación de la realización de la Constitución Política del Estado, sino mas bien comienza a partir de este, nos demuestra que esta transición requiere de una continua retroalimentación, de arriba hacia abajo, y de abajo hacia arriba, estableciendo mecanismos decisionales para tal ejercicio. La participación de los movimientos sociales es clave, ya que con sus movilizaciones, sus demandas, y sus posteriores resultados, se consigue un sistema elaborado con el pueblo y para el pueblo, lo que se supone lógico para profundizar la democracia a favor de todos y no solamente de un sector, lo que se supone lógico para eliminar las grandes diferencias sociales y económicas, lo que se supone lógico para la creación de un verdadero cuerpo normativo de características justas y plurales.

Este proceso constituyente deviene de un empoderamiento social, que en nuestro caso, son los movimientos sociales, y se traduce en la capacidad de reinventar el espacio

---

<sup>19</sup> Nota; es justificado por que la discriminación del “indio” hacia el “blanco” se produce no a partir de la intención de dominación de su cultura frente a la otra, sino en forma de contestación inconsciente de todo un proceso de flagelo a su cultura y sus etnias.

político jurídico de un determinado orden. Actualmente existe un proceso de recesión de estos movimientos que de un tiempo a esta parte han cambiado el debate profundo por uno que vuelve a retomar los antiguos mecanismos que caracterizaban a nuestro sistema político; el hecho de la preocupación más por pegas en cargos de gobierno, que el debate por lo que hoy se va frenando el proceso de cambio y como solucionar dichas falencias. Sin embargo, son pocos los movimientos críticos responsables y comprometidos con la verdadera estrategia de cambio, podemos mencionar a la CIDOB y al CONAMAQ, que comparten una visión crítica, donde en ningún caso se apuesta por otro rumbo, pero que visibilizan un proceso que está sufriendo una progresiva “estatalización” teniendo los objetivos estratégicos en contradicción con los objetivos coyunturales de reforzamiento del partido, del poder y del Estado. Los resultados recientes demuestran que el poder constituyente se ha enajenado,- es decir, algo que fue dado en principio por los movimientos sociales, el actual gobierno que ocupa el Estado, terminó en cierta medida convirtiéndose en un elemento de cierta dominación- y terminó por estatalizarse. Demandas como la Consulta o la de los 36 escaños indígenas no eran descabelladas ni menos desestabilizadoras, sino que están acorde a lo que se denomina un Estado Plurinacional, sin embargo el discurso del oficialismo se mueve bajo la idea del posible “complot” de agentes externos, que no justifican los problemas de fondo que vive el proceso de cambio.

Pero, no obstante encontramos la visión auto-crítica que se enmarca aun en sentido teórico, en palabras del Vicepresidente del Estado, hoy el reto se centra fundamentalmente en lo siguiente:

*“Por ello, la “modernización” del Estado a cargo de las clases nacionales-populares, en perspectiva histórica, sólo puede realizarse como creciente disolución del Estado monopolio-coerción (el Estado-gobierno) y una creciente expansión y democratización del Estado-gestión y del Estado decisión en la sociedad civil y de la sociedad civil en el Estado. ¿Acaso, en el horizonte, eso no es la producción democrática del socialismo, entendido como radicalización y socialización de la democracia en todos los terrenos de la vida, incluido la economía? Vistas así las cosas, el concepto gramsciano de Estado integral, como suma entre una relación óptima entre sociedad civil y Estado político, más la construcción de la hegemonía histórica de las clases conducentes de la sociedad, tiene una variante. Cuando el Estado integral lo realizan las clases sociales laboriosas y auto organizadas de la sociedad civil es el tránsito largo pero posible a una naturaleza social del Estado al que los clásicos del marxismo le llamaron socialismo”.*<sup>20</sup>

Más allá de pensar en Bolivia como posible Estado socialista, el hecho del debate central se encuentra en la programación sistémica de dar fin a un “Estado aparente”, vigente con un modelo neoliberal y una estructura colonial, acostumbrado a la lógica de la democracia a través de intermediarios y su funcionamiento bajo la corrupción. Para dislocar estas bases, lo único a nuestro alcance es darle práctica a la Constitución y reavivar el poder constituyente, accionando mecanismos de democracia directa como el de la Consulta, para acabar con formas tradicionales del Estado como aparato de dominación colectiva. Asimismo significa proseguir con el horizonte que plantea el denominativo que se le otorga al Estado; lo Plurinacional que en su sentido profundo no se queda en el mero reconocimiento de lo plural y lo heterogéneo que caracteriza a nuestra sociedad, sino que también plantea y

---

<sup>20</sup> VICEPRESIDENCIA DEL ESTADO PLURINACIONAL, IDEA INTERNACIONAL, UMSA; Artículo; GARCÍA, Álvaro; Miradas; *“Nuevo Texto Constitucional”*; Instituto Internacional de Integración Andrés Bello; La Paz; 2010; Pág. 17.

exige nuevas prácticas interculturales y plurales del Estado, a diferencia del Liberal que más bien plantea una sociedad homogénea que no somos y burocratiza excesivamente la gestión del Estado atendiendo más los procedimientos que los impactos y resultados de la gestión en la sociedad.

Pero para este proceso de democracia radical, se debe visibilizar el peligro del poder como aquel que en todo caso debe ser distribuido y no acumulado, las autonomías en este sentido son un bastión importante, y por otro lado, es también la Consulta que puede otorgar en este caso el derecho, el poder de decisión mediante procedimientos propios para la autodeterminación y el autogobierno, que en cierta medida amplía el horizonte plural.

Importante será analizar los debates acerca del término “ciudadanía” que aun se centran en un sentido totalmente liberal y minimalista en la práctica, según Viaña:

*“Para esta noción de ciudadanía, la democracia es simplemente un artefacto institucional de selección de las elites, selección de los más eficaces para ejercer el poder, selección de los gobiernos. Para ellos el conjunto de reglas es casi, por sí solo, el hecho democrático; todo se reduce a técnicas, son medios para fines; una agregación de intereses cuya meta es maximizar una utilidad. ¿Cuál es la utilidad de todo este proceso? Seleccionar elites, reducir conflictos”.*

Y esto, para Viaña también se relaciona con el aspecto liberal de la democracia que continua en el imaginario social actual:

*“Muchas veces los conflictos logran, precisamente, ampliar la democracia, entonces, ese es el problema de fondo para esta visión de la democracia. Para quienes ven así la democracia, la política es la gestión de las libertades individuales, y la política simplemente consiste en presentar ofertas -los políticos hacen*

*ofertas- los consumidores son los usuarios que eligen entre estas, por eso son vistos sólo como votantes, consumen lo que los políticos ofertan en el mercado político. Esa es la visión liberal, minimalista, procedimental de la democracia.*

*Lo único que les preocupa es gestionar cómo los gobernantes gobiernan mejor y cómo los gobernados participan en su calidad de gobernados sumisos y contentos en ese proceso de selección de los que van a hacerles menos daño a nombre de “representarlos”. De este modo, en verdad, la supuesta “representación” liberal es en el fondo una manera sutil y sofisticada, “moderna” de expropiar la soberanía colectiva”<sup>21</sup>.*

En todo caso, los pocos grupos y movimientos sociales ávidos de poder constituyente que quedan, reclaman justamente esta continua renovación que amerita un proceso refundacional y con intenciones descolonizadoras, que en este caso perfilan y buscan mecanismos de democracia directa, de impedir delegar el poder, y mas bien empoderar sus decisiones y encaminar un verdadero proceso de cambio.

El derecho a la Consulta no solamente es un mecanismo de elección de los pueblos indígenas, sino es una forma de profundizar la democracia, pero no en un sentido liberal de la palabra, ambigua, que percibe al ciudadano como posible fuente de poder, emulando a un consumidor en el mercado libre, que vota y calla, sino como una forma no occidental de incidir sobre su destino, una forma directa de democracia, en donde se escuchan todas las voces. Es así solamente como un Estado Plurinacional en germen puede actuar, en respectiva consecuencia con lo que le toca; ser un instrumento de liberación y no de dominación, solo así hay cambio, proponiendo por ultimo otro orden de las cosas y por tanto de-construyendo a lo que ha

---

<sup>21</sup> *Íbid.* VIAÑA, Jorge; (Pág. 339).

sobrevivido como tradicional dentro del sistema político que ha caracterizado a Bolivia.

No nos queda más que responder a las necesidades de esta nueva sociedad, no como un acto de resignación, sino como aquel que busca reivindicación, para revertir los errores históricos y por tanto para cambiar la difícil realidad que se nos ha implantado como país “subdesarrollado”, sin recurrir a la receta occidental sino, nada más y nada menos, que a nosotros mismos, al pueblo boliviano y su gran núcleo indígena, como agentes revolucionarios portadores del poder de cambio.

## **2. La Consulta.**

Dentro de este contexto explicativo, podemos comprender a la Consulta: *“como un derecho y mecanismo constitucional de decisión directa y participativa, que se ejerce mediante un proceso de deliberación, diálogo y acuerdo entre las partes interventoras de cualquier actividad respecto a recursos naturales, o normas que afecten o influyan principalmente en los modos de vida de algún pueblo indígena originario campesino u otra población, respecto a los territorios que ocupan”*.

Si bien se cumple con la correspondiente elaboración de leyes que vayan acorde con el nuevo Estado, se sigue tropezando con la falta de aplicación, y ello puede ser debido a su carácter novedoso, que lleva a la paralización de la posible gestión democrática del gobierno, así mismo, de acciones que van en correspondencia al proceso de transición de un Estado neoliberal hacia un Estado Plurinacional.



En Bolivia, a partir de 2007 se han realizado 15 procesos de consulta respecto a actividades hidrocarburíferas, según el Ministerio de Hidrocarburos y Energía:

<b>GESTIÓN</b>	<b>EMPRESA</b>	<b>ACTIVIDAD OBRA o PROYECTO</b>
2007	YPFB Chaco	Construcción de Líneas para los Campos Percheles y El Dorado
	YPFB Chaco	Perforación de 5 Pozos en Campo Percheles
	Transredes S.A.	Gasoducto Lateral Margarita – Palos Blancos
	Total E & P Bolívie	Prospección Sísmica 3D y Prospección Magnetotelúrica Gravimetría – Bloque Ipati
	Pluspetrol	Desarrollo del Campo Tajibo – Bloque San Isidro

<b>GESTIÓN</b>	<b>EMPRESA</b>	<b>ACTIVIDAD OBRA o PROYECTO</b>
----------------	----------------	----------------------------------

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS  
 FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS  
 CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA

2008	Transredes S.A.	Variante Gasoducto al Altiplano GAA Zona El Tigre
	Transredes S.A.	Expansión Lateral Gasoducto Vuelta Grande
	Transredes S.A.	Construcción Gasoducto Carrasco - Cochabamba
	Transredes S.A.	Interconexión Campo Percheles GAA y OCSZ II

					P U E B L O  I N D Í G E N A  O R I G
--	--	--	--	--	------------------------------------------------------------------------------------------------

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS  
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA

					I N A R I O / C O M U N I D A D E S C A M P E S I N A S
					C o l o n i z a d o r e s d e l n o r t e d e L a P a z

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS  
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA

				T C O  W e e n h a y e k

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS  
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA

					T C O
					L e c o s d e L a r e c a j a y T C O
					M o s e t e n e s C o m u n i d a d e s C a m p e s i n a s
					T C O

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS  
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA

					A l t o P a r a p e t i e l u p a g u a s u
					T C O  A l t o P a r a p e t i e l u p a g u

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS  
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA

					a s u
					T C O C h a r a g u a N o r t e e l s o s o

--	--	--	--	--

**Fuente:** Foro Internacional "El Derecho a la Consulta", Exposición del Ministerio de Hidrocarburos y Energía, La Paz 2010

No obstante, siendo un país conformado por una gran cantidad de población indígena que alcanza el 62% y contando con treinta y seis (36) naciones caracterizadas por esta población, se ve la necesidad de delimitar las reglas según las cuales se debe Consultar a los pueblos Indígena Originario Campesinos sobre la continua intervención que el Estado Plurinacional realiza no solamente en cuestiones hidrocarburíferas, sino en la emanación cualquier tipo de leyes y actividades que, junto a empresas transnacionales, realiza en beneficio del país, hechos por los que influye directamente sobre sus modos de vida, recursos naturales ubicados dentro de sus territorios, desarrollo y cosmovisiones propias.

La Consulta según nuestras leyes, se integra al marco normativo como derecho constitucional y como mecanismo decisivo para las naciones y pueblos indígenas. Dentro de la Constitución Política del Estado la Consulta es mencionada varias veces, no solamente como instrumento utilizado para las naciones y pueblos indígenas, sino como aquel que se usará para cualquier territorio en el cual su población así lo desee y se vea afectada.

Es un mecanismo constitucional de democracia directa y participativa, que la misma constitución la enmarca dentro de la democracia comunitaria, expresando así su carácter de herramienta que abre más posibilidades a las diversas formas de elección no implícitas en los esquemas liberales occidentales.



Solamente el Estado podrá convocar a la Consulta pero de forma obligada y con anterioridad a cualquier cuestión que intervenga en el desarrollo del territorio afectado, debiendo velar por la participación informada de la población. Sin embargo el derecho trasciende no sólo el hecho de Consultar solamente sobre recursos naturales, sino también sobre toda aquella medida legislativa o administrativa que pueda afectarles<sup>22</sup>. Pero además, en el caso indígena, bajo procedimientos apropiados y sobre todo a través de sus instituciones, es decir bajo sus usos y costumbres.

Dentro de las leyes estructurales, la Consulta es tomada primeramente como un mecanismo democrático, de participación directa, que se plasma bajo el modo comunitario, utilizado para la aceptación de la posible implementación de alguna medida que les afecte, teniendo lineamientos generales para su proceso, es decir, qué sucederá el momento en que el resultado de la Consulta sea positiva o negativa, tiempos y plazos. A pesar de que la ley indica que las decisiones que se tomen en dicho proceso no serán de carácter vinculante, deberán ser tomadas muy en cuenta por quienes intervengan en dichos procesos.

Analizando esta decisión, se entiende que si es que la Consulta resultase negativa, y el Estado se vea obligado a comenzar una actividad hidrocarburífera para el beneficio nacional y exista la posibilidad de declarar por ley la Necesidad Pública sobre la utilización de ese determinado territorio, pueden suceder conflictos con los pueblos indígenas u otras poblaciones ubicadas en aquellas zonas, entendiéndose que no existe obstáculos cuando se trata de la

---

<sup>22</sup> ÉGIDO, Iván; *“El Derecho a la Consulta para la Ley Marco de Autonomías”*; Artículo extraído de internet; 2010.

sobrevivencia del Estado, y si al contrario el resultado es de carácter vinculante, podría prohibir aquella actividad pero en desmedro del beneficio de la totalidad nacional.

Por tanto, es confuso el carácter no vinculante de las decisiones tomadas, porque existe un peligroso doble efecto: por una parte llegar a conflictos violentos por una posible respuesta negativa, y por el otro lado, si la respuesta es positiva, en cualquier momento se puede optar por la desobediencia de aquella decisión sólo por el hecho de no ser vinculante.

Para ello también existirán formas de resarcir daños, plasmados en la Ley de Hidrocarburos, traducidos en compensaciones e indemnizaciones. De igual manera existe el derecho a la defensa de los pueblos indígenas cuando el proceso se realiza a base de presiones y amedrentamientos, además de la improcedencia de expropiación y de los lugares a no expropiar.

Existirá una institución dedicada a la observación y acompañamiento de estos procedimientos, dependiente del Órgano Electoral Plurinacional; el Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE), que será un nexo clave entre las instituciones interventoras alrededor de la Consulta, encargada principalmente de realizar informes que establezcan el cronograma y procedimientos específicos de dicho mecanismo, además de recoger los resultados que se hayan sucedido, para mediante el Tribunal Supremo Electoral y su portal de internet sean difundidos.

Ivan Égido, perteneciente a la Organización Tierra, da luces al análisis exponiendo algunas interesantes observaciones a la ley del Régimen Electoral:

- La ley del Régimen Electoral no tiene potestad de legislar el derecho constitucional de consulta.
- Se ha limitado de alguna manera al derecho de consulta.
- Toda la experiencia del proceso de Consulta se disuelve con el Art. 38, porque no es vinculante ni en conclusiones ni acuerdos, con lo cual se viola lo establecido tanto en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, reconocida por la Ley 3760 del año 2007, como el Convenio 169 de la OIT y la misma Constitución Política del Estado.
- En éste contexto la Consulta sería un mero procedimiento informativo.
- La elaboración de éstos artículos ha sido justificada por la posible realización de un decreto especial para Consulta
- La única opción es hacer una ley marco de Consulta
- Como antecedente de conflicto, un dirigente del CONAMAQ ha denunciado la falta de Consulta de la mina de cobre de Coro Coro (empresa boliviano – coreana), la cual surgió sin éste proceso. Y como resultado se tiene la contaminación de ecosistemas de las comunidades aledañas.
- La carretera por el TIPNIS (Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécore) se la pensó sin el mecanismo de Consulta.
- Se criminaliza la protesta indígena cuando afecta intereses del Estado.

En la ley marco de autonomías se utilizará el mecanismo como una posible instancia de aprobación de los estatutos autonómicos de territorios indígenas que hayan optado por el acceso a dicho nivel, utilizado como parte de sus usos y costumbres, en este caso, al parecer con carácter vinculante para la creación de una nueva entidad territorial con autonomía. Por tanto es un mecanismo de acceso a la

autonomía, y además una competencia exclusiva de la autonomía indígena originaria campesina

En este contexto, el derecho y mecanismo de la Consulta se ha pensado de manera diferente al producido por los demás países de la región, en nuestro caso estaría disperso, en varios ámbitos reglamentarios con una característica complementaria a las normas estructurales. Lo que nos lleva a razonar que dicho derecho y mecanismo esté incluido también en los próximos estatutos o cartas orgánicas de los diferentes entes territoriales, y no solamente para los indígena originario campesinos sino también podría estar presente en los demás niveles.

Respecto a los hidrocarburos, mediante Ley y Decreto se reglamentan los procedimientos de la Consulta bajo los mismos principios en las dos normas, además de dos momentos de realización del proceso de Consulta. El decreto supremo reglamenta cuatro (4) fases para la realización de la Consulta.

En líneas generales, según la ley, se establece como autoridad de ejecución a tres Ministerios, el de Hidrocarburos y Energía, de Desarrollo Sostenible, y el de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios. La Autoridad Competente es el Ministerio de Hidrocarburos y estará a cargo de la Convocatoria, y la Autoridad Ambiental Competente será el Viceministerio de Biodiversidad, Recursos Forestales y Medio Ambiente. En este caso será necesario actualizar la ley, ya que los ministerios han cambiado de denominativos, y en todo caso si los ministerios cambiaron sus competencias, será preciso volver a establecer las autoridades interventoras del proceso de Consulta. Por ejemplo para las Autoridades de

Ejecución, ya no existe el Ministerio de Desarrollo Sostenible, sino el Ministerio de Planificación del Desarrollo, de igual manera el Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios, ahora es en todo caso el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras. La Autoridad Ambiental Competente ya no debe ser el Viceministerio de Biodiversidad, Recursos Forestales y Medio Ambiente sino el Viceministerio de Medio Ambiente, Biodiversidad y Cambios Climáticos. El ente encargado del manejo de recursos para el proceso de Consulta ya no es el Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente, sino sería el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras<sup>23</sup>.

Por ello, de estas cinco normas, tres son de reciente creación, la Constitución Política del Estado, Ley del Régimen Electoral, y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, que en ninguna de ellas se estipula alguna abrogación de artículo, o en todo caso, ley que sea contradictoria específicamente respecto al proceso de Consulta, a excepción de una disposición transitoria en la Ley del Régimen Electoral que indica que el proceso de Consulta será regulado por el Órgano Ejecutivo.

No existe una normativa respecto a la actividad minera que afecta a las poblaciones indígenas, cuya actividad es también problema latente entre empresas y pueblos que se ven afectados. Actualmente se vive un conflicto en Potosí y Oruro, denunciado por autoridades del CONAMAQ, donde las poblaciones indígenas y campesinas se han visto afectadas a raíz de la contaminación por químicos emanados por los minerales en sus aguas y suelos.

---

<sup>23</sup> [www.abi.bo](http://www.abi.bo)

Por otro lado, es un hecho importante que la Consulta, al parecer no solo es un mecanismo de los pueblos indígenas sino de todos los bolivianos, que quieran acceder a dicho proceso y se vean afectados de alguna manera respecto a recursos naturales.

Pero vemos también la necesidad de reglamentar el mecanismo si es que se haría un uso abusivo y excesivo del derecho a la Consulta, ya que para los pueblos indígenas, la Constitución califica al derecho apto para consultar toda medida administrativa o legislativa que podría afectarles, en ese caso se debería haber implementado tales procesos para la Ley del Régimen electoral, la Ley Marco de Autonomías, y otras que de alguna manera les afecte.

Finalmente el proyecto de ley debe ir en concordancia con las exigencias que demanda el sector indígena, reglamentar el derecho de forma clara, demostrando así una vocación democrática con intenciones de su profundización en perspectiva con principalmente los pueblos indígenas y sus reivindicaciones, para llegar a mejorar conjuntamente sus condiciones de vida, transformar su relación violenta, conflictiva y de dominación con el Estado, y su desarrollo de manera autodeterminativa y autogestionaria.

## **II. CONTINUEMOS EL PROCESO DE CAMBIO**

La Fundación Para el Debido Proceso Legal realiza una serie de recomendaciones para el Estado del Perú, que pueden adaptarse a nuestro ámbito tomando en cuenta nuestras propias necesidades sociales, donde se destaca lo siguiente:

El proyecto de Ley, al ser promovido por la Diputación Especial Indígena del Beni, de la Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia, debe someterse a un proceso de “socialización” fundamentalmente con los pueblos indígenas, para su enriquecimiento legal y su correcta aplicación posterior, antes de enviarla a Congreso.

Debe someterse este Proyecto de Ley a un análisis de compatibilidad con los estándares y las obligaciones internacionales de Bolivia, por las instancias que correspondan, antes de su aprobación.

El Estado a través de alguna institución de resolución de conflictos, debe incurrir en una investigación sobre los sitios en conflicto por la utilización de territorios y recursos de parte de empresas de diversa índole que sean de los pueblos indígenas, además de afectaciones en sus ecosistemas, que no hayan sido objeto del proceso de Consulta previa, ello para su respectiva atención y solución.

Para la respectiva solución de los conflictos se debe comenzar un proceso serio de titulación de tierras y territorios de los pueblos indígenas. Además de destinar esfuerzos para enmendar lo más rápido posible los daños ecológicos, en especial aquellos que afecten al sector indígena.

Además el Estado debe cesar cualquier otorgación de licencias de funcionamiento de los emprendimientos de actividades respecto de los recursos naturales ubicados en territorios indígenas, que no se hayan sometido a procesos de Consulta.

De esta manera se otorga la real importancia y compromiso con el proceso de refundación de un Estado con horizonte plurinacional que contenga en su realización a su principal fuerza de enclave; al sector indígena, junto con las garantías correspondientes a la constitucionalización de sus verdaderas reivindicaciones.

### III. FUENTES CONSULTADAS.

- <http://fobomade.org.bo>; artículo extraído de Internet.
- **SERIE BOLIVIA AUTONÓMICA**; “*Implementación de las Autonomías Indígena Originaria Campesinas*”; Ministerio de Autonomía e Instituto de Investigaciones Sociales de Bolivia (ISBOL); La Paz.
- <http://www.cidob-bo.org>; marcha 2006; boletín2.
- <http://www.sucre.indymedia.org>.
- **PRADA, Raúl**; “*Horizontes de la Asamblea Constituyente*”; Yachaywasi; La Paz; 2006.
- <http://www.nacionmulticultural.unam.mx>; En: Adital - Bolivia - Manifiesto de la VI Marcha Indígena



- <http://www.kaosenlared.net>
  
- <http://www.iachr.org>; ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS; Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
  
- <http://www.comunidad.org.bo>
  
- <http://www.amblapaz.um.dk>
  
- **FUNDACIÓN PARA EL DEBIDO PROCESO LEGAL;** *“El Derecho a la Consulta de los Pueblos Indígenas en Perú”*; Publicado por la Fundación Para el Debido Proceso Legal; Washington DC; 2010.
  
- **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO PLURINACIONAL**
  
- **GACETA OFICIAL DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA:** “Ley del Régimen Electoral”; Gaceta Oficial; La Paz; 2010.
  
- **GACETA OFICIAL DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA;** Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Bómbare”; Gaceta Oficial; La Paz; 2010.
  
- **LEY DE HIDROCARBUROS;** Bolivia; 2005.
  
- **DECRETO SUPREMO 29033;** *“Reglamento de Consulta y Participación Para Actividades Hidrocarburíferas”*; La Paz; 2007.
  
- **MOVIMIENTO SINDICAL INDÍGENA Y CAMPESINO GUATEMALTECO (MSICG):** *El Derecho a la Consulta de los Pueblos Indígenas de Guatemala:* “La ruptura entre el discurso y la práctica; Ciudad de Guatemala”; 2010.

- **KYMLICKA; Will**; Ciudadanía Multicultural: “*Una Teoría Liberal de los Derechos de las Minorías*”; Barcelona; Paidós; 1996.
  
- **VICEPRESIDENCIA DEL ESTADO PLURINACIONAL, IDEA INTERNACIONAL, UMSA**; Artículo; **GARCÍA, Álvaro y VIAÑA, Jorge** ; Miradas; “*Nuevo Texto Constitucional*”; Instituto Internacional de Integración Andrés Bello; La Paz; 2010.
  
- **ÉGIDO, Iván**; “*El Derecho a la Consulta para la Ley Marco de Autonomías*”; Artículo extraído de internet; 2010.
  
- <http://www.abi.bo>