

Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA), "Bolivia: propuesta para la Ley Marco de Consulta y Participación", *Mundos Rurales*, Núm. 7, La Paz, Bolivia, Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA), agosto de 2012, Págs. 2-7.

Consultado en:

http://cipca.org.bo/images/revistas/documentos/revista_7.pdf

Fecha de consulta: 27/05/2014.



Los mercados globales, sobre todo de los países emergentes, cada vez demandan mayores volúmenes de materias primas, energía, alimentos, etc., como el de Asia en la última década. Empresas y Estados están en carrera por satisfacer esa demanda creciente, por lo general vulnerando derechos de pueblos indígenas y sus territorios donde se encuentran los recursos naturales. Ello explica y es causa de la disputa y los conflictos por la tierra, territorio y recursos naturales entre Estados, empresas y pueblos indígenas acaecidos en los últimos años en la región y en el país.

En el caso boliviano, la toma de minas; los conflictos por la extracción, pirateo, exportación y contrabando de maderas; la extranjerización de tierras y nuevas formas de acaparamiento; la ampliación de la frontera agrícola por la agroindustria; conflictos por el acceso y cambios en el uso del agua y la tierra; los megaproyectos (represas, gaseoductos, carreteras...); las inversiones en hidrocarburos, minería, etc. son apenas una muestra de la conflictividad en torno a dichos recursos.

Es por ello y no sólo por el conflicto del TIPNIS -cuya consulta a posteriori se lleva a cabo en estos meses de agosto y septiembre- que es necesario que el país se dote de una Ley

marco de consulta previa y que debió ser parte de las denominadas leyes fundamentales del nuevo Estado Plurinacional para respetar los derechos de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos ante cualquier medida legislativa y administrativa que les afecte. Para contribuir a este propósito CIPCA ha formulado la siguiente propuesta para una Ley de Consulta y Participación.

La presente propuesta no sólo contempla la Consulta previa como tal sino que incorpora el concepto de Participación en el sentido que las naciones y pueblos indígena originario campesinos toman decisiones en el proceso de consulta. Así, queda claro que no se limita a la participación en los beneficios de la explotación de los recursos naturales no renovables –que de todos modos habrá, tal como señala la Constitución- sino a la participación en la toma de decisiones. La participación debe ser tanto de hombres como de mujeres en cada una de las fases o etapas de la consulta. Veamos de forma sintética.

Marco normativo

La propuesta para la Ley tiene como marco normativo y fundamento los derechos constitucionalizados en 2009; el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por la Ley N° 1257, del 11 de julio de 1991, y la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, ratificada por la Ley 3760, del 7 de noviembre 2007.

Objeto de la ley

La Ley debe tener por objeto regular los mecanismos y procedimientos para la consulta obligatoria, previa, libre e informada y la participación efectiva de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos en los procesos de toma de decisión sobre toda medida legislativa y administrativa susceptible de afectar sus tierras y territorios.

Finalidad

La finalidad de la consulta y participación previa, libre, informada y obligatoria es alcanzar un acuerdo con consentimiento, libre de todo vicio de nulidad, entre las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos y el Estado, con carácter vinculante, respecto a las

medidas legislativas y administrativas.

En ese marco, la explotación de los recursos naturales, proyectos o programas que afectan sus territorios o a sus áreas de influencia son apenas una dimensión del derecho de consulta. La consulta no debe limitarse a lograr el consentimiento para explotar recursos naturales, ni sólo negociar el monto de compensación –por supuesto tiene que haber– por las



afectaciones. También la educación, salud, cultura, identidad, participación social y política, etc., son susceptibles de afectación, y requieren de consulta. Así, la consulta debiera preservar los territorios de naciones y pueblos indígena originario campesinos; mantener incólume la vigencia de sus derechos y la protección del medio ambiente; el uso adecuado de los recursos naturales con respeto pleno de los derechos de los pueblos indígenas, superando el puro extractivismo y exportación de materias primas. En definitiva, el horizonte de la consulta debiera ser el vivir bien de la población local y nacional.

Sujetos del derecho a consulta

Los sujetos con derecho a consulta y participación son los hombres y mujeres, adultos y jóvenes, de las Naciones y Pueblos Indígenas Originario Campesinos y el Pueblo Afroboliviano susceptibles de afectación por medidas legislativas y administrativas.

Cuando las medidas legislativas y administrativas son susceptibles de afectar derechos territoriales en zonas y territorios multiculturales, el derecho de consulta se adquiere por la existencia precolonial y el dominio ancestral sobre sus territorios.

En cada consulta, en territorios con características como las precedentes, se definirá qué nación, pueblo indígena, originario o comunidad campesina tiene ese derecho, según su existencia precolonial y el dominio ancestral que ejerce en el territorio implicado en la

consulta.

La consulta se debe realizar a través de los titulares del territorio donde se pretende implementar las medidas legislativas y administrativas.

Cuando las medidas legislativas o administrativas son susceptibles de afectar dimensiones como la salud, educación, cultura, participación social o política, etc., de más de un pueblo o comunidad indígena originario campesina, los sujetos de consulta serán todos los posibles afectados.



En el país, como se sabe, existen zonas y territorios multiculturales, con procesos de migraciones en diferentes etapas, o diferentes tipos de organizaciones en una misma zona o territorio, etc.

Es por ello que es necesario precisar que el derecho de consulta se adquiere por la existencia precolonial y el dominio ancestral sobre sus territorios (Art. 2 de la CPE). Con esa base, en cada consulta se debería definir qué nación, pueblo indígena, originario o comunidad campesina tienen ese derecho.

No es sencillo en territorios donde existen dos tipos de organizaciones, ejemplo ayllus y sindicatos, cuyas bases tienen el mismo origen y ancestralidad aunque sus organizaciones tengan nombres y roles diferentes; en estos casos probablemente el mejor camino sea los consensos internos para afrontar la consulta.

Asimismo, si se prevé medidas legislativas o administrativas que pueden afectar otras dimensiones de los derechos de los NPIOC como la salud, educación, participación social o política, etc., de más de un pueblo, en estos casos, los sujetos de consulta pueden ser todos

o algunos de los pueblos indígena originario campesinos, según la afectación.

Sujetos del proceso de consulta

Son sujetos del proceso de consulta:

- a) El Estado, a través de la autoridad competente.
- b) Las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos a través de sus organizaciones, normas y procedimientos propios.
- c) El mediador que conduzca el proceso de consulta y la interlocución entre Estado y NPIOC.

El Estado, como autoridad competente, tiene obligación de consultar a través de la instancia implicada en la medida legislativa o administrativa, informando durante el proceso de consulta a los titulares del territorio. Sin embargo no tendría competencia para conducir el proceso mismo de la consulta entre “el sujeto que consulta” y “el sujeto que es consultado”, ya que sería “juez y parte”. Entonces surge la necesidad de un mediador entre los interlocutores para conducir el proceso de consulta, velando y asegurando que se cumplan todos los preceptos legales y constitucionales. El mediador podría ser la Defensoría del Pueblo –según nuevas funciones a establecer-, un equipo de especialistas conformado por acuerdos de partes o se tendría que crear una nueva institución pública especializada.

Forma de participación de las naciones y pueblos indígena originario campesinos

Las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos participan en todas las etapas del proceso de consulta, a través de sus instituciones y organizaciones titulares del territorio, conforme a sus normas y procedimientos propios.

Financiamiento

El proceso de consulta será financiado por la entidad estatal ejecutora de la medida legislativa y administrativa, además cubrirá los estudios complementarios en caso de requerirse.

Procedimiento

El proceso de consulta a las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos se realizará en tres etapas:

Etapa 1. Organización de la consulta.

El propósito de esta etapa es acordar entre Estado y NPIOC, a través de sus autoridades, estructuras organizativas, mecanismos y procedimientos propios, las bases y condiciones de la consulta. Para ello se deberá:

- El Estado convoca a las NPIOC susceptibles de ser afectadas para presentar la propuesta de consulta.
- Las NPIOC convocadas o las que consideren que serán afectadas por la medida propuesta, en acuerdo entre ellas, especificarán y definirán el o los sujetos de la consulta y el ámbito territorial implicado.
- Acuerdos entre Estado y NPIOC sobre las bases y condiciones para llevar a cabo la consulta.
- Acuerdos entre Estado y NPIOC para nombrar o conformar la instancia mediadora que conduzca el proceso de consulta.
- Las NPIOC, si lo consideran necesario, conformarán un equipo técnico de su confianza que los acompañe en el proceso de consulta, cuya nómina la darán a conocer al Estado.

Etapa 2. Recepción y evaluación de la propuesta de la medida legislativa o administrativa.

El propósito de esta fase es que las NPIOC implicadas en la consulta tengan conocimiento completo sobre la medida a implementarse y sus posibles afectaciones, con cuya base ellas estarán en condiciones de asumir una postura sobre la medida. Para ello:

- El Estado, a través de la autoridad competente, proporcionará y explicará de forma detallada toda la información relativa a la medida. Lo hará de forma comprensible, utilizando lenguaje sencillo y en idioma(as) local(es).
- Las NPIOC analizarán internamente la información y las posibles afectaciones.
- Si las NPIOC consideran que la información es insuficiente o incoherente, podrán solicitar ampliación o complementación a la instancia promotora de la medida.

- Con toda la información recibida y analizada, las NPIOC asumirán una postura sobre la medida propuesta.

Etapa 3. Diálogo de partes y acuerdos.

El propósito de esta fase es alcanzar acuerdos con consentimiento entre el Estado y las NPIOC. Para ello se deberá:

- Iniciado el diálogo, las NPIOC dan a conocer su posicionamiento al Estado y se profundiza en el análisis, mayor información si amerita, etc. El resultado de este paso puede ser: acuerdo con consentimiento sobre la medida; acuerdo para hacer ajustes y correctivos a la medida, pero no se rechaza la medida; rechazo a la medida por considerar que afecta de manera irreversible a los derechos y la vida de las NPIOC.

- Si hay acuerdo con consentimiento se firma un acta conclusiva del proceso de consulta explicitando los términos del acuerdo.

- Si hay acuerdos sobre la necesidad de realizar ajustes y correctivos a la propuesta de medida, se elaborará una agenda de trabajo para subsanar los aspectos deficitarios o que requieren complementaciones, o medidas de mitigación, beneficios para las NPIOC, medidas de gestión de riesgos, etc.

- La firma de actas de acuerdo con consentimiento entre el Estado y las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos, cuando se trate de medidas administrativas que involucran territorio y recursos naturales no renovables debe explicitar lo siguiente: Garantías para que no se afecten la integridad del territorio, el medio ambiente, la madre tierra y no se vulnere los derechos de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos. Compensaciones e indemnizaciones en caso de afectación a territorios, medio ambiente, las tierras de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos. Participación directa en los beneficios reportados por la explotación de los recursos naturales no renovables.

- Se protocolizan los acuerdos alcanzados durante el proceso de consulta entre las instancias del gobierno y las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos para el cumplimiento entre las partes.

En caso extremo de rechazo a la propuesta de medida, por considerar que afecta de manera irreversible a los derechos y la vida de las NPIOC, el Estado deberá detener su implementación.

Carácter vinculante de los resultados de la consulta

En cumplimiento de la Constitución Política del Estado, los convenios y tratados internacionales suscritos por el Estado Plurinacional de Bolivia y leyes sobre los derechos de las Naciones y Pueblos Indígenas Originario Campesinos, los acuerdos con consentimiento alcanzados como producto de la consulta previa, libre e informada entre el Estado y las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos, es de carácter vinculante y de cumplimiento obligatorio de ambas partes.

Si durante el proceso de consulta no se llegan a acuerdos con consentimiento entre el Estado y las Naciones y Pueblos Indígena Originario campesinos o cuando éstas últimas manifiestan una posición contraria a la propuesta del Estado no se ejecutará ninguna medida legislativa o administrativa hasta que se logre acuerdos entre ambas partes.

Seguimiento y monitoreo de los acuerdos

Los acuerdos que expresen consentimiento, resultado del proceso de consulta previa, deben estar sujeto a monitoreo y evaluación periódica para el cumplimiento en los plazos establecidos, las responsabilidades adquiridas, las garantías para la prevención, mitigación y resarcimiento sobre los impactos en los territorios indígena originario campesino.

El monitoreo y seguimiento al cumplimiento de los acuerdos entre partes será realizado por el Estado a través de las instancias encargadas de velar por el cumplimiento de las leyes y normas. También habrá vigilancia y seguimiento por parte de las NPIOC.

Suspensión o anulación del proceso de consulta.

Son causales de suspensión y/o anulación del proceso de consulta cuando se inicien obras durante el proceso de consulta, incumplimiento de los acuerdos, incumplimiento al principio de buena fe y por la información falseada e insuficiente.

Se suspenderá o anulará el proceso de consulta y los resultados de la misma, a solicitud de cualquiera de las partes ante la autoridad encargada de desarrollar el proceso de consulta cuando ocurra cualquiera de las causales antedichas.

