

Artículo 1. Bolivia se constituye en 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.

Nueva Constitución Política del Estado



ISBN: 978-99954-793-1-2



9 789995 479312

CEJIS

INDUSTRIAS EXTRACTIVAS Y PUEBLOS INDÍGENAS • AÑO 14 • NÚMERO 21

CEJIS

INDUSTRIAS EXTRACTIVAS: POLÍTICAS Y DERECHOS

REVISTA DE DEBATE SOCIAL Y JURÍDICO

Artículo Primero

Año 14 • Número 21



Please don't
remove

S
DICOS
AL

Consejo Editorial
Leonardo Tamburini
Alejandro Parellada
Carla Roca
Elba Flores
Claudia Bowles

Colaboradores
Iván Bascopé
Polo de la Riva
Ivana Lira
Ariel Pérez
Javier Gómez
Miguel Vargas
Emilio Madrid
Sara Crespo
Mauricio Díaz
Javier Aroca
Milka Castro
Andrea Becerra
María del Rosario Sevillano
Pablo Regalsky
Shirley Lara

Coordinación General y Edición
Carla Roca

Foto Portada "La Oroya"
Flor Ruiz

Diseño y Diagramación
Francisco Padilla

Editorial

INDUSTRIAS EXTRACTIVAS Y RECURSOS NATURALES

Leonardo Tamburini Pág. 5

Paráfrasis

RETOS Y CONSENSOS BÁSICOS PARA LA NUEVA LEY DE HIDROCARBUROS

Iván Bascopé Pág. 8

MONITOREO SOCIOAMBIENTAL EN TERRITORIO INDÍGENA GUARANÍ

Polo de la Riva Pág. 35

TRIBUNAL AGROAMBIENTAL: UNA NECESIDAD HECHA REALIDAD DESDE LA PERSPECTIVA AMBIENTAL

Ivana Lira Pág. 57

POLÍTICA ENERGÉTICA Y "VIVIR BIEN": ALGUNAS HERRAMIENTAS CONCEPTUALES Y DE GESTIÓN PARA TENDER CABLES A TIERRA

Ariel Pérez Pág. 65

ANÁLISIS DE LA RENTA PROVENIENTE DEL APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS NATURALES

Javier Gómez Pág. 79

DEMANDA DE CONSULTA PREVIA EN TERRITORIO JACH'A SUYU PAKAJAQI

Miguel Vargas Pág. 90

MINERA SAN CRISTÓBAL: UNA NUEVA IMAGEN EMPRESARIAL PARA UNA VIEJA FORMA DE MINERÍA

Emilio Madrid L. Pág. 103

CASO MUTÚN: ¿SEGUIMOS CON EL MODELO EXTRACTIVISTA?

Sarah Crespo Pág. 109

CONSTRUCCIÓN DE LA DEMANDA DE CONSULTA PREVIA EN TERRITORIO INDÍGENA MOSETÉN

Mauricio Díaz Pág. 121

Diálogos

¿EXISTEN ALTERNATIVAS AL EXTRACTIVISMO? Entrevista a Alvaro Ríos Roca

Carla Roca Pág. 132

Crónica

APORTES AL MODELO DE GESTIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES DESDE UN ENFOQUE SUSTENTABLE Y COMPARTIDO DE CONSERVACIÓN

CEJIS - Regional La Paz Pág. 136

Internacional

PROYECTOS DE DESARROLLO MINERO Y SITUACIÓN AMBIENTAL DE PUEBLOS INDÍGENAS EN PERÚ

Javier Aroca Pág. 144

CONFLICTOS RELATIVOS AL IMPACTO DE LA MINERÍA EN TERRITORIOS INDÍGENAS EN CHILE

Milka Castro Lucic Pág. 155

EL CASO DE LA CONSTRUCCIÓN DEL PUERTO MULTIPROPÓSITO BRISA S.A. EN TERRITORIO ANCESTRAL DE LOS 4 PUEBLOS INDÍGENAS DE LA SIERRA NEVADA DE SANTA MARTA – COLOMBIA

Andrea Becerra Pág. 168

HACIA LA APROBACIÓN DE LA LEY MARCO DEL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN EL PERÚ. REFLEXIONES EN TORNO AL PROCESO DE APROBACIÓN

María del Rosario Sevillano Pág. 180

Apostillas

LA CUMBRE SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO DE TIQUIPAYA Y LA MESA REBELDE

Pablo Regalsky y Shirley Lara Pág. 192

Impresión
Editorial El País

Depósito Legal: 8-1-922-11

ISBN: 978-99954-793-3-2

Santa Cruz - Bolivia, 2011

El material contenido en esta publicación se puede utilizar en tanto se mencione a los autores.

© Derechos Reservados
Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social - CEJIS
c/ Alfredo Jordán # 79
Tel. 591 3 353 3809 - 353 2714
Fax 591 3 353 5169
cejis@cejis.org
cejis@scbbs-bo.com
www.cejis.org

Santa Cruz de la Sierra - Bolivia

Durante el último quinquenio, ha podido apreciarse un acelerado crecimiento de todas las economías de América Latina con base en la extracción y (en pocos casos) la industrialización de sus recursos naturales no renovables. Este tipo de desarrollo explica la actual expansión económica en los países de la región. Hemos vuelto, así, a estrechar la base de nuestras economías, dejándonos llevar por el fácil negocio de la venta de materias primas y los recursos naturales no renovables, hoy muy bien cotizados, aunque nos esté conduciendo nuevamente al rentismo del que supuestamente se pretendía huir.

En Bolivia, uno de los ejes discursivos que movilizaron las masas de El Alto, en octubre de 2003, fue el de la nacionalización de los recursos naturales, que se expresaba en la apropiación de los excedentes que generan las industrias extractivas y venta de materia prima para plantear un Nuevo Modelo de Gestión de los Recursos Naturales. En aquel momento, gran parte de las utilidades se iban del país en las valijas de las empresas transnacionales, quienes estaban protegidas por una legislación que salvaguardaba sus inversiones y beneficios. La agenda impuesta por los sectores movilizados tenía la intención de utilizar esos recursos para su redistribución en el país y motorizar el mentado "ensanchamiento" de la base productiva nacional, superando así el histórico rol de Bolivia en el contexto internacional de proveedor de materias primas a módicos precios.

La "nacionalización" de los hidrocarburos establecida con el decreto 28701 "Héroes del Chaco", dictada por Evo Morales el 1º de mayo de 2006, pareció encarrilar el proceso en esa dirección. Recuperando el control total de la cadena de producción hidrocarburífera, el Estado boliviano estaba en la situación ideal para cumplir con el papel que la historia le demandaba. La legislación minera, en cambio, quedó intacta. Pese a los nuevos postulados constitucionales, los cuales devuelven el dominio y la propiedad de todos los recursos naturales al pueblo, la renta minera sigue siendo pírrica en relación a las ganancias que reportan las empresas transnacionales que operan las canteras bolivianas, las cuales además actúan bastante reñidas con la legalidad ambiental.

En la actualidad los derechos que el Estado percibe por concepto de las industrias extractivas representan el 80% de los ingresos nacionales y es el fondo desde los cuales se financia los bonos de vejez, niñez, maternidad y gran parte de la política social del Gobierno. Estos recursos también son redistribuidos entre municipios y gobernaciones, así como entre las universidades públicas, la Policía Nacional y los propios pueblos indígenas,

sectores todos que han visto un incremento extraordinario de sus presupuestos, lo cual explica la vertiginosa dinámica económica a nivel local y departamental que se viene apreciando, aunque ligada solamente al apoyo de obras de infraestructura y poco a la producción. Finalmente, en términos macroeconómicos, el superávit fiscal de los últimos años, el crecimiento de la economía y los elevados niveles de consumo así como el aumento de las reservas internacionales de divisas, que superan los diez mil millones de dólares, se explican desde la apropiación estatal del excedente proveniente de la renta petrolera y minera, fundamentalmente.

En este contexto, nuestros colaboradores bolivianos centran la discusión no ya en el dominio y la propiedad de los recursos naturales ni en la agresión que significaba que operadores privados extranjeros violaran la Constitución y la soberanía nacional llevándose las ganancias generadas en el país; el debate ha girado, en cambio, hacia el uso y destino de la renta "nacionalizada" y el modelo de desarrollo que se está gestando, o mejor dicho reproduciendo. Plantean los elementos que debería contener una política de desarrollo energético que guíe el nuevo modelo constitucionalizado así como los impactos, muchos de ellos negativos, que la actual forma de aprovechar los recursos naturales no renovables está generando en los pueblos indígenas, quienes nuevamente han pasado a ser espectadores de las normas y las operaciones extractivas que impactan directamente en sus territorios, activadas ahora por las empresas del Estado "Plurinacional".

Si en Bolivia las posibilidades de incidencia de las organizaciones indígenas en el desarrollo normativo de los derechos consagrados en la Constitución que ellos mismos contribuyeron a aprobar se van achicando en directa proporción al aumento de la renta percibida por el Estado con la venta en estado primario de los recursos naturales, el contexto internacional no es no es mucho más auspicioso. Las grandes cuencas hidrocarburíferas americanas, así como la imponente Cordillera de los Andes, son el escenario de incontables conflictos socio-ambientales en los que la explotación (estatal o privada) de los recursos de esos subsuelos pasan por encima de comunidades, culturas y derechos internacionalmente reconocidos hace más de 20 años. Frente al incontenible impulso de las economías emergentes y la demanda de satisfacer sus necesidades energéticas para que puedan seguir expandiéndose pagan el (in)justiprecio los habitantes de los lugares donde han tenido la desgracia de nacer, crecer, enfermarse y morir. Nadie puede negar la importancia estratégica para el desarrollo de nuestras postergadas regiones el tener a disposición ingentes recursos para sacarlas de ese destino oscuro, cruel y, al parecer, ineludible del cual parece no podemos salir. Pero el precio que tendríamos que pagar por este conocido tipo de desarrollo, a juicio de nuestros colaboradores internacionales y lejos de determinismos baratos, es la reproducción de las mismas situaciones que forjaron nuestra identidad traumáticamente signada por el saqueo colonial que abrieron las venas por las que drenaron riquezas y justificó la dependencia de las metrópolis que se turnaron en el patronazgo colonial de nuestro subcontinente.

El Estado Plurinacional de Bolivia y el proceso social y político que subyace a su "refundación" están en la responsabilidad de poner en práctica los postulados del Modelo de Gestión de los Recursos Naturales consagrado

en la Constitución Política del Estado que es parte del modelo de desarrollo del "vivir bien". La agenda posicionada por las movilizaciones sociales en defensa de los recursos naturales de la primera década del 2000 no se agota con la redistribución de los beneficios de la renta: la superación de la matriz primario-exportadora del aparato productivo boliviano y sus históricas consecuencias económicas, sociales y ambientales son la otra parte de las demandas que este proceso le debe todavía a quienes en octubre de 2003 ofrendaron sus vidas por una Bolivia plenamente digna, soberana y productiva.

Leonardo Tamburini
Director Ejecutivo CEJIS

Paráfrasis

RETOS Y CONSENSOS BÁSICOS PARA LA NUEVA LEY DE HIDROCARBUROS

Iván Bascopé Sanjinés¹

Antecedentes

Una de las mayores dificultades en el proceso de construcción del Estado Plurinacional, tiene que ver con la posibilidad de armonizar agendas orgánicas con el fin de generar propuestas de norma o de políticas públicas desde el movimiento indígena. En este sentido, es muy usual pensar que dichas propuestas surgen a partir de una iniciativa, manifestación social, hecho reivindicativo o de una acción de orden político, como por ejemplo la presentación de un anteproyecto de ley bajo la orden del Presidente del Estado, y no por el contrario que provengan de una necesidad, demanda o requerimiento socio-político, cuando en realidad estas últimas son las causas – el motivo generador – para dotarles de efectividad a las anteriores.

Esto sucede con tal frecuencia que la mayoría de las veces estos criterios de efectivización, es decir los que hacen efectivos a las causas, medibles en el tiempo y la historia, suelen tener mayor protagonismo e impulso en el sistema político, tanto en la jerga del discurso como en el ejercicio de medidas concretas orientadas a su satisfacción, es decir que son palpables y sistémicas, encasilladas en la medida de la planificación estratégica de la política latente, cuantificables por sus resultados y conscientes de subsumir o sumergir en lo más profundo de las revitalizaciones de mando y autoridad, a las propias valoraciones y sentido de quienes originaron la demanda real.

Entre cada espectro y ángulo compartido, ya que éste es el objeto de hacer una política: adquirir y optar por una sola alternativa recreada en el contexto, rotulada en el nombre del proceso y del cambio de la dialéctica, se genera un poder en lo abstracto, pero efectivo a momento de sentar autoridad.

Cabe entonces que exista un hueco que ciña una distancia, entre la presión o la reivindicación, tal como es hacer costumbres y acomodarse a ellas a fin de lograr algo respecto al planteamiento, y otra de la institucionalidad, que además de ser lineal recoge solo las coyunturas de los catalizadores sociales en la medida de generar confluencias menos accidentales, pero nunca revoluciones en los términos de producir cambios en las estructuras socio-políticas, lo cual de por sí genera mayor desorden, sobre todo en los moldes de una forma de hacer política, su ética y dinamismo.

Esto que es distorsionante conlleva además a un fenómeno que se desenvuelve en tiempos de cambio²: aquello que significa luchar por una demanda

¹ Abogado, investigador en materia social y política. Responsable del CEJIS Regional La Paz

² Las organizaciones han concebido e impulsado el proceso de cambio en Bolivia desde el año 2005, con la elección del presidente Evo Morales. Desde el año 2006 el Gobierno ha impulsado cambios estructurales, con mayor presencia y participación de las organizaciones indígenas, originarias y campesinas en los debates y desarrollo de la Asamblea Constituyente (2007).

a sabiendas que será sujeta a un filtro desnaturalizador. Eso que el movimiento indígena ha llamado: luchar por lo posible y no por lo alcanzable, ya que en su historia está no arrebatar por ahora lo que debe ser alcanzado, sino lo que es posible en términos de modular los cambios a su favor. Este hecho ha ocasionado cambios institucionales importantes, debido principalmente a que ha adquirido en el tiempo diversas formas de reivindicación y de lucha por el poder, pero todavía muy poco en términos de transformación política en el marco del Estado.

Las diversas formas de articulación social y política del movimiento indígena, han sido sustentadas con plataformas de respeto y protección de sus derechos, por lo tanto, los contextos siempre han servido como referencia para poder situar su devenir reivindicativo desde sus roles de articulación.

La experiencia más reciente de todo esto tiene que ver con los esfuerzos plasmados, en términos de recrear su propio poder (orgánico), por los secretarios de recursos naturales de las organizaciones indígenas, originarias y campesinas del país, los que en más de una ocasión compatibilizaron sus agendas para la construcción de las leyes de desarrollo de la Constitución Política del Estado (CPE), especialmente en lo referido a los hidrocarburos, aunque conocedores, pero a la vez expectantes, de la poca receptividad por parte del Gobierno para hacer vinculante su petición.

Este escenario se ha constituido en el centro de la proposición, en el núcleo de la iniciativa y en el espectro compartido y democrático para generar debate, deliberación, consenso y mandatos sobre temáticas de este sector.

El hecho de intentar operativizar demandas es trascendental para las Naciones y Pueblos Indígenas Originarios y Campesinos (NPIOC) cuando se tocan temas en torno a los recursos naturales: su propiedad, uso, aprovechamiento y beneficios, tal es el caso de los recursos hidrocarburíferos, lo cual suele ser más complicado a la hora de hacer consensos sobre

normas jurídicas, pues éstas representan las reglas del juego a sujetarse, y como dijimos que la potestad en este contexto – post constituyente– no emana, origina, ni se mantiene de las causas sino de los criterios de efectivización, cuesta y es difícil creer que las leyes serán producto de un largo proceso de debate, construcción y consenso con las organizaciones sociales, como se hizo en su momento con el Pacto de Unidad en el marco de la Asamblea Constituyente para la construcción de la nueva CPE, pues simplemente esta instancia orgánica ya no es valorada como lo era en su momento, de imprescindible actuación para armar y concluir con el proyecto constitucional y político, razón por la que está embargada por el poder formal del Estado (Gobierno, partido, etc.) en tanto surja un hecho social que marque una nueva agenda política y le delegue un nuevo mandato, desde ese momento se podrá desarrollar otra experiencia en el país.

De la lectura de los procesos en los que las organizaciones han ingresado en el accionar de las reformas y planteamientos, desde reuniones hasta la suscripción de acuerdos, y pasando por diferentes formas de incidencia en instancias del Estado, tenemos que en más de la mitad de las ocasiones, éstas se suscitaron por presión o amenaza, mientras que el resto se dio por invitación o por la propia gestión del Gobierno, siempre obediente a una estrategia.

Así, si bien las organizaciones, de un tiempo breve a esta parte, han venido articulando sus agendas en torno a debatir la implementación del nuevo modelo de gestión de los recursos naturales, a través de sus representantes, entre otros, desde sus secretarios de recursos naturales, de las organizaciones nacionales, intermedias (departamental y regional) y locales, dotando de propuestas legislativas al Gobierno como producto de su debate, éstas continúan esperando consensuar aquellas normas donde radican sus necesidades y planteamientos, donde se encuentran, según predicen, las causas de sus demandas y las posibles soluciones al sistema y a la estructura, ya que desde este modelo es posible cambiar el Estado hacia uno Plurinacional. Esta es

la inquietud y expresión de la sabiduría en el movimiento indígena, y es asumida aún a sabiendas que pueda repetirse lo que sucedió con las cinco leyes recientemente aprobadas³, las mismas que se elaboraron y trataron sin la participación, consulta y consenso político de las NPIOC.

Sin duda, las estrategias por las cuales las organizaciones de las NPIOC hacen valer sus intereses legítimos son diversas en función de las acciones que toma el Gobierno, pero no sólo hay que atribuirles una reacción frente a éstas, sino bajo el criterio que siguen para el planteamiento de sus demandas, lo que mucho tiene que ver con las construcciones y aportes que hagan al sistema, al modelo de los recursos naturales en este caso, aunque todavía éste no goce de institucionalidad o de legalización en el plano de las normas jurídicas, contando únicamente con la base de la CPE.

Actualmente, y sobre esto, hay que destacar un caso concreto, el cual visibiliza dos agendas de trabajo orgánico, una de la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG), con la construcción de la Ley de Hidrocarburos, tal como fue el año 2004 y 2005 invocando un título de derecho indígena ahora de acuerdo con la nueva CPE, y otra de la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), con la construcción de la ley de consulta marco. En ambas agendas, la principal demanda se sintetiza en la búsqueda de soluciones concretas a la efectivización de los derechos de las NPIOC en el sistema, sin necesidad de reglamentación por tratarse de derechos de automática operatividad, ello desde la lógica del mantenimiento y regulación de toda la cadena de producción de los hidrocarburos, bajo un extractivismo controlado y co-gestionado desde las instituciones propias de las NPIOC, a partir del respeto al ejercicio pleno del derecho a la consulta previa, sumado a lo que vienen a ser los “megaproyectos de desarrollo e integración de la región” los que a su vez merecen un análisis y debate especial, el derecho a las compensaciones, indemnizaciones, servidumbres, monitoreo socio-ambiental, y otros derechos que conciernen a las actividades de las empresas y del propio Estado.

No obstante, la contradicción a la que se hace referencia, además de generar mayores elementos para la construcción de propuestas por parte de las organizaciones afectadas por la problemática identificada, ha generado entre otros aspectos, que las agendas políticas y técnicas de la APG y la CIDOB lleguen a articularse, especialmente en torno a la exigencia y cumplimiento del derecho la consulta, previa, libre e informada, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles, y antes de que comience una actividad extractiva en territorios de las NPIOC; y también respecto a propiciar espacios de participación amplia, oportuna y con consentimiento vinculante de las NPIOC en su desarrollo; lo que atañe también al proceso legislativo y del tratamiento de normativas que les afectan directamente, vinculadas al medio ambiente y los recursos naturales, entre otras, las cuales serán fundamentales para apuntalar hacia un cambio de las políticas desarrollistas frente a los derechos económicos, políticos, sociales, culturales y ambientales de las NPIOC.

3 Las leyes que recientemente se aprobaron tienen carácter organizativo para el Estado. Se trata de la Ley del Órgano Judicial, Ley del Tribunal Constitucional, Ley del Órgano Electoral, Ley del Régimen Electoral y Ley Marco de Autonomías y Descentralización, aprobadas y promulgadas en este año.

Desarrollo del proceso articulador

En julio de 2010 se realizó una Asamblea Nacional de Recursos Naturales y Medio Ambiente, convocada por la Secretaría de Recursos Naturales de la APG Nacional, que junto a las dirigencias de sus Consejos Departamentales de Santa Cruz, Chuquisaca y Tarija, las 26 Capitanías Zonales y las diferentes comunidades guaraníes, iniciaron un trabajo destinado al análisis de las propuestas de reforma normativa para el sector hidrocarburífero considerando como base la propuesta planteada por el Órgano Ejecutivo⁴. Dicho análisis tuvo su epicentro en la revisión de contenidos y generación de insumos técnicos respecto al título de derechos indígenas.

Producto de esta asamblea nacional, se conformaron tres comisiones técnico-políticas, una por departamento (Santa Cruz, Chuquisaca y Tarija), a las cuales se les dio el mandato de realizar un trabajo orgánico que permita desarrollar observaciones y sugerencias consensuadas respecto al proyecto de Ley de Hidrocarburos, normativa relativa a consulta previa y de monitoreo socio-ambiental a las actividades hidrocarburíferas. De forma paralela, la APG nacional retomó acciones de coordinación con el Gobierno, con el propósito de articular agendas y principalmente exigir el cumplimiento de los acuerdos suscritos entre el Órgano Ejecutivo y la APG referentes a la resolución de conflictos generados por las actividades extractivas en territorio guaraní, y garantizar la participación efectiva de sus instancias de representación orgánica en la construcción de la nueva normativa hidrocarburífera⁵.

A su vez, la CIDOB presentó como una de sus demandas primordiales en la "Séptima Marcha por el Territorio, la Autonomía y la Defensa de los Derechos de los Pueblos Indígenas"⁶, el respeto y cumplimiento de la consulta previa, libre e informada, ya sea en las medidas legislativas y/o administrativas que prevea el Gobierno, como en todos los megaproyectos, actividades extractivas y proyectos de integración (ej.: carreteras) a raíz de los serios conflictos

4 Propuesta de anteproyecto de Ley de Hidrocarburos, elaborada por el Ministerio de Hidrocarburos y Energía a finales de diciembre de 2009.

5 La APG suscribió dos acuerdos con el Órgano Ejecutivo, el primero en la ciudad de Yacuiba en fecha 22 de mayo de 2010, donde participaron el Ministerio de Autonomía, Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, Ministerio de Hidrocarburos y Energía, Viceministerio de Tierras y el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), concertando temas centrales que involucran a los derechos de las NPIOC, tales como autonomías indígenas, educación, salud, tierra-territorio, desarrollo rural e hidrocarburos.

El segundo acuerdo se suscribió en la ciudad de La Paz el 2 de julio de 2010, con la presencia del Vicepresidente del Estado Plurinacional, Ministros de Estado, Viceministerios y la Dirección Nacional de la APG, después de analizar la demanda reivindicativa presentada. Este acuerdo político incorpora cuatro temas primordiales: 1. Tierra y territorio. 2. Plan de desarrollo de la nación guaraní e hidrocarburos. 3. Ley Marco de Autonomías. 4. Discusión y elaboración de nuevas leyes.

6 La Séptima Marcha de la CIDOB "por el Territorio, la Autonomía y la Defensa de los Derechos de los Pueblos Indígenas" se inició el 21 de junio de 2010 en medio de un conflicto que se venía arrastrando respecto a la demanda de tierras, aprovechamiento respecto a concesiones forestales y mineras en territorios indígenas, límites y delimitaciones de las autonomías indígenas, entre otros.



socio-ambientales suscitados por la no coordinación y planificación de la consulta previa para la construcción de la carretera Villa Tunari - San Ignacio de Moxos, la cual tiene previsto atravesar el Parque Nacional TIPNIS, y también por el poco cumplimiento de las obligaciones sociales y ambientales por parte de algunas empresas operadoras en territorios guaraníes.

Ambas agendas, hidrocarburos y consulta marco, llegaron a encontrar un factor común, la defensa de los derechos de las NPIOC respecto a la visión que tiene el gobierno en cuanto al control y vigilancia socio-ambiental, el aprovechamiento de los recursos naturales y la ulterior administración y participación de los beneficios que se reportan por tales actividades, razón por la cual se planteó el inicio de un proceso de articulación, coordinación, construcción normativa, socialización y validación orgánica de estas propuestas de ley.

Luego de establecidos los consensos y las vías de coordinación con las instancias competentes de Gobierno, la APG junto a la CIDOB iniciaron la coordinación de trabajo con la instalación de mesas técnicas para la construcción participativa del nuevo marco legal de hidrocarburos y ley marco de consulta previa. Dichas mesas técnicas comenzaron su trabajo a partir del planteamiento y validación de elementos sustanciales que pretenden ser incorporados en la estructura de las propuestas de Ley de Hidrocarburos y de consulta previa. A esta iniciativa se sumó la participación de técnicos del Ministerio de Hidrocarburos (MHE), quienes participaron en no más de dos ocasio-

nes, lo cual no implica que los avances que se fueron logrando estén siendo validados por las NPIOC y, éstos se acerquen a las instancias de decisión gubernamental para lograr consensos antes de su tratamiento y aprobación.

La primera mesa técnica se llevó a cabo en Camiri, la que puntualizó dos aspectos centrales, el primero orientado a la discusión y análisis de la propuesta de anteproyecto de Ley de Hidrocarburos elaborado por el MHE a finales de 2009; y el segundo, referido a la construcción participativa de insumos del título de derechos indígenas, con énfasis en la consulta previa, libre e informada, el monitoreo socio-ambiental, compensación, indemnización, servidumbres y pasivos ambientales. Asimismo, la experiencia acumulada de la APG en el ejercicio del derecho a la consulta y participación en actividades hidrocarburíferas y la implementación de procedimientos acordes, se constituyen como el referente e insumo fundamental para que la CIDOB planteé en adelante una propuesta de ley marco de consulta para otros proyectos extractivos.

La participación del MHE en esta actividad, fue considerada por la APG más como un hecho político que una contribución técnica, puesto que los aportes generados carecieron de una contrapropuesta concreta respecto a los temas centrales de discusión, más aún por la no socialización de la última versión trabajada por dicho Ministerio, la que hasta la fecha no se conoce, pese a varias solicitudes realizadas por las organizaciones, y que por cierto se contempla también en los acuerdos anteriormente mencionados.

Sin embargo, con la finalidad de dar continuidad al trabajo, se planteó la realización de una segunda mesa técnica organizada por la APG y sus comisiones técnico-políticas, en la que el MHE debería presentar su propuesta de ley e insumos técnicos, con el objeto de reencaminar el proceso de construcción.

Hasta este momento un hito importante ha sido alcanzado: la articulación entre la CIDOB y la APG, quienes anteriormente marcaban agendas diferentes, ello originó la consolidación de una alianza estratégica para la construcción, validación y proposición de las normativas basadas en el acumulado de experiencias de cada organización, tanto en hidrocarburos como en la definición de contenidos para la consulta previa en megaproyectos, actividades extractivas, carreteras y otras vinculadas a las NPIOC, estableciendo la necesidad de que el Gobierno abra espacios de debate técnico, construcción propositiva y validación orgánica de estas normativas de importancia.

Balace de las discusiones y temas de agenda

Antes de ingresar al análisis técnico sobre los contenidos esenciales de una de las leyes de construcción de la APG y CIDOB, debemos abocarnos en retomar la discusión acerca de los temas centrales que reorientaron el debate en la construcción de ambas normativas, las mismas que tienen que ver con el cumplimiento de los derechos colectivos de las NPIOC a partir de la CPE, aspecto que debe plasmarse en la formulación de una política de desarrollo, en este caso, de proyectos extractivos, desde la cual se haga exigible su ejercicio y respeto. Como el planteamiento central es el respeto de los derechos de las NPIOC, se hace necesario puntualizar de qué derechos colectivos estamos hablando, y al mismo tiempo definir el objeto de su protección real frente a las ac-

tividades extractivas en general y del sector hidrocarburífero en particular, especialmente para contrarrestar la tendencia peligrosa en el Gobierno de eliminar el derecho a la consulta previa de las NPIOC.

Los lineamientos base han desembocado en proponer un título de derechos indígenas para la Ley de Hidrocarburos y la ley marco de consulta previa, esto sin desmerecer que la APG tiene el planteamiento de hacer una propuesta integral de Ley de Hidrocarburos, con énfasis en la transversalización de los derechos indígenas y estableciendo criterios sobre el aprovechamiento de estos recursos y la distribución de sus beneficios.

Dicha propuesta, actualmente se está retroalimentando y validando en varias reuniones orgánicas con planteamientos generados desde las propias capitánías de la APG y desde instancias de la CIDOB.

La APG señaló en varias ocasiones que lo conseguido en la Ley N° 3058 es un colchón sobre el cual se deben acomodar los nuevos presupuestos de la CPE; no obstante, en el anteproyecto de Ley del MHE se muestra exactamente lo contrario, lo cual ha devaluado las reglamentaciones aprobadas en el 2007⁷.

Por ejemplo, dicho anteproyecto señala que a partir de la estructuración de la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP), ya no será necesario desarrollar un proceso de consulta específico antes de la licitación, autorización, contratación y aprobación de actividades, obras o proyectos hidrocarburíferos. El hecho de que el MHE esté intentando anular el primer momento de la consulta, en esta ley y en las reglamentaciones, causó molestia en la APG, considerando que estas intenciones violan la CPE.

7 Nos referimos al Decreto Supremo N° 29033 (Reglamento de Consulta y Participación de Pueblos Indígenas Originarios y Comunidades Campesinas en Actividades Hidrocarburíferas) de 16 de febrero de 2007; y Decreto Supremo N° 29133 (Reglamento de Monitoreo Socioambiental de Pueblos Indígenas Originarios y Comunidades Campesinas en Actividades Hidrocarburíferas) de 23 de abril de 2007.

Parámetros y contenidos prioritizados en la construcción de la nueva Ley de Hidrocarburos

Desde el punto de vista de las organizaciones indígenas, al menos de la guaraní, pero que seguramente se encuentra incrustado en otras organizaciones del país debido a la posibilidad de englobar y de establecer de manera concreta los derechos colectivos, la nueva Ley de Hidrocarburos, en su proceso, tratamiento y aprobación, además de incluir las demandas de manera más participativa, y en tema de contenidos, debe tener la capacidad de aglutinar los siguientes criterios.

Establecerse en el ramo o el sector, por un lado, el papel de la participación social con institucionalización consolidada y, por otro, el construir un cinturón de seguridad en función de los derechos de las NPIOC con la efectivización de la gestión socioambiental, potenciando el tema territorial basada en la información generada de manera participativa y desde las diversas perspectivas de quienes son dueños del territorio que habitan.

Esto último debe replantear el concepto de gestión ambiental hacia una gestión socioambiental del territorio, abarcando no solo el cuidado de los componentes ambientales, sino además sumando componentes sociales, culturales, orgánicos, e incluyendo factores como el de la economía, el desarrollo sustentable y el respeto de los derechos colectivos. Lo que en definitiva también implica el mejoramiento de los mecanismos que sirvan a los pueblos para el ejercicio y aplicación de la gestión como tal.

Sin embargo, en su posibilidad de realización, la gestión territorial debe significar la efectivización de otro tipo de derechos y de responsabilidades que permitan no solo el mantenimiento material, sino de adquisición de insumos y de medios para poder proyectar al pueblo indígena desde una perspectiva de control de manera coordinada con el Estado. Esto último sería un avance significativo en el quebrantamiento de las relaciones de subordinación entre la totalidad del Estado (nación) y las parcialidades autonómicas indígenas.

Entre estos derechos está la consulta previa, libre e informada a las NPIOC que de manera general establecería el reconocimiento de las institucionalidades indígenas, entendido como la forma de establecer un vínculo con un Estado en transición de abandono de la forma republicana.

En este sentido, debe alejarse la idea y tendencia por parte del Órgano Ejecutivo de confundir a la consulta a la NPIOC con la consulta ciudadana, y fundamentar esa confusión bajo el argumento simple de viabilidad técnica, queriendo reducir el primero a simples actos administrativos que obviarían cosmovisiones, normas y procedimientos propios y claro, las estructuras orgánicas que gozan y ejercen la libre determinación en su calidad de pueblos. Por otro lado, el ejercicio del derecho a la consulta mantiene el fundamento de la demanda indígena sobre el propio territorio; por ello las propuestas normativas sobre el ejercicio de este derecho contempla el espacio territorial de la NPIOC, el cual debe estar reflejado en dichas propuestas de manera clara, en tanto a las definiciones de los espacios territoriales, como los del territorio ancestral, las propiedades colectivas y comunitarias, el territorio consolidado y en proceso de consolidación.

Dentro del tema de la consulta se tendría que definir el alcance del carácter vinculante de los resultados de la consulta, ello debido a que uno de los principios por los que se rige este derecho tiene que ver con el acceso a una

información de calidad y con cualidades determinadas para el fortalecimiento de la gestión de autonomías indígenas. Por lo tanto, uno de los instrumentos utilizados en los procesos de consulta son los Estudios de Evaluación de Impacto Ambiental (EEIA) y que de ser realizados correctamente, es decir incorporando las demandas indígenas se incluyen los resultados del proceso obligatoriamente.

Desde la perspectiva del pueblo guaraní, la aplicación y ejercicio del derecho de consulta, se convierte en una fuente que permite otro tipo de derechos o hitos dentro de las demandas y de los alcances a los que han llegado como pueblo, sin embargo ello no significa que ésta sea la única raíz, ya que en algunos casos su experiencia con respecto a la relación que mantienen con las empresas empoderadas en sus demandas, les han permitido establecer una relación estrecha entre la consulta y el monitoreo socioambiental, y en algunas de esas experiencias acumuladas como pueblo, el ejercicio de un monitoreo prácticamente de autogestión ha sido un instrumento para el desarrollo de las consultas.

Dentro de esta relación, existen otros elementos como son los de la compensación e indemnización, que desde algunas perspectivas son mal interpretados como excusas para "chantajear" y de alguna forma "corromper" a las propios NPIOC. Esas mismas perspectivas son las que luego consideran que además de la consulta y el monitoreo socioambiental, además de las compensaciones, las indemnizaciones, las servidumbres y demás derechos que adquieren ejecución en el sector hidrocarbúricos, todos son excesos sin entender lo que habíamos indicado anteriormente, que este conjunto comprende hitos dentro de la

ANEXO

Aportes para la incorporación de los derechos de las NPIOC en la nueva Ley de Hidrocarburos →

demanda articuladora de las organizaciones. Por último, el desarrollo de los procesos de monitoreo socioambiental, que se constituyen en una de las herramientas de alto potencial sobre el manejo del territorio y de toda información que pueda generarse por parte de ellos, para su control en coordinación con el Estado, debe realizarse en el marco y respeto de su territorialidad y de acuerdo a la planificación y ejecución acordada de forma orgánica, con instrumentos y metodologías adecuadas a cada caso, en el sentido de optimizar el control y vigilancia socioambiental frente a actividades que pudieran afectar el medio en que viven y sus derechos colectivos.

Esto implica que se debe dar valor e importancia al monitoreo socioambiental indígena, el cual ya tiene algunas experiencias marcadas y que se constituyen en una fuente obligatoria de referencia en relación a las acciones del Gobierno y del Estado por establecer relaciones de cumplimiento para las empresas que dañan el medio ambiente, además de constituirse en una forma alternativa que debe nutrir las acciones del denominado control social en torno a la sustentabilidad de los recursos naturales.

En definitiva, se debe construir un nuevo procedimiento que profundice y mejore la realización del monitoreo socioambiental, considerando que debe ser realizado dentro del territorio indígena bajo técnicas y mecanismos de relevamiento y registro de información de los componentes socioambientales, por medio de las estructuras orgánicas y bajo sus sistemas de planificación integral, de forma que sea institucionalizado sobre la base de las experiencias desarrolladas por las propias organizaciones involucradas.

Contenido	Anteproyecto de Ley - MHE	Observaciones y Sugerencias Consulta y Participación	Propuestas de la APG - CIDOB
Bases y principios		<p>Tanto para el ejercicio del derecho a la consulta y participación, como para reglar sus procedimientos, se deben considerar los siguientes principios:</p> <p>Respeto y Garantía. Implica el énfasis el respeto y garantía para el ejercicio y vigencia de los derechos fundamentales, especialmente los referidos a la consulta y participación de las NPIOC, así como los derechos sociales, económicos, culturales, ambientales, el resguardo del hábitat y las formas de organización, la integridad y propiedad de las tierras, las formas de representación y decisión orgánica, su independencia frente a las actividades extractivas y el ejercicio de sus normas y procedimientos propios.</p> <p>Información previa y oportuna. La entrega y socialización previa y oportuna de toda la información concerniente a las AOPH que se pretenden licitar, autorizar y/o ejecutar, deben realizarse de acuerdo a las características lingüísticas de las NPIOC, con respecto a los posibles impactos socioambientales y culturales.</p> <p>Legalidad. El proceso de consulta y participación deberá enmarcarse en las normas legales vigentes, de acuerdo a la CPE y las disposiciones del Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas que establecen que la consulta debe realizarse de buena fe.</p> <p>Veracidad. Toda la información que sea parte y resultado del proceso de consulta y participación deberán ajustarse a la verdad.</p> <p>Integralidad. Los aspectos y temas objeto de la consulta y participación deben analizarse de forma integral en todo el proceso. Se debe prever, en caso que fuese necesario, la participación de otras instancias que coadyuven en el proceso, éstas serán convocadas por la AC o la NPIOC y estarán obligadas a proporcionar la información sobre los aspectos de su competencia.</p>	<p>Además, la APG plantea los siguientes principios:</p> <p>Desarrollo de la gestión socioambiental. Constituye el derecho que tienen las NPIOC a ejercer la gestión socioambiental en el marco de los procesos de control, evaluación y seguimiento a las actividades de exploración, explotación, refinación, industrialización, transporte, almacenaje y comercialización de los hidrocarburos, garantizando el ejercicio de la consulta y participación a las NPIOC.</p> <p>Prevención y precaución. Las causas y las fuentes de los conflictos socioambientales se atenderán de manera prioritaria e integral, previniendo los efectos, daños e impactos negativos que se puedan producir sobre el medio ambiente.</p> <p>Se deben generar nuevos tipos de energía a través de políticas de prevención para minimizar grandes impactos ambientales, uso de tecnología limpia y adecuada.</p> <p>Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación al medio ambiente.</p>

Contenido	Anteproyecto de Ley - MHE	Observaciones y Sugerencias	Propuestas de la APG - CIDOB
Bases y principios		<p>Integralidad territorial. El proceso de consulta debe incluir la integralidad y totalidad del territorio indígena, originario, campesino que será afectado, con respeto y reconocimiento de sus estructuras, organización, instituciones y cosmovisión, de acuerdo a cada pueblo que pudiera ser afectado.</p> <p>Información oportuna. Las NPIOC accederán a la información de manera equitativa, sin discriminación y oportunamente. El proceso de consulta y participación se comunicará de manera oportuna tanto a las instancias representativas nacionales, regionales, departamentales y comunales o locales de cada una de las NPIOC.</p> <p>La información oportuna y completa es inherente al desarrollo de todo el proceso, es decir que es requisito inexcusable para cumplir con las etapas y procedimientos establecidos.</p> <p>El acceso a la información y participación debe generarse y ser socializada resguardando la equidad de género y sin discriminación.</p> <p>Participación. Las NPIOC acompañarán, participarán, tomarán decisiones y generarán consensos durante todo el proceso de la consulta y participación, con miras a ejercer sus derechos y garantizar el respeto a sus estructuras orgánicas, integridad territorial y normas y procedimientos propios. Asimismo, coordinará y establecerá internamente las características técnicas.</p> <p>Transparencia. El proceso de consulta y participación deberá desarrollarse de manera clara y pública de acuerdo a las normas y procedimientos propios de cada NPIOC, con acceso libre y oportuno a toda la información relacionada a la AOPH.</p> <p>La AC tiene la obligación de realizar un manejo transparente del uso de los recursos destinados a la consulta y participación, y de la información relativa a las AOPH. Las NPIOC tienen el derecho a acceder a dicha información para interpretarla, analizarla y comunicarla libremente y de manera colectiva.</p>	<p>Internalización de los costos. Toda persona natural o jurídica pública, pública o privada, debe asumir el costo para prevenir, mitigar y/o restaurar los riesgos o daños que se pueda generar sobre el medio ambiente en respeto a la vida, al ambiente sano y equilibrio de las NPIOC.</p>

Contenido	Anteproyecto de Ley - MHE	Observaciones y Sugerencias	Propuestas de la APG - CIDOB
Bases y principios		<p>Consulta y Participación</p> <p>Asimismo, toda persona natural y jurídica pública o privada tiene la obligación ineludible de proporcionar la información que está relacionada con la calidad y protección ambiental y la referida a las actividades y operaciones que administren en cualquier momento, en todo el proceso de consulta y participación.</p> <p>Obligatoriedad. El proceso de consulta y participación es obligatorio.</p> <p>A momento en que se constituye en un acto obligatorio para la AC, el proceso, sus resultados y conclusiones son vinculantes para el Estado.</p>	
Alcances	<p>En concordancia con los Artículos 6° y 15° del Convenio 169 de la OIT, la consulta será convocada por el Estado Plurinacional de Bolivia, bajo los principios de buena fe, veracidad, transparencia, información y oportunidad, respetando las normas y procedimientos propios de cada Pueblo Indígena Originario Campesino.</p> <p>La Consulta tiene carácter obligatorio y las decisiones resultantes del proceso de Consulta deben ser aceptadas y respetadas, y tiene como propósito identificar los impactos que un plan, programa, actividad, obra o proyecto pueda ocasionar sobre el medio ambiente y sobre la población para determinar las medidas necesarias para evitar o mitigar los impactos negativos e incentivar los positivos, mediante la Evaluación de Impacto Ambiental.</p>	<p>Es necesario incluir el alcance de los derechos de las NPIOC de acuerdo al Convenio 169 de la OIT y la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU.</p> <p>Se debe recoger el contenido y alcances de los Arts. 30, 352 y 403 de la CPE; 6, 15 y 18 del Convenio 169 de la OIT; y 19, 30 y 32 de la Declaración de la ONU.</p> <p>La consulta y participación debe ser realizada a toda AOPH que afecte de las NPIOC.</p> <p>El Estado deberá consultar a las NPIOC bajo los principios definidos para este capítulo.</p>	<p>La consulta debe realizarse por el pueblo o la comunidad. En el caso de la APG por la(s) capitania(s) que son directamente afectadas. Además debe prever el rol de las instancias nacionales e intermedias de acuerdo con su estructura orgánica.</p> <p>Es necesario que la organización nacional o en su caso regional participe en todo el proceso de desarrollo de la consulta y participación.</p>

Contenido	Anteproyecto de Ley - MHE	Observaciones y Sugerencias Consulta y Participación	Propuestas de la APG - CIDOB
Momentos de la Consulta		<p>Los EEIA deben considerar impactos de carácter socioambiental y no solo restringirse a lo ambiental.</p> <p>Este se deberá desarrollar cumpliendo el cronograma de actividades establecido en la fase de participación-diálogo y ejecución acta de entendimiento suscrita entre la AC y la NPIOC.</p> <p>Los alcances de los EEIA deben incorporar también, planes de adecuación y seguimiento ambiental y planes de desarrollo comunitario.</p> <p>Tercer momento: en la actualización de las licencias ambientales, con el objetivo de supervisar y dar seguimiento a las acciones de mitigación y al desarrollo sustentable de las NPIOC.</p> <p>Se debe eliminar la categoría de EEIA estratégico.</p> <p>No se debe dejar en reglamento el contenido, la formulación y los procedimientos de aprobación de los EEIA, ya que éstos se encuentran reconocidos en la Ley de Medio Ambiente.</p> <p>La consulta y participación realizada en territorios de las NPIOC debe realizarse también en los proyectos con categoría 2.</p> <p>Es necesario incluir que toda implementación y adecuación de las AOPH que implique categorización 2 u otros, deba cumplir con mecanismos de participación en la gestión socioambiental.</p> <p>Se debe incluir el Art. 7 del Convenio 169 de la OIT.</p>	<p>a) La identificación de todos los impactos ambientales que pudieran afectar a la territorialidad, aspectos sociales, económicos y culturales de las NPIOC, en todas las etapas de la AOPH.</p> <p>b) Propuestas de medidas de prevención, mitigación y restauración.</p> <p>Asimismo, las obras civiles nuevas como la construcción de puentes, pistas, caminos de acceso y otras no consideradas en el EEIA de la AOPH, deberán contar con otro EEIA para la obra.</p> <p>Las obras civiles nuevas, construidas con financiamiento del titular de la AOPH y/o que de manera directa o indirecta contribuyan a la implementación de éstas, no serán consideradas como parte de las compensaciones establecidas en el Art. 119 de la Ley N° 3058.</p>
Contenido	Anteproyecto de Ley - MHE	Observaciones y Sugerencias Consulta y Participación	Propuestas de la APG - CIDOB
Pasos de la consulta y participación – Procedimiento	La consulta consiste en la realización de los siguientes pasos:	<p>Recogiendo el espíritu de la Ley N° 3058 y el Decreto Supremo N° 29033, pero además basándonos en los procedimientos puestos en,</p>	Si bien existe una práctica acumulada por la APG para desarrollar procesos de con-

Contenido	Anteproyecto de Ley - MHE	Observaciones y Sugerencias Consulta y Participación	Propuestas de la APG - CIDOB
Pasos de la consulta y participación – Procedimiento	<p>a) Actividad preparatoria de planificación,</p> <p>b) La realización del Estudio de Impacto Ambiental, y</p> <p>c) La Consulta y Participación pro-piamente dicha.</p> <p>d) Suscripción de Convenio de Validación de Acuerdos.</p> <p>En caso de no lograr el proceso de Consulta y Participación una decisión positiva, el Estado promoverá procesos de conciliación en el marco del mejor interés nacional.</p>	<p>la práctica por las NPIOC en especial de las capitánias de la APG se plantean los siguientes pasos para el desarrollo del proceso de consulta y participación (en cuanto cumplimiento del segundo momento):</p> <p>Coordinación e Información.</p> <p>El proceso de consulta y participación deberá considerar los siguientes aspectos:</p> <p>a) Convocatoria. Para iniciar el proceso de consulta y participación, la AC, respetando la territorialidad, independencia organizativa, normas y procedimientos propios de las NPIOC, convocará por escrito, adjuntando toda la información pública de la AOPH, a las instancias de representación susceptibles de ser afectadas, con copia a sus niveles regional, departamental y nacional, a efecto de sostener una reunión de carácter informativa acerca de la actividad hidrocarbúrfica y de coordinación sobre el desarrollo del proceso de consulta y participación.</p> <p>b) Reunión preliminar. La reunión preliminar será organizada por las instancias de representación a nivel local de las NPIOC en coordinación con sus instancias de representación a nivel regional, departamental y nacional, quienes definirán lugar y fecha del evento y comunicarán por escrito a la AC en un plazo no mayor a siete (7) días calendario de recibida la convocatoria, debiendo concretarse dicha reunión en un plazo no mayor a diez (10) días calendario, computables a partir de la respuesta a la convocatoria de la AC.</p> <p>En la reunión preliminar, la AC presentará los alcances de la AOPH que se pretende desarrollar y que será objeto de la consulta, entregando toda la información pública disponible en un ejemplar impreso u otro digital a los representantes de las instancias de representación a nivel local, regional, departamental y nacional de las NPIOC.</p>	<p>sulta y participación en AOPH de acuerdo a la reglamentación vigente, prevé algunos elementos nuevos con el objeto de desarrollar los preceptos de la CPE y mejorar los estipulado en la ley vigente:</p> <p>Para el primer momento, la AC realizará un proceso de consulta (legislativa y/o administrativa) antes la convocatoria, licitación, autorización, contratación, y aprobación de las medidas y AOPH a las instancias de representación de las NPIOC susceptibles de ser afectadas en sus derechos reconocidos en las normas legales vigentes, especialmente en las disposiciones del Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas.</p> <p>En este proceso de consulta, además, se deberá iniciar la revisión de la ficha ambiental, la elaboración de los EEIA (Análisis Integral o Análisis Específico) a partir del levantamiento de información de la línea base socioambiental para aquellas AOPH, como condición necesaria para dar inicio al segundo momento de la consulta.</p> <p>El segundo momento del proceso de consulta contemplará las siguientes fases:</p> <p>a) Planificación.</p> <p>b) Coordinación y acceso a la información</p> <p>c) Participación – Diálogo y Ejecución.</p> <p>c) Consentimiento previo, libre e informado.</p>

Anteproyecto de Ley - MHE		Observaciones y Sugerencias		Propuestas de la APG - CIDOB	
Contenido		Consulta y Participación			
Pasos de la consulta y participación - Procedimiento		<p>Esta información documental y digital facilitada por la AC y generada por las empresas petroleras públicas y/o privadas en todas las actividades hidrocarbúferas descritas por el Art. 31 de la Ley N° 3058, debe cumplir básicamente las siguientes características:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Plena, ya que debe ser completa e integra, tanto en contenidos, cobertura proyecciones y posibles impactos socio - económicos - ambientales de la AOPH en cuestión. - Oportuna, ya que debe ser entregada a las instancias representativas locales de las NPIOC, previo al proceso de la consulta y participación. - Veraz, ya que constituye declaración jurada, responsabilidad que asume el titular de la AOPH y los funcionarios públicos del Estado, sujetos a la Ley N° 1178. - Adecuada, ya que cuando estén orientadas a la difusión y conocimiento de las comunidades y organizaciones afectadas (respetando territorialidad, usos y costumbres) deberán adecuarse a las características culturales, lingüísticas, organizativas y sociales de cada NPIOC. <p>Organización y planificación de la consulta.</p> <p>La instancia de representación local, en coordinación con los niveles regional, departamental y nacional de las NPIOC, realizará la planificación interna según sus normas y procedimientos propios, para presentar una propuesta escrita de realización del proceso de consulta y participación, quien comunicará a la AC en un plazo no mayor a diez (10) días calendario, de realizada la reunión preliminar.</p> <p>La propuesta escrita contendrá como mínimo:</p> <p>a) Un plan metodológico y cronograma que comprenda las actividades comunitarias, talleres, reuniones y asambleas, así como el lugar donde se realizarán las mismas.</p>	<p>Planificación</p> <p>Para dar inicio a la planificación del proceso de consulta y participación, la AC deberá comunicar por escrito a las instancias de representación nacionales, departamentales y locales de las NPIOC susceptibles de ser afectadas, acerca de las AOPH que pretenden realizarse en su territorio, para coordinar una reunión de carácter informativa y planificar el desarrollo del proceso de consulta y participación respetando su libre determinación, territorialidad, independencia organizativa, normas y procedimientos propios y estructuras orgánicas.</p> <p>Las instancias de representación local, departamental y nacional de las NPIOC susceptibles de ser afectadas por las AOPH, coordinarán, organizarán y realizarán, con base en sus normas y procedimientos propios, una reunión orgánica preliminar para definir la forma en la que se desarrollará el proceso de consulta y participación. Cada comunidad involucrada, además de las instancias regional, departamental y nacional, presentará una propuesta de desarrollo de la consulta para ser consensuada con la estructura orgánica, de la siguiente manera:</p> <p>Las comunidades afectadas por el desarrollo de las AOPH presentarán su propuesta para el desarrollo de la consulta y participación.</p>		

Anteproyecto de Ley - MHE		Observaciones y Sugerencias		Propuestas de la APG - CIDOB	
Contenido		Consulta y Participación			
Pasos de la consulta y participación - Procedimiento		<p>b) Asesoría especializada requerida por las NPIO para su adecuada participación.</p> <p>c) Un presupuesto que incluya los costos que demandará todo el proceso de consulta y participación.</p> <p>Vencido este plazo, la AC responsable de este proceso, en coordinación con la instancia de representación local definida por las organizaciones susceptibles de ser afectadas que considere los niveles regionales, departamental y nacional respetando territorialidad, normas y procedimientos propios, fijará una reunión en el área de influencia del proyecto, en un plazo no mayor a siete (7) días calendario, para analizar la propuesta y la contrapropuesta de la AC, a efectos de llegar a acuerdos y suscripción de un acta de entendimiento que garantice la ejecución de la consulta y participación.</p> <p>En caso de que no se presente propuesta por parte de las NPIOC se convocará a una reunión conjunta para la elaboración de una propuesta.</p> <p>Ejecución de la consulta</p> <p>El proceso de consulta y participación será ejecutada por la AC en coordinación con las instancias de representación de las NPIOC y dando cumplimiento el acta de entendimiento suscrita.</p> <p>La ejecución del proceso de consulta y participación deberá cumplirse en los plazos establecidos en el acta de entendimiento y de acuerdo a cronograma, respondiendo a la naturaleza de la AOPH, sin que esto sea una limitante para readecuar en todo momento del proceso, las actividades de desarrollo con el fin de lograr el acuerdo o consentimiento.</p> <p>En cada una de las actividades de la ejecución de la consulta será requisito inexcusable registra el consenso de las NPIOC, para la identificación y determinación de impactos socioambientales con la AC, entablando diálogos interculturales.</p>	<p>La organización recogerá estas propuestas para analizarlas y definir el lugar en el que se desarrollará la consulta y participación, el tiempo que requerirá el desarrollo del proceso, los recursos financieros necesarios para su ejecución y la forma y condiciones en las que se entregará la información de las AOPH.</p> <p>Una vez recogidas y analizadas las propuestas presentadas por las comunidades afectadas, éstas deberán ser socializadas y consensuadas orgánicamente en un solo documento.</p> <p>Los resultados de la planificación interna deberán ser comunicados y posteriormente acordados con la AC, tomando en cuenta la posición de la organización respecto al desarrollo de la consulta y participación, la que deberá realizarse a través de la presentación de una resolución orgánica (o instrumento equivalente) validada por todas las comunidades que forman parte del territorio susceptible de ser afectado.</p> <p>Las instancias de representación local, departamental y nacional de las NPIOC susceptibles de ser afectadas por las AOPH, deberán solicitar a la AC que la entrega de la información sea realizada bajo las condiciones acordadas en la fase de planificación.</p> <p>Con la entrega de la información se deberá iniciar un proceso de difusión en las comunidades, a cargo de las dirigencias locales, departamentales, técnicos locales de asesoramiento y la AC.</p>		

Contenido	Anteproyecto de Ley - MHE	Observaciones y Sugerencias Consulta y Participación	Propuestas de la APG - CIDOB
Pasos de la consulta y participación –Procedimiento	<p>Concertación</p> <p>Los resultados de la ejecución del proceso de consulta y participación concluirán con un documento de validación de acuerdos o consentimiento, que serán establecidos en un convenio o acta suscrita entre la AC y las instancias representativas de las NPIOC, previa aceptación y autorización expresa de las comunidades y estructura orgánica.</p> <p>El documento de validación de acuerdos recogerá la posición, observaciones, sugerencias, complementaciones y recomendaciones concertadas por las NPIOC que pudieran ser afectadas.</p> <p>Algunas consideraciones más. Para el primer momento lo que cuenta para la NPIOC es arribar al acuerdo o al consentimiento respecto a la medida legislativa y/o administrativa.</p> <p>En cuanto al segundo momento, la consulta no debe ser previa a la aprobación del EEIA, sino de manera previa a su realización, puesto que existe la necesidad de construir los EEIA con participación y decisión de las NPIOC.</p> <p>Esto porque es necesario que la NPIOC participe en la elaboración de su esquema, contenidos y alcances, recogiendo toda la información sobre la AOP.</p> <p>En tanto no se llegue al consentimiento de la NPIOC susceptible de ser afectada por el desarrollo de la AOPH, la aprobación de la licencia ambiental será paralizada, siendo esta una condición necesaria.</p> <p>Las decisiones resultantes del proceso de consulta y participación deben ser aceptadas y respetadas como criterios fundamentales y obligatorios, teniendo como propósito identificar los impactos que un plan, programa, AOPH pueda ocasionar sobre el medio ambiente y sobre la población para determinar las medidas necesarias para evitar o mitigar los impactos negativos e incentivar los positivos.</p>	<p>Las instancias de representación local de las NPIOC susceptibles de ser afectadas, tienen el derecho de definir, elegir y delegar, bajo sus normas y procedimientos propios, a sus técnicos locales de asesoramiento, quienes realizarán el acompañamiento al proceso de consulta a partir del análisis técnico y jurídico de la documentación referida a las AOPH. Este equipo podrá estar conformado por:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Instancias de representación de la NPIOC. - Red de monitores locales. - Representantes de las comunidades. - Instituciones de apoyo. <p>Asimismo, éstos realizarán un análisis técnico y jurídico de la información entregada por la AC, y los resultados serán socializados a los comunarios que forman parte del territorio, para que posteriormente las comunidades definan si la información referida a las AOPH es la adecuada para comenzar la fase de participación-diálogo y ejecución.</p> <p>Coordinación y acceso a la información</p> <p>La instancia de representación local, en coordinación con los niveles nacional y departamental de las NPIOC susceptibles de ser afectadas, deberán comunicar por escrito a la AC su propuesta de plan metodológico que comprenda el número de actividades comunitarias, reuniones o asambleas a desarrollarse en el proceso de consulta y</p>	

Contenido	Anteproyecto de Ley - MHE	Observaciones y Sugerencias Consulta y Participación	Propuestas de la APG - CIDOB
Pasos de la consulta y participación –Procedimiento			<p>participación (cronograma), además incorporarán los costos que demandará todo el proceso de consulta.</p> <p>En esta fase de coordinación, la AC deberá realizar la explicación de los contenidos de las AOPH. En caso de que ésta no cumpliera las expectativas de la NPIOC o no se llegara a un acuerdo, se deberán repetir las reuniones o asambleas informativas hasta llegar a un acuerdo.</p> <p>Participación – Diálogo y Ejecución</p> <p>Consiste en el desarrollo de las actividades, reuniones y asambleas del proceso de consulta y participación, en los cuales se logran consensos respecto a la identificación-determinación de impactos socioambientales, como el cumplimiento de los derechos de las NPIOC, a través de la participación de las comunidades y el diálogo intercultural.</p> <p>Acuerdo o consentimiento previo, libre e informado</p> <p>Cuando el proceso de consulta y participación cuente con convenio de validación de acuerdos del primer momento, estipulado en el Inciso a) del Art. 115 de la Ley No. 3058, se procederá a la realización del siguiente momento del proceso, el cual concluirá con un convenio de acuerdos o con el consentimiento de la NPIOC expresado a través de sus normas y procedimientos propios y su libre determinación.</p>

Contenido	Anteproyecto de Ley - MHE	Observaciones y Sugerencias Consulta y Participación	Propuestas de la APG - CIDOB
Responsables de la Consulta	Son responsables de la Consulta y Participación las siguientes entidades: a) La actividad preparatoria será realizada por YPFB. b) La realización del Estudio de Impacto Ambiental estará a cargo de YPFB de manera directa. c) La Consulta y Participación estará a cargo del Ministerio cabeza de sector ambiental. d) La Suscripción del Convenio de Validación de Acuerdos estará a cargo del Ministerio cabeza de sector ambiental.	Como un criterio fundamental se debe separar del proceso de consulta y participación la intervención de YPFB, ya que se trata de una empresa estatal y no tiene competencias para ejecutar este proceso La instancia competente debe ser el MHE y no una Agencia Nacional de Hidrocarburos, donde de igual forma participaría YPFB.	Para cada una de las fases del proceso, se incorpora un actor con tución estatal, lo que quiebra la posibilidad de realizar el proceso con un sola AC y restringe mayor coordinación con las NPIOC. Con lo planteado no tienen posibilidad de ejecutar el proceso de consulta y participación.
Modalidades de Evaluación de Impacto Ambiental	La Evaluación de Impacto Ambiental se desarrollará bajo tres modalidades: a) Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental Estratégico (EEIAE) se aplica a: Planes de Desarrollo, Planes de Transporte, Programas de Exploración y Programas Hidrocarbúferos. b) Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental (EEIA) (Categoría 1 y 2). c) Programa de Prevención y Mitigación y Plan de Aplicación y Seguimiento Ambiental (Categoría 3). El contenido, la formulación y los procedimientos de aprobación serán establecidos en Decreto Reglamentario.	En el anteproyecto de Ley del MHE desaparece la modalidad de EEIA Analítico Integral que debiera figurar y estar mejor desarrollada en el inc. b). Debería incorporar, asimismo, las AOPH que correspondan a la categoría 1 y 2. Los programas de exploración y programas hidrocarbúferos deben ser sujetos de EEIA Analítico Integral. Las decisiones resultantes del proceso de consulta y participación, adoptadas en acuerdo conjunto entre la AC y las instancias de representación de las NPIOC, deben ser respetadas e insertadas en un capítulo específico del EEIA como criterios fundamentales para la ejecución de la AOPH objeto de la consulta por parte de la AC.	El proceso de consulta y participación debe ser aplicado sobre las normas y procedimientos propios. La NPIOC debe decidir el procedimiento por el cual va a ser consultado, respetando sus estatutos, estructura y normas y procedimientos propios. Se propone incorporar un art. que defina el proceso de consulta y participación, para la evaluación de impacto y el proceso de renovación de licencia ambiental. Se debe precisar que los EEIA deben ser estudios integrales, ya que los Planes de Desarrollo, Planes de Transporte, Programas de Exploración y Programas Hidrocarbúferos deben estar subordinados a éste.

Contenido	Anteproyecto de Ley - MHE	Observaciones y Sugerencias Consulta y Participación	Propuestas de la APG - CIDOB
Modalidades de Evaluación de Impacto Ambiental	Cuando se trate de planes, programas, actividades, obras o proyectos hidrocarbúferos a desarrollarse en lugares de ocupación por las Comunidades y Pueblos Indígena Originarios y áreas de alto valor de biodiversidad, necesariamente se identificarán como de categoría 1.		Se debe incorporar un Art. para el seguimiento y control de la consulta. Una vez desarrollado y concluido el proceso de consulta y participación la estructura de las NPIOC, en coordinación con el MHE, desarrollarán procesos de seguimiento y control a los acuerdos arribados en el proceso de consulta en el marco de la gestión ambiental reconocida en la CPE.
Financiamiento	De conformidad con el Art. 117 de la Ley N° 3058, el proceso de consulta y participación será financiado por el Órgano Ejecutivo con cargo a la AOP hidrocarbúfero. Habrà una nueva reglamentación para los recursos económicos, que serán depositados por el titular de la AOP para la consulta y participación, y no podrán ser utilizados para fines distintos a los previstos en el presente reglamento, bajo responsabilidad y sanción establecidas en el marco jurídico vigente.	El proceso de consulta y participación deberá ser financiado por el Órgano Ejecutivo, con cargo a la AOPH de que se trate.	
Impugnación		Se debe recoger el siguiente precepto: A solicitud de las instancias de representación del PIO y CC, la AAC podrá iniciar un proceso vía administrativa a la empresa consultora ambiental encargada de elaborar el Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental Analítico Integral y al representante legal de la AOP, cuando no se incorporen e implementen debidamente los resultados del proceso de consulta y participación. La impugnación será aplicable a lo estipulado en el inciso b) del Art. 115 de la Ley N° 3058.	A solicitud de las instancias de representación de las NPIOC, se podrá iniciar un proceso vía administrativa y/o vía jurisdiccional (agroambiental) por medio de la utilización de garantías constitucionales (control social) a la empresa consultora ambiental encargada de elaborar el EEIA analítico integral y al representante legal de la AOPH, cuando no se incorporen e implementen debidamente los resultados del proceso de consulta y participación.

Contenido	Anteproyecto de Ley - MHE	Observaciones y Sugerencias	Propuestas de la APG - CIDOB
Compensaciones e Indemnizaciones			
Compensación	<p>Cuando las actividades hidrocarburíferas se desarrollen en territorios indígenas originarios y campesinos, todo impacto socioambiental negativo directo, acumulado y a largo plazo que las mismas produzcan, debe ser compensado financieramente por parte de YPFB o, por intermedio de sus Empresas Subsidiarias, de manera justa, respetando la identidad cultural, creencia religiosa, espiritualidad, territorialidad, prácticas y costumbres, y la propia cosmovisión de los afectados, tomando como base el Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental.</p> <p>El Ministerio cabeza de sector ambiental está obligado a precautelar que las compensaciones se ejecuten y materialicen en un plazo sujeta a negociación de partes, considerando la etapa y tamaño del Proyecto, luego de acordado el monto compensatorio justo que corresponda.</p>	<p>Cuando las APOH se desarrollen en los territorios de las NPIOC, todo impacto socioambiental negativo directo, acumulado y a largo plazo, que las mismas produzcan, debe ser compensado financieramente por parte de los titulares de las AOPH, a través de YPFB, de manera justa, respetando la territorialidad, las estructuras orgánicas y las normas y procedimientos propios de los afectados, tomando como base, el EEIA Analítico Integral y el EEIA Analítico Específico, y otros medios que permitan valorar los daños no cuantificables.</p> <p>El cumplimiento de esta obligación por parte de los titulares de las AOPH, es requisito para el desarrollo de las siguientes etapas productivas.</p>	<p>Cuando las APOH se desarrollen en los territorios de las NPIOC, todo impacto socioambiental negativo directo, acumulado y a largo plazo, que las mismas produzcan, debe ser compensado financieramente por parte de los titulares de las AOPH, a través de YPFB, de manera justa, respetando la territorialidad, las estructuras orgánicas y las normas y procedimientos propios de los afectados, tomando como base, el EEIA Analítico Integral y el EEIA Analítico Específico, y otros medios que permitan valorar los daños no cuantificables.</p> <p>El cumplimiento de esta obligación por parte de los titulares de las AOPH, es requisito para el desarrollo de las siguientes etapas productivas.</p>
Procedimiento de la compensación	<p>La modalidad para determinar el monto de compensación se realizará a través del llenado de una Tabla de Valores y Variables socioambientales. Considerará un monto hasta 1,5 % del total de la inversión del plan, programa, actividad, obra o proyecto.</p> <p>A partir de la suscripción del Convenio de Validación de Acuerdos, presentarán al Ministerio cabeza de sector ambiental, los Pueblos Indígenas Originarios Campesinos y YPFB, de manera simultánea (cada uno por su parte), la Tabla de Valoración y Variables de los impactos socio ambientales identificados en el proceso de Consulta y Participación.</p> <p>El Ministerio cabeza del sector ambiental, sobre la documentación que haya recibido, procederá con la valoración de los impactos socioambientales para la determinación de la compensación.</p>	<p>Definir un procedimiento para llegar a la firma de validación y acuerdos en el cual se introduzca el pago de la compensación.</p> <p>Otra alternativa es definir un plazo luego de la firma de validación de acuerdos para realizar el pago de la compensación.</p> <p>La propuesta de desarrollar y llenar una tabla de valoración por parte de YPFB, para ser sujetos de compensación, no es aceptada por la APG Nacional, porque da lugar a la distorsión de la compensación en cuanto derecho, pasando a convertirse en una negociación.</p>	<p>Debe ser parte de la consulta para no dejar que se abra otro proceso en el cual no se respetan los derechos de las NPIOC e interviene directamente la empresa y YPFB.</p> <p>La AOPH no podrá iniciar actividades hasta no cumplir con el pago de la compensación por parte de la empresa, este pago debe ser realizado en recursos económicos, sujeto al control de las comunidades, cumpliendo estándares de transparencia y control social.</p> <p>Se plantea que el monto de la compensación no debe ser definido en la Ley, no se puede negociar sobre topes, pues no todos los proyectos tienen la misma dimensión e inversión, además los derechos de las NPIOC no tienen precio y por tanto no pueden ser valuados económicamente.</p>

Contenido	Anteproyecto de Ley - MHE	Observaciones y Sugerencias	Propuestas de la APG - CIDOB
Compensaciones e Indemnizaciones			
Procedimiento de la compensación	<p>En caso de que uno o ambos de los actores no presenten la información correspondiente, el Ministerio cabeza de sector ambiental tomará como base, el Convenio de Validación de Acuerdo suscrito en relación al proyecto, Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental y otros medios que permitan valorar los daños no cuantificables, determinando el monto de compensación.</p> <p>El ministerio cabeza del sector hidrocarburífero y el Ministerio cabeza de sector ambiental quedan a cargo de la formulación de las Tablas de Valoración y Variables a ser aprobada mediante Resolución ministerial.</p>		
Uso de la compensación	<p>La compensación en el marco del monto destinado a los Pueblos Indígenas Originarios Campesinos, será realizada por YPFB en especie y en el marco de un Plan de Desarrollo de cada Pueblo.</p> <p>El Plan que respalda la asignación de los recursos debe contemplar los mecanismos de ejecución, fiscalización y mantenimiento de los bienes percibidos como resultado de la compensación.</p>	<p>La compensación se subordina a un plan que debe presentar la NPIOC en el marco del plan nacional de desarrollo. La compensación será realizada por YPFB y pagada en especie.</p> <p>Los planes de desarrollo comunitario (presentados por las empresas), no deben ser asumidos como parte de la compensación.</p> <p>Es necesario analizar las categorías que se utilizan para medir los aspectos socioambientales, sujetos a la compensación.</p> <p>YPFB considera como costos recuperables los montos de compensación, sin embargo se quiere que el monto de la compensación sea menor para que YPFB tenga mayores ingresos.</p>	<p>La ejecución, fiscalización y mantenimiento de estos recursos son de responsabilidad exclusiva de cada una de las NPIOC.</p> <p>El uso de la compensación debe estar en el marco del desarrollo de cada NPIOC afectado por las AOPH.</p> <p>Se debe tener una instancia responsable para la fiscalización del uso de los recursos provenientes de la compensación.</p> <p>No se puede obligar a las NPIOC a presentar un plan de desarrollo, ya que los pueblos tienen en muchos de los casos planes de gestión de vida que deben ser respetados.</p> <p>Los recursos de compensación deben fomentar el desarrollo económico de las comunidades guaraníes.</p>

Contenido	Anteproyecto de Ley - MHE	Observaciones y Sugerencias	Propuestas de la APG - CIDOB
Compensaciones e Indemnizaciones			
Indemnización	Se procederá a indemnizar por daños y perjuicios emergentes de las actividades, obras o proyectos hidrocarburíferos que afecten los territorios indígenas originarios campesinos, por parte de YPPB o, por su intermedio, de sus Empresas Subsidiarias, respetando la identidad cultural, creencia religiosa, espiritualidad, territorialidad, prácticas y costumbres, y la propia cosmovisión. La indemnización debe contemplar los perjuicios derivados de la pérdida de beneficios por actividades productivas, de conocimientos tradicionales y/o aprovechamiento de recursos naturales que las Naciones, Comunidades o Pueblos Indígena Originario Campesinas pudieran desarrollar en las zonas impactadas.		La administración de los recursos, producto de la indemnización estará sujeta a la definición de cada NPIOC.
Anteproyecto de Ley - MHE			
Observaciones y Sugerencias			
Servidumbres			
Alcances	En las tierras agrícolas, ganaderas, forestales o de conservación, que sean de propiedad o posesión individual o colectiva de Pueblos Indígenas Originarios Campesinos, independientemente de su tipo de organización y del tipo de propiedad, así como las tierras a las que hayan tenido acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia o que estén dentro de su área de influencia, sólo se podrá solicitar la constitución de servidumbres para las actividades de transporte y distribución de gas por redes. La Servidumbre no significa pérdida del derecho de propiedad o posesión de tierras por las Comunidades Campesinas, Pueblos Indígenas y Originarios.	Se debe incluir el pago de servidumbre en todas las actividades de la cadena productiva. Se debe establecer el tiempo de duración de la servidumbre bajo un acuerdo de partes. Se debe separar la afectación socioambiental, con el pago por el paso de la actividad y el uso de la servidumbre de paso, a quien le corresponda.	Se propone como tiempo de servidumbre de paso, un plazo de 10 a 15. Se debe separar la constitución de servidumbres con el impacto que ocasione el desarrollo de la actividad hidrocarburífera, de ahí que debe estar regulada en el EEIA.

Contenido	Anteproyecto de Ley - MHE	Observaciones y Sugerencias	Propuestas de la APG - CIDOB
Anteproyecto de Ley - MHE			
Observaciones y Sugerencias			
Servidumbres			
Alcances	Las Servidumbres petroleras se constituirán, modificarán y extinguirán por disposición de la Ley o por acuerdo de partes. La constitución de servidumbres por acuerdo de partes, necesariamente deberá ser homologada por el Ministerio cabeza de sector de hidrocarburos y puesta en conocimiento del Ministerio cabeza de sector de tierras, para su posterior inscripción en el Registro de Derechos Reales del Departamento que corresponda. Cuando no exista acuerdo de partes, para el proceso de constitución de servidumbres se aplicará los principios de Necesidad o Utilidad Pública. Para la constitución de Servidumbres petroleras se definirá un monto de compensación para los Pueblos Indígenas Originarios Campesinos por las afectaciones ambientales y socio-ambientales que puedan sufrir, estimadas de los Estudios de Evaluación de Impacto Ambiental. Los gastos que demande la constitución de Servidumbres serán pagados por YPPB.	La Ley N° 3058 anula el derecho de servidumbres a toda la cadena productiva, es necesario incluir las servidumbres a toda la cadena productiva. Se debe separar la constitución de servidumbres con el impacto que ocasione el desarrollo de la AOP, la que debe estar medida en el EEIA.	
Anteproyecto de Ley - MHE			
Observaciones y Sugerencias			
Monitoreo Socioambiental			
Alcance	YPPB y las empresas hidrocarburíferas que realicen actividades de impacto sobre el medio ambiente, se sujetarán a la normativa ambiental buscando prevenir los daños que se ocasionen al medio ambiente, sobre las cuales se ejercerá el control socioambiental, de acuerdo a lo dispuesto sobre esta temática en la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia y la Ley del Medio Ambiente.	El monitoreo es un derecho y herramienta de las NPIOC para realizar gestión ambiental en sus territorios, por tanto depende de la iniciativa indígena, aspecto al que debe coadyuvar la AC y la ACC desde sus instancias competentes.	El monitoreo socioambiental es un derecho e instrumento para ejercer y desarrollar mecanismos de control y vigilancia socioambiental a las AOPH desde sus propias estructuras orgánicas, sus normas y procedimientos propios y su libre determinación, en el marco de su territorialidad o territorio.

Anteproyecto de Ley - MHE		Observaciones y Sugerencias		Propuestas de la APG - CIDOB	
Monitoreo Socioambiental					
Alcance		Por tanto cada NPIOC desde su propia organización, es responsable de llevar a cabo este proceso y bajo sus propias definiciones metodológicas y políticas, de acuerdo a lo que señala la CPE.	El monitoreo socioambiental debe ser de carácter territorial. Se debe incluir preceptos de control y seguimiento ambiental como parte de los procesos de gestión ambiental.		
Responsables de monitoreo socioambiental	La Dirección Ambiental del Ministerio cabeza del sector de hidrocarburos, será responsable de la realización de las actividades de monitoreo socioambiental a las empresas hidrocarburíferas.	Las AOPH de YPFB y de las empresas hidrocarburíferas deben estar sujetas a los procesos de control y monitoreo socioambiental indígena, en todas las actividades de la cadena productiva desarrolladas en territorios de las NPIOC.	Se debe redactar una reglamentación especial en el marco de cada NPIOC para la viabilidad al monitoreo socioambiental indígena. Se debe establecer y definir la instancias competentes del monitoreo socioambiental indígena en el marco de las estructuras orgánicas.		
Financiamiento	Los Responsables Legales de planes, programas, actividades, obras o proyectos de hidrocarburos, deberán depositar en la cuenta del Ministerio de Planificación de Desarrollo denominada "Fiscalización, Auditorías, Control y Seguimiento Ambiental del Sector de Hidrocarburos", previo al inicio de cada plan, programa, actividad, obra o proyecto por un monto equivalente hasta el medio por ciento (0,5 %) del total de la inversión de acuerdo a Reglamento. Estos recursos no podrán ser utilizados para fines distintos a los previstos en el monitoreo socioambiental y serán destinados exclusivamente a actividades de fiscalización de las empresas hidrocarburíferas y organismos sectoriales involucrados.	Es responsabilidad del órgano ejecutivo dar viabilidad al uso del 0,5 %, este monto debe ser utilizado de manera exclusiva para el desarrollo del monitoreo socioambiental local, y administrado por las estructuras de las NPIOC.	La APG plantea que los fondos para ejecutar el monitoreo socioambiental, deben ser administrados desde el nivel regional, dando operatividad a sus tres consejos departamentales.		
Comités de monitoreo socioambiental	Cada área bajo Contrato Petrolero tendrá un Comité de Monitoreo Socioambiental de Área, compuesto por un representante de cada sección municipal cubierta por el área, dos representantes de los Pueblos Indígenas Originarios Campesinos y un representante del Titular, para evaluar los posibles impactos ambientales y socioambientales producidos a nivel local, e implementar acciones que potencien los impactos positivos y mitiguen los impactos negativos de la actividad hidrocarburífera en dicha área. Cuando en el Comité de Monitoreo Socioambiental de Área no se arriben a acuerdos, cualquiera de las partes podrá recurrir en apelación a un Comité de Monitoreo Socioambiental Nacional, que determinará las mitigaciones que deban aplicarse. El Comité de Monitoreo Socioambiental Nacional estará conformado por el Ministerio cabeza de sector de hidrocarburos, Ministerio cabeza del sector ambiental y el Ministerio cabeza del sector de desarrollo rural, y YPFB. Tiene como objetivo evaluar y dictaminar como instancia final sobre los impactos ambientales y socioambientales, como resultado de las actividades petroleras.	Se debe fomentar a la creación de instancias, comités, que ejerzan el monitoreo socioambiental local en cada área de influencia, de forma que no sean instrumento operativo de los CMSAA y puedan replantear forma tener sus mismas	Se debe dar mayor importancia al monitoreo socioambiental indígena. La redacción de los comités de monitoreo deberán eliminarse y se deberán definir los mecanismos de relación entre las instancias de las NPIOC y el nivel nacional.		

Anteproyecto de Ley - MHE		Observaciones y Sugerencias		Propuestas de la APG - CIDOB	
Monitoreo Socioambiental					
Comités de monitoreo socioambiental	ambientes y socioambientales producidos a nivel local, e implementar acciones que potencien los impactos positivos y mitiguen los impactos negativos de la actividad hidrocarburífera en dicha área. Cuando en el Comité de Monitoreo Socioambiental de Área no se arriben a acuerdos, cualquiera de las partes podrá recurrir en apelación a un Comité de Monitoreo Socioambiental Nacional, que determinará las mitigaciones que deban aplicarse. El Comité de Monitoreo Socioambiental Nacional estará conformado por el Ministerio cabeza de sector de hidrocarburos, Ministerio cabeza del sector ambiental y el Ministerio cabeza del sector de desarrollo rural, y YPFB. Tiene como objetivo evaluar y dictaminar como instancia final sobre los impactos ambientales y socioambientales, como resultado de las actividades petroleras.	atribuciones y coordinar directamente con el nivel central. Hay que recordar que la estructura de comités para la implementación del monitoreo socioambiental a nivel nacional, pensado para todos los territorios donde operan AOPH, ha fracasado por la poca apuesta y poca coordinación de la ACC con las NPIOC, aspecto que debe ser superado a través de la promoción de herramientas y metodologías para su efectiva aplicación. El monitoreo socioambiental sirve para controlar lo que figura como obligación en los EEIA. YPFB debe cumplir como ejemplo de empresa nacional, toda la normativa ambiental nacional e internacional, desarrollando mecanismos dentro de sus actividades para cumplir cada una de estas obligaciones. Se debe permitir que el monitoreo socioambiental indígena presente directamente sus informes a nivel nacional, sin mayor trámite ni reconocimiento.	La instancia responsable para realizar las actividades de monitoreo socioambiental a nivel local deben ser determinadas por las NPIOC. En ninguno de los casos debe ser YPFB, ya que esta instancia es juez y parte. Se debe cuidar que los monitores indígenas terminen siendo empleados de la empresa, por ello dentro de los estatutos de cada organización, se deberá reglamentar el trabajo de estas personas. La APG plantea la creación de un monitoreo socioambiental indígena a nivel del pueblo guaraní. Esta organización debe estar basada en la estructura regional de cada una de las capitánías del pueblo guaraní. La APG Nacional, plantea la creación de un consejo nacional de monitoreo socioambiental guaraní, con el carácter de transterritorial.		
Uso de tecnología	Todas las operaciones de la cadena productiva de hidrocarburos deberán utilizar la mejor tecnología a fin de atenuar los impactos ambientales negativos, debiendo evitar, minimizar, mitigar, remediar, reparar y resarcir los daños que se ocasionen al medio ambiente.	Se debe utilizar la mejor tecnología, y delegar responsabilidades para el seguimiento y monitoreo a la tecnología de maquinarias que utilizan en las operaciones hidrocarburíferas.	El uso de esta tecnología debe estar sujeto al monitoreo socioambiental indígena. Al mismo tiempo este uso de tecnología debe ser declarado dentro del proceso de consulta y participación, incluyéndolo en el EEIA.		

Anteproyecto de Ley - MHE		Observaciones y Sugerencias		Propuestas de la APG - CIDOB	
Contenido		Monitoreo Socioambiental			
Uso de tecnología		Las empresas hidrocarburíferas deberán utilizar tecnología limpia, que no dañe el medio ambiente, ni vaya en contra de los derechos de las NPIOC. Se debe establecer una instancia, para realizar el seguimiento y monitoreo a la tecnología de maquinaria que se utiliza en las operaciones petroleras de las empresas.			
Pasivos ambientales	Al momento de producir los pasivos ambientales, las empresas hidrocarburíferas están obligadas a facilitar el acceso de esta información a las partes interesadas, fomentando la participación de todos los involucrados, y a informar al Ministerio cabeza de sector ambiental, e iniciar inmediatamente las medidas de mitigación y restauración ambiental. El Ministerio cabeza del sector ambiental tiene plenas facultades para sancionar a la empresas hidrocarburíferas en caso de que las medidas de mitigación y restauración no cumplan con su finalidad.	El momento de producir los pasivos ambientales y vincular los pasivos ambientales al monitoreo socioambiental indígena. Es necesario incluir que la información sea entregada a las organizaciones para que el seguimiento y monitoreo a los pasivos ambientales sea el adecuado. El monitoreo socioambiental debe cuantificar y calificar los pasivos ambientales, basando estas observaciones en las auditorías ambientales a las empresas hidrocarburíferas. El desarrollo de las auditorías ambientales, debe contar con la participación activa de las NPIOC a través de la instancia del monitoreo socioambiental. Todos los trabajos que se desarrollen con relación a los pasivos ambientales, deben ser sujetos a compensación y/o indemnización.	El Gobierno debe asumir la responsabilidad por los pasivos ambientales dejados por las YPFB y otras empresas, ya que las empresas operadoras sostienen que no pueden hacerse cargo de los pasivos ambientales ocasionados de manera anterior. Existe la idea desde la APG de proponer planes de mitigación de pasivos ambientales con carácter retroactivo, y que todos los trabajos que se desarrollen con relación a los pasivos ambientales deben estar sujetos a compensación y/o indemnización.		



Foto: Archivo CEJIS

MONITOREO SOCIOAMBIENTAL EN TERRITORIO INDÍGENA GUARANÍ

Polo de la Riva Miranda ¹

Marco legal

En febrero de 2004, las organizaciones de las Naciones y Pueblos Indígenas, Originarios y Campesinos (NPIOC) del país, junto con instituciones de defensa de derechos humanos, elaboraron y consensuaron con el Gobierno una propuesta bajo el nombre de "Título de Derechos Indígenas para el Sector Hidrocarburífero" que después fue incorporado en la ley de hidrocarburos, que en ese entonces se encontraba en proceso de discusión y aprobación en el Parlamento. Dicha propuesta recogía las expectativas y planteamientos de los derechos de las NPIOC desde una perspectiva de desarrollo sostenible, bajo la premisa de que sus territorios y los recursos naturales constituyen la base de reproducción socio-cultural y de supervivencia como pueblos.

¹ Biólogo y técnico ambiental del CEJIS Regional La Paz.

Este título de derechos indígenas está organizado en 6 capítulos²:

1. El derecho a la consulta previa e informada.
2. La participación en beneficios.
3. Compensación e indemnizaciones.
4. Seguimiento y control ambiental.
5. Intangibilidad de sitios sagrados y áreas de especial valor natural y cultural.
6. Expropiaciones y servidumbres.

La claridad y consistencia de esta propuesta normativa presentada a los miembros del Parlamento originó un cambio trascendental en el contenido de la Ley N° 3058 de Hidrocarburos, pues a partir de su promulgación, el 17 de mayo de 2005, se logró la incorporación de dos acápites que conciernen a dichas NPIOC. El primero referido al "Título sobre los derechos indígenas", y un segundo título que abarca dos capítulos centrales, el primero concerniente a las actividades hidrocarburíferas, medio ambiente y los recursos naturales, para lo cual se dispone el control, seguimiento, fiscalización y auditoría ambiental, además de lo estipulado respecto a esta temática en la Constitución Política del Estado (anterior), la Ley del Medio Ambiente y sus reglamentos, la Ley Forestal, el régimen legal especial de áreas protegidas y los convenios internacionales sobre medio ambiente.

2 CEJIS, 2004: Separata N°16 "Artículo Primero", revista de debate social y jurídico. Pronunciamiento público de las organizaciones indígenas originarias y campesinas "La nueva ley de hidrocarburos debe incorporar demandas indígenas y originarias". El contenido y los alcances de estos derechos reflejan lo siguiente: El derecho a la consulta previa e informada, que contempla los casos en los que se debe realizar la consulta obligatoria así como los procedimientos, actores, objeto y toma de decisiones, tomando como base lo establecido en el Convenio 169 de la OIT.

La participación en beneficios, donde se establece el derecho y la forma de la participación en los beneficios que reportan las actividades hidrocarburíferas, la distribución y destino de esos recursos.

Compensación e indemnización, que aborda los derechos y la forma de realizar las compensaciones e indemnizaciones, los plazos y la responsabilidad estatal de garantizar que las empresas operadoras efectivicen estos derechos.

Seguimiento y control ambiental, determina las reglas y procedimientos para el control y monitoreo ambiental por parte de las instancias de representación de las NPIOC antes, durante y después de las operaciones hidrocarburíferas.

Intangibilidad de sitios sagrados y áreas de especial valor natural y cultural, establece que la industria hidrocarburífera es incompatible con la preservación del medio ambiente, por lo cual no debieran licitarse, otorgarse, autorizarse, ni concesionarse, actividades, obras o proyectos hidrocarburíferos que recaigan en Áreas Protegidas, Parques Naturales, Sitios Ramsar, Sitios Arqueológicos, ni en los Sitios Sagrados para las comunidades y NPIOC, que tienen valor espiritual e histórico como patrimonio tangible o intangible y son parte de la cosmovisión y cultura de los pueblos.

Expropiaciones y servidumbres, señala las condiciones y un procedimiento especial para las expropiaciones y servidumbres petroleras, pues su ejecución tiene consecuencias sociales, económicas y políticas para el país.

Con la finalidad de garantizar la aplicación de estos presupuestos orientados a la vigilancia socioambiental, se determina que en cada área bajo contrato petrolero deben instalarse comités de monitoreo socioambiental de área, para evaluar los posibles impactos producidos a nivel local e implementar acciones que potencien los impactos positivos y mitiguen aquellos negativos en dichas áreas.

Paralelamente, se determina la creación de un comité de monitoreo socioambiental nacional, instancia encargada de evaluar, dictaminar y resolver todos los aspectos relacionados a informes técnicos, solicitudes, apelaciones, denuncias y acciones de control y monitoreo socioambiental a las actividades hidrocarburíferas que hayan sido realizadas por las instancias de área.

En el segundo capítulo, se desarrollan aspectos referidos a las limitaciones y excepciones para el desarrollo de las actividades hidrocarburíferas en sitios sagrados y áreas de valor natural, cultural y espiritual de las NPIOC, así como las definiciones de impacto ambiental, pasivos ambientales y saneamiento ambiental³.

Como se cita anteriormente, el comité de monitoreo socioambiental nacional y aquellos comités constituidos en cada área bajo contrato petrolero, denominados comités de área, tienen la atribución de implementar procedimientos y mecanismos para la vigilancia y control socioambiental y tomar decisiones respecto a las posibles consecuencias del desarrollo de las actividades hidrocarburíferas; no obstante y de manera específica, el reglamento de monitoreo socioambiental en actividades hidrocarburíferas dentro del territorio de los pueblos indígenas, originarios y comunidades campesinas⁴, como se denomina, dispone además la conformación y estructuración de instancias operativas y técnicas (locales o de base) por cada comité de área conformado, las cuales serán encargadas del desarrollo del monitoreo socioambiental en cada territorio indígena, originario o campesino, donde se

3 Según la Ley N° 3058, no podrán licitarse, otorgarse, autorizarse, ni concesionarse las actividades, obras o proyectos hidrocarburíferos, en áreas protegidas, sitios RAMSAR (áreas húmedas que por su función ecológica y excepcionales características han sido reconocidas como áreas de importancia para su conservación global y uso sostenible de la biodiversidad, Convenio RAMSAR sobre humedales), sitios arqueológicos y paleontológicos, así como en los lugares sagrados para las comunidades y NPIOC, que tengan valor espiritual como patrimonio de valor histórico, u otras áreas reconocidas por su biodiversidad, establecidas por la Autoridad Competente (AC), que el Ministerio de Hidrocarburos. Se permitirán excepcionalmente, actividades hidrocarburíferas en áreas protegidas, cuando el Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental Estratégico (EEIAE) establezca la viabilidad de la actividad en el marco de un desarrollo integral nacional sustentable.

4 El 23 de abril de 2007 se promulga el Decreto Supremo N° 29103 sobre monitoreo socioambiental en actividades hidrocarburíferas dentro del territorio de los pueblos indígenas originarios y comunidades campesinas, cuyo objeto es el de reglamentar el Capítulo I del Título VIII de la Ley N° 3058 en lo concerniente al monitoreo socioambiental y establecer sus atribuciones, procedimientos y mecanismos de funcionamiento, destinado a todas las AOPH que tengan influencia en los territorios de las NPIOC. Se entiende por AOPH, a todas las operaciones de la cadena productiva de hidrocarburos, es decir que el monitoreo socioambiental se aplicará a la exploración, explotación, refinación e industrialización, transporte y almacenaje, comercialización y distribución de gas natural por redes.

desarrollen actividades, obras o proyectos hidrocarburíferos (AOPH), denominadas Monitoreo Socioambiental Indígena Originario y de Comunidades Campesinas (MSIOCC).

Los principales avances y alcances jurídicos respecto a los derechos indígenas en el sector hidrocarburífero, promovidos por sus propias instancias de representación, y consagrados en las normativas hasta ahora mencionadas, adquieren carácter constitucional por lo preceptos de la Nueva Constitución Política del Estado (NCPE)⁵, la cual dedica un capítulo completo denominado Derechos de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, en el que se recoge además de los derechos, las garantías para las NPIOC. Por otro lado, en la nueva estructura y organización territorial del Estado, las autonomías indígenas ganan un espacio importante en la perspectiva del desarrollo de sus competencias – exclusivas, concurrentes y compartidas – a través de las cuales tienen la potestad para elaborar su Estatuto, definir y gestionar su desarrollo, gestionar y administrar sus recursos naturales renovables existentes en sus territorios, participar, desarrollar y ejecutar los mecanismos de consulta previa, libre e informada relativos a las medidas legislativas, ejecutivas y administrativas que los afecten, ejercer el control y monitoreo socioambiental a las actividades hidrocarburíferas y mineras que se desarrollan en su jurisdicción, entre otras.

En este contexto, el control y monitoreo socioambiental a las actividades hidrocarburíferas y mineras se constituye como una competencia concurrente de las autonomías indígenas (art. 304, p. III, numeral 9 de la NCPE), cuya legislación es responsabilidad del nivel central del Estado y el nivel autonómico indígena puede ejercer simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva, sin privación de su desarrollo autonómico y legislativo propio.

Los tratados y normativas internacionales, especialmente el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas⁶, son todavía más precisos y concretos en materia de derechos indígenas, ya que incorporan normas de derecho comunitario y otros ámbitos susceptibles a ser afectados, tales como la explotación de los recursos naturales, la regularización de la propiedad de la tierra, la salud, la

5 La NCPE promulgada el 7 de febrero de 2009, consolida una nueva organización territorial del Estado en la que se instituyen los departamentos, las provincias, las regiones (en los términos y condiciones que la ley determine), los municipios y los territorios indígenas originarios campesinos como parte del Estado, de los cuales tienen potestad gubernativa todos ellos, excepto las provincias. Se incorporan aspectos conceptuales sobre las funciones de las autonomías, quedando mucho más clara la facultad legislativa, diferenciada de la reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva desde las cuales se desarrollarán y ejercerán, a través de las competencias, las materias de control y vigilancia socioambiental según lo que establece el art. 343 de la NCPE.

6 El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo – OIT (Ley N° 1257 del 11 de julio de 1991), y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (Ley N° 3760 del 7 de noviembre de 2007), forman parte del bloque de constitucionalidad en materia de Derechos Humanos y las normas del Derecho Comunitario en Bolivia, siendo de aplicación obligatoria tanto para el Gobierno, las empresas como las NPIOC. Asimismo, el ordenamiento jurídico les otorga un segundo nivel de jerarquía, únicamente por debajo de la propia CPE.

educación y fundamentalmente su participación efectiva, siendo este último, el elemento fundamental para garantizar la equidad social a través de la inclusión y el diálogo intercultural.

Uno de los pilares centrales que resguardan y exigen los tratados internacionales es la participación eficaz de las NPIOC en los procesos de toma de decisiones, relativas a las medidas legislativas y administrativas que pueden afectar sus derechos e intereses; consistente en promover el respeto de su autodeterminación, sus instituciones, culturas, formas de vida, y normas y procedimientos propios, de ahí que la efectivización de la consulta y participación resulta primordial para la aplicación de las demás disposiciones, tales como la participación en la gestión socioambiental, el uso, administración y conservación de los recursos naturales.

Caracterización del monitoreo socioambiental indígena

La implementación del monitoreo socioambiental indígena permite asociar cabalmente la participación activa de los comunarios, tanto en la adopción de medidas respecto a los planes o proyectos que pretenden realizarse o que ya están en etapa de ejecución en sus territorios, las cuales a su vez poseen un carácter preventivo y de seguimiento permanente adaptado a sus modelos económicos, culturales, sociales, políticos y ambientales.

El monitoreo socioambiental es concebido desde la organización del pueblo guaraní⁷ como un “verdadero instrumento de participación”⁸ orientado a contribuir, prevenir y resolver conflictos socioambientales mediante el diálogo intercultural, la generación de información y los consensos. Tales particularidades han permitido la aplicación de sus procedimientos propios y la articulación orgánica y territorial para la toma de decisiones, aspectos que han facilitado, por una parte, la participación activa de las comunidades, y, por otro, el establecimiento de procesos de aprendizaje y fortalecimiento de capacidades en la implementación del monitoreo socioambiental a las actividades hidrocarburíferas en su zona.

La experiencia del monitoreo socioambiental en la Tierra Comunitaria de Origen (TCO) Charagua Norte ha tenido un alcance amplio respecto a la búsqueda real de la gestión socioambiental, desde la cual se ha asumido que las NPIOC deben jugar un papel dinámico y decisivo en las decisiones públicas o estatales que los afectan y no ser un mero objeto pasivo de protección.

7 La Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) es la máxima instancia de representación política y orgánica de la nación guaraní en Bolivia, cuyo territorio abarca los departamentos de Santa Cruz, Chuquisaca y Tarija. Su estructura orgánica está organizada en cuatro niveles de representación: nacional, consejos departamentales, capitanías zonales y capitanías comunales.

8 Concepto establecido el 2009 por la Capitanía de Charagua Norte y el Monitoreo Socioambiental Indígena de Charagua Norte.

El monitoreo socioambiental desde la visión del pueblo guaraní de Charagua Norte

El pueblo indígena guaraní de Charagua Norte entiende al monitoreo socioambiental como un derecho de las NPIOC, cuyo efectivo ejercicio abre la posibilidad del desarrollo y consolidación de su autodeterminación, el desarrollo de sus instituciones e iniciativas, además de propiciar el resguardo y garantía de otros derechos, tales como el de participación, la consulta previa, el consentimiento previo, libre e informado, la compensación e indemnización y la intangibilidad de sitios sagrados y servidumbres, entre otros.

Por otro lado, asume al monitoreo socioambiental como un verdadero instrumento de participación para la aplicación de estrategias técnicas y políticas, de modo que la organización indígena vigile y controle las actividades hidrocarburíferas que se desarrollan en su territorio, a través de su estructuración orgánica, de su planificación y ejecución de herramientas y métodos que permiten la supervisión y seguimiento a las afectaciones e impactos encontrados sobre los componentes socioambientales. Por otro lado, este instrumento permite, en la medida de su efectiva aplicación, que la organización decida sus propias prioridades de desarrollo y participe activamente en la formulación, implementación y evaluación de los planes y programas de desarrollo local.

Desde un enfoque técnico, la TCO Charagua Norte ha planteado que el monitoreo socioambiental es un mecanismo dinámico mediante el cual se puede realizar un trabajo organizado, permanente y sistemático de relevamiento de información necesaria para la evaluación y control de estado de situación de los componentes ambientales, biológicos, socio-económicos y culturales⁹, a través de la definición de indicadores, observaciones, registros continuos, mediciones, muestreos y otras técnicas de análisis cualitativo y cuantitativo, los que en su conjunto permiten determinar, de manera técnica y científica, el estado del medio socioambiental y las causas que lo condicionan o afectan.

Por otra parte, el monitoreo socioambiental indígena es asumido como una herramienta capaz de interpretar los resultados obtenidos del seguimiento y evaluación de los componentes socioambientales, de modo que se generen estrategias de incidencia ante las instancias competentes del Gobierno y las empresas operadoras, en cuanto a la mitigación de los impactos socioambientales negativos y a la promoción y generación de aquellos que son positivos. Asimismo, aporta y plantea rutas para la toma de decisiones respecto a la gestión ambiental y territorial de las NPIOC y genera información especializada, importante para el fortalecimiento de sus instituciones orgánicas.

9 Para una mejor aplicación del monitoreo socioambiental a las actividades hidrocarburíferas, las comunidades de Charagua Norte han propuesto dividir los componentes socioambientales susceptibles de ser impactados en tres categorías: a) ambientales, que agrupan al aire, agua y suelo, b) biológicos, que agrupan a la salud humana, flora y fauna, c) socio-económicos, que agrupan los recursos económicos, sociales y jurídico-institucionales, y d) culturales que engloban aspectos de la cultura, religión, idioma, educación e identidad.

Experiencia aplicada en la TCO Charagua Norte

La TCO Charagua Norte está ubicada en el Municipio de Charagua perteneciente a la Provincia Cordillera del departamento de Santa Cruz, tiene una extensión total demandada ante el INRA de 227,477.00 has. y una superficie mensurada de 228,273.00 has. El 3 de julio de 2003 el Estado boliviano le confiere el título de propiedad como Tierra Comunitaria de Origen (TCO) con una superficie de 70,455.76 has. Actualmente la titulación asciende a 109.162,6928 has., donde conviven aproximadamente 1300 familias pertenecientes a 30 comunidades guaraníes¹⁰.

A inicios del 2008, el conjunto de comunidades que conforman la TCO Charagua Norte demandaron iniciar un trabajo sistemático orientado a la vigilancia y control a las AOPH que operan en su territorio¹¹, pues la ausencia de espacios de diálogo entre las autoridades competentes de Gobierno, empresas operadoras y comunidades afectadas, han incrementado situaciones de conflicto socioambiental en territorios de las NPIO y cobrado trascendencia en las relaciones comunitarias y en los aspectos sociales, económicos, culturales y ambientales, sobre todo del pueblo guaraní. Con el propósito de encaminar un proceso concreto que permita resolver tales conflictos, las comunidades de Charagua Norte deciden trabajar de manera articulada con sus dirigencias e instancias orgánicas a nivel comunal y zonal¹².

10 Plan de Gestión Territorial TCO Charagua Norte, inventario de recursos naturales (2004). Datos actualizados de titulación a 2010 (CEJIS).

11 Sobre PLUSPETROL BOLIVIA CORPORATION S.A. (PBC), el año 1997 como resultado de la licitación de áreas libres de exploración, se adjudicó 6 bloques exploratorios con una participación del 100%, entre los que se encuentra el Bloque San Isidro, en el que se desarrollan los campos de explotación de gas Tacobo y Tajibo, áreas sujetas a monitoreo socioambiental en la TCO Charagua Norte. El campo Tacobo tiene una vida útil de 20 años a partir del 2003, en tanto para el Tajibo la duración del proyecto es de 40 años a partir del 2007.

Respecto a TRANSIERRA S.A., el 9 de mayo de 2001 obtuvo la Licencia Ambiental para realizar trabajos de perforación en el proyecto "Gasoducto Yacuiba-Río Grande (GASYRG)", en diciembre del mismo año la entonces Superintendencia de Hidrocarburos le otorgó la Concesión Administrativa para la Construcción y Operación del gasoducto GASYRG, por un plazo de 40 años. El GASYRG tiene una cobertura para el monitoreo socioambiental en las provincias Luis Calvo (Chuquisaca) y Cordillera (Santa Cruz).

En lo que concierne a TRANSREDES, el 2 de junio de 2008 se decreta la nacionalización por parte del Estado Plurinacional de la totalidad de las acciones que corresponden a TR HOLDINGS LTDA., en el capital social de TRANSREDES - Transporte de Hidrocarburos S.A. (Decreto Supremo N° 29586). YPFB Transporte desarrolla operaciones del Gasoducto Yacuiba - Río Grande (YABOG) el cual atraviesa las provincias Gran Chaco (Tarija), Luis Calvo (Chuquisaca) y Cordillera (Santa Cruz). Actualmente desarrolla el programa expansión del YABOG cuya área de influencia afecta a varias capitanías de la APG por un plazo de 40 años.

12 La nación guaraní está consolidada en tres departamentos del Bolivia: Santa Cruz, Chuquisaca y Tarija; tiene una estructura orgánica conformada por instancias de representación política denominadas Capitanías Zonales, las cuales aglutinan y organizan a comunidades guaraníes, las que comparten un espacio territorial común. A su vez, las Capitanías se constituyen en estructuras territoriales correspondientes a la APG.

En consecuencia, el monitoreo socioambiental aplicado en la TCO Charagua Norte se ha puesto en marcha en torno a la ejecución de una serie de actividades organizadas bajo un plan de trabajo o plan de acción propuesto por la Capitanía Zonal y las comunidades. El plan señalado fue construido a partir del desarrollo de asambleas orgánicas donde se analizaron y planificaron las acciones. Éstas se contemplaban en tres categorías: la primera relacionada a la capacitación sobre aspectos jurídicos y de derechos de las NPIOC respecto a las industrias extractivas; la segunda vinculada a la determinación y aplicación de sus normas y procedimientos, para organizarse y crear una institucionalidad propia que les permita tomar decisiones en la implementación del control y seguimiento de las actividades hidrocarburíferas; y la tercera orientada a la construcción de metodologías apropiadas para la identificación y caracterización de las causas que originan los impactos negativos sobre los componentes socioambientales y/o la vulneración de derechos, de manera que logren arribar a planteamientos de denuncia, petición y exigibilidad, a fin de que la resolución de los problemas socioambientales encontrados en el territorio, se realice con medidas administrativas, correctivas o sancionadoras, aspectos que el Estado no ha priorizado y omitido en la aplicación de sus políticas hasta la fecha.

La experiencia aplicada en la TCO Charagua Norte, nos muestra varias etapas que se han desarrollado de manera orgánica y sistemática y con una amplia participación de los pobladores de las comunidades en asambleas comunales y zonales. El trabajo desplegado hasta la fecha, a la vez, ha permitido construir y aplicar una metodología propia para el monitoreo socioambiental basada en la planificación participativa y el desarrollo de procesos formativos conducentes a: la identificación y recopilación de información cualitativa relevante respecto a las actividades hidrocarburíferas, la estructuración y funcionamiento del monitoreo socioambiental indígena como red de seguimiento, la inspección, identificación, descripción y determinación de impactos –referentes a las actividades hidrocarburíferas en áreas de AOPH,– mediante la caracterización

y priorización de componentes socioambientales, el relevamiento y registro de información producto de la vigilancia permanente a los componentes ambientales, biológicos, sociales y culturales y el muestreo en campo de factores específicos identificados para la cuantificación de impactos.

Desarrollo del proceso de implementación del monitoreo socioambiental en la TCO Charagua Norte

Identificación de causas

La primera etapa del proceso de monitoreo socioambiental que marcó la ruta articuladora entre comunarios de base y dirigentes comunales y zonales, para emprender el control y seguimiento adecuado a las actividades hidrocarburíferas que desarrollan las empresas operadoras, ha sido la identificación de causas, buscando las razones o causas sobre el por qué de las afectaciones y/o impactos socioambientales en la zona, ampliando sus alcances de análisis hasta la magnitud o cobertura en que se manifiestan sobre los componentes socioambientales.

Producto de la planificación participativa, se han desarrollado asambleas comunales para que representantes de todas las comunidades de la TCO Charagua Norte inicien un trabajo descriptivo y de identificación de las principales afectaciones a raíz de las AOPH sobre las relaciones entre comunidades y su entorno social, cultural y ambiental, para contar con los insumos necesarios para recapitular, clasificar, diagnosticar y dar posibles soluciones a dichas afectaciones en el territorio.

Las causas encontradas fueron asociadas tanto a los derechos colectivos como a las actividades hidrocarburíferas que se desarrollan en el territorio, las que de manera general han sido diferenciadas y priorizadas para su aplicación en dos grupos:

1. Transporte, referida especialmente a los gasoductos que atraviesan la TCO de norte a sud y las plantas de compresión.

2. Explotación, vinculada a los campos de explotación, campamentos, pozos de explotación, líneas de recolección, planta separadora de gas y ramales de gasoducto.

A continuación un detalle de los puntos más destacables registrados en esta fase:

Cuadro 1. Identificación de causas y afectaciones socioambientales por las actividades de explotación realizadas en los campos Tacobo y Tajibo de la TCO Charagua Norte.

FACTORES DE IDENTIFICACIÓN PRELIMINAR	
Aspectos ambientales	
1.	Las operaciones de explotación hidrocarburífera están degradando la calidad del aire cuya causa se debe a tres factores observados: a) La maquinaria de los campos genera ruido las 24 horas, b) Los productos resultantes de la quema de gas y otras sustancias tóxicas en los campos Tacobo y Tajibo, se dispersan hasta las comunidades más cercanas, al mismo tiempo no se conocen los informes de monitoreo del aire que realiza la empresa operadora, y c) Al no contar con un mantenimiento adecuado de los caminos comunales y vecinales, el transporte liviano y pesado de la empresa levanta polvo de manera permanente, afectando directamente a los pobladores de las comunidades.
2.	Actividades complementarias a las hidrocarburíferas, han degradado la calidad del agua de consumo y las áreas de acceso a este recurso. Las empresas subcontratistas extraen ripio, arena y agua bajo convenios poco transparentes con las comunidades y sin la aplicación de medidas preventivas, de mitigación y restauración.
3.	La construcción y operación de los ramales de gasoducto y gasoductos, ha generado deforestación permanente a lo largo de su recorrido así como también procesos erosivos, afectando la calidad del suelo, las poblaciones de flora y fauna silvestre, y por ende a las comunidades guaraníes que dependen de ellas. No se han ejecutado planes de educación ambiental, restauración ni medidas correctivas para subsanar estos impactos.
Aspectos sociales	
1.	La empresa y subcontratistas, no favorecen a los comunarios locales en la contratación de mano de obra calificada y no calificada, y cuando lo hacen no brindan seguridad laboral ni beneficios sociales.
2.	La empresa no respeta las estructuras orgánicas y la territorialidad de la TCO al momento de realizar contratos, convenios y acuerdos para el aprovechamiento de recursos naturales renovables. La empresa ofrece beneficios únicamente a algunas comunidades, promoviendo desigualdad socioeconómica, rupturas internas y conflictos intercomunales.
3.	Los planes de relacionamiento comunitario y planes de inversión social nunca han sido socializados a las comunidades, por lo cual el apoyo que brindan a la educación, salud y proyectos productivos es circunstancial y sin planificación participativa, por otro lado, existen afectaciones a la cultura guaraní generadas principalmente por la incorporación de nuevos hábitos y el desconocimiento del carácter territorial y las normas y procedimientos propios. A su vez, la aparición de actividades económicas ajenas a las de las comunidades, se han convertido en alto riesgo para niños, mujeres, jóvenes y en general para toda la población, provocando además, el incremento de la canasta familiar y de productos de primera necesidad.
4.	Se ha evidenciado la aparición "nuevas enfermedades" y la proliferación de otras, según los comunarios esto es atribuible a la aparición de las actividades hidrocarburíferas, incrementándose síntomas en el tracto respiratorio inferior, respiratorios, oculares, digestivos y dérmicos, principalmente.

Fuente: Elaboración propia.

Las causas encontradas han sido analizadas y definidas por los comunarios como prioritarias para el desarrollo integral y sustentable de su territorio, al mismo tiempo han sido acompañadas de recomendaciones o acciones correctivas que deben realizarse para remediar, detener o prevenir la afectación o el impacto detectado.

Estructuración del monitoreo socioambiental indígena y funcionamiento

Si bien la normativa vigente se ha enfocado principalmente a dar una estructura al monitoreo socioambiental basada en la conformación de comités, ésta resultó poco funcional y operativa para la dinámica de las comunidades. En este contexto, la reglamentación no ha podido subsanar la sostenibilidad económica del monitoreo, así como tampoco la realización de procesos coordinados funcionalmente, por ejemplo con el municipio, para una adecuada implementación del monitoreo socioambiental.

Según la normativa y reglamentación, el monitoreo socioambiental será financiado con fondos depositados por el representante legal de la empresa que realiza la AOPH, con un monto equivalente hasta el medio por ciento (0,5%) de la inversión total de las actividades hidrocarburíferas y de las inversiones adicionales posteriores a la licencia ambiental, obtenidas para cada etapa de operación del proyecto, conforme al art. 130 de la Ley N° 3058, en la cuenta fiscal del entonces Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente (MDRAyMA) – ahora Ministerio de Medio Ambiente y Agua (MMAyA) –, y bajo su manejo administrativo.

A más de cinco años de la promulgación de la Ley de Hidrocarburos, la obligación fiscal establecida es vulnerada por las empresas operadoras y por las autoridades competentes del Gobierno, retrasando la operatividad y funcionalidad del monitoreo socioambiental y sobre todo la implementación de actividades concretas de control y vigilancia.

A pesar de mantenerse un escenario desfavorable y con ausencia estatal para viabilizar tal aspecto financiero, la TCO Charagua Norte decidió continuar con las proyecciones y estrategias definidas orgánicamente, de manera tal que el control y vigilancia a las actividades hidrocarburíferas en su territorio cobre vigen-

cia e institucionalidad independientemente a los conflictos de carácter administrativo del nivel nacional, promoviendo la estructuración del Monitoreo Socioambiental Indígena de Charagua Norte (MSICHN) y estableciendo las políticas internas para su funcionamiento.

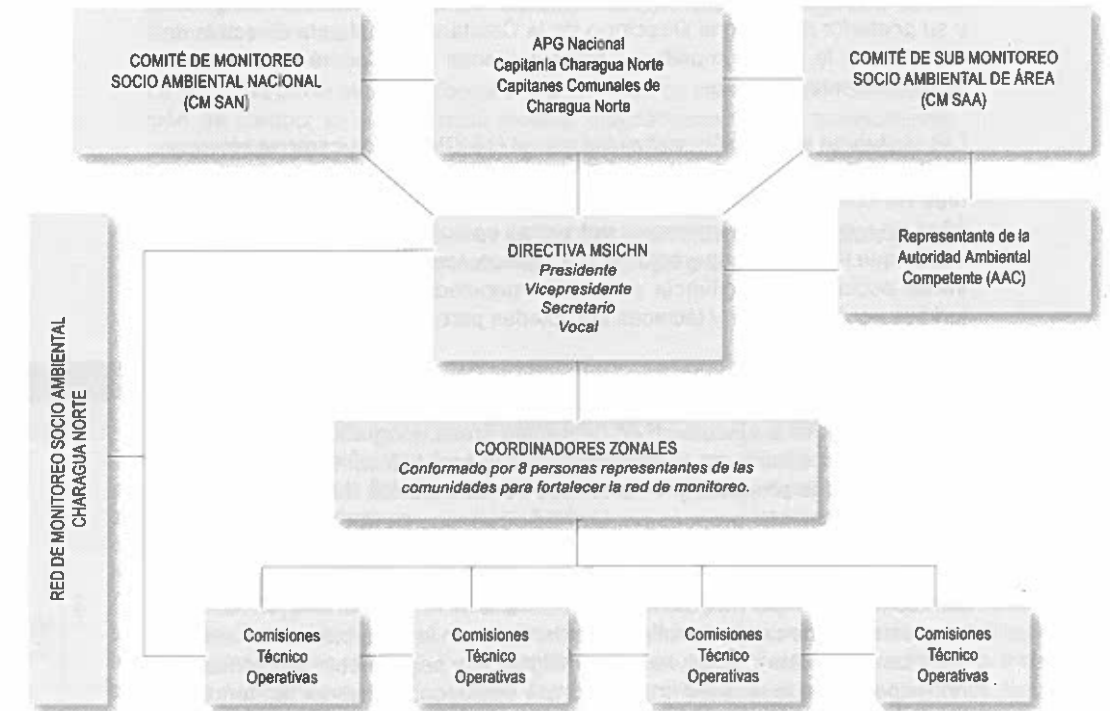
El MSICHN llegó a conformarse el 13 de mayo de 2008 en una asamblea zonal en la que participaron autoridades y representantes de las 30 comunidades de la TCO, quienes a través de sus normas y procedimientos propios establecieron la estructura, responsables y funciones de esta instancia de representación y ejecución orgánica. Las autoridades comunales y zonales, con la validación de los comunarios de base, delegaron la responsabilidad de instaurar, dirigir y administrar el MSICHN a 40 representantes designados por sus comunidades, así como elaborar su reglamento interno de funcionamiento. Del mismo modo, eligieron a dos representantes para formar parte del Comité de Monitoreo Socioambiental de Área (CMSAA) tal como señala el Decreto Supremo N° 29103.

El MSICHN, una estructura que articula a sus instancias zonales y comunales, con plena participación y acreditación orgánica, se constituyó en la instancia encargada de generar mecanismos de relacionamiento con las instancias competentes del Gobierno nacional y las empresas que operan en su territorio, a través de la construcción de informes técnicos de monitoreo socioambiental, pronunciamientos, denuncias y/o peticiones, entre otros instrumentos de control y seguimiento desarrollados (Fig.1).

El MSICHN no funciona de forma estática, sino por el contrario dinámicamente, y su principal característica operativa es desplegarse como una "red de monitoreo" abocada al control y vigilancia de las actividades hidrocarburíferas en todo el territorio de la TCO, tanto al interior de los campos hidrocarburíferos, como en las áreas de influencia directa e indirecta. El trabajo de la red de monitoreo socioambiental se basa en el respeto de la integralidad del territorio, las estructuras orgánicas comunales, zonales y nacionales, promoviendo la participación y toma de decisiones de hombres y mujeres, contemplado la equidad de género y generacional, aportando en la sistematización y organización de información social, económica, cultural y ambiental, y promoviendo el

fortalecimiento del pueblo indígena guaraní para enfrentar y desarrollar procesos de gestión ambiental en sus territorios.

Fig. 1. Estructura orgánica del Monitoreo Socioambiental Indígena Charagua Norte



Fuente: MSICHN

En la actualidad el monitoreo socioambiental se está aplicando por el MSICHN tanto en las actividades de exploración sísmica como en las de explotación de hidrocarburos, sin embargo también contribuye en el control de otras actividades que generan impactos socioambientales tales como extracción de madera, telecomunicaciones y construcción de carreteras.

Inspección y descripción de impactos socioambientales en campos de explotación

Una vez estructurado el MSICHN, se desarrolló una nueva etapa del monitoreo socioambiental, consistente en el planteamiento de informes descriptivos y denuncias a partir de la identificación de afectaciones y/o impactos socioambientales. Para tal efecto, la red de monitoreo socioambiental planificó inspecciones a los campos hidrocarburíferos Tacobo y Tajibo, donde realizó un relevamiento exhaustivo de información sobre la situación ambiental y los niveles de responsabilidad social y corporativa de la empresa (PBC).

Con el fin de obtener información precisa y resultados óptimos que faculten el planteamiento de denuncias puntuales sobre el accionar de las empresas operadoras, el trabajo se dividió en tres partes: la primera consistente en la realización de diagnósticos previos de los Estudios de Evaluación de Impacto Ambiental (EEIA) de los proyectos mencionados, así como también

del contrato de operación entre YPFB y PBC¹³; luego de socializada la información de los EEIA y el contrato de operación a las comunidades, se inició la segunda parte, con la definición de actividades y metodologías a ser aplicadas en las áreas que serán inspeccionadas y, finalmente, la tercera parte, que derivó de las anteriores dos, consistió en la elaboración de informes técnico-cualitativos fundamentados a partir de los resultados conseguidos y su posterior remisión al Directorio de la Capitanía Zonal, a la Directiva del MSICHN, a la red de monitoreo socioambiental y al Comité de Monitoreo Socioambiental de Área.

Las visitas de inspección realizadas por el MSICHN a los campos hidrocarbúferos: Tacobo, el 15 de julio, y Tajibo, el 14 de noviembre de 2008, además de constituirse como las primeras experiencias, luego de más de 50 años de cohabitar con empresas petroleras en su territorio y por primera vez desde que iniciaron la operación ambos pozos, los pobladores locales logran iniciar acciones de vigilancia y control organizado, utilizando fundamentos jurídicos consolidados y técnicas apropiadas para la inspección de campo.

En todo este trayecto de trabajo, la red de monitoreo socioambiental ha detectado serias deficiencias en los EEIA de ambos proyectos hidrocarbúferos, por ej., pese a ejecutarse en diferentes áreas geográficas son prácticamente idénticos, tanto en su planteamiento descriptivo como en la magnitud de los impactos previstos y los alcances de las medidas de mitigación y seguimiento ambiental propuestas. Las insuficiencias en la definición del área de influencia del campo Tacobo, dejan fuera del análisis a más del 80% de las comunidades que forman parte de la TCO. Por su parte el EEIA correspondiente al campo Tajibo omite la existencia de la TCO Charagua Norte, lo cual para ambos casos se refleja directamente en la línea base inconsistente y en las propuestas de prevención, mitigación y seguimiento ambiental que no responden a la realidad sociocultural y socioeconómica del territorio.

13 La Evaluación de Impacto Ambiental es un procedimiento administrativo que debe comprenderse desde la perspectiva jurídica y técnica. Los EEIA son documentos elaborados por la empresa operadora y un equipo consultor multidisciplinario, destinados a identificar y evaluar los potenciales impactos positivos y negativos que pueda causar la implementación, operación, futuro inducido, mantenimiento y abandono de una AOPH, con el fin de establecer las correspondientes medidas para evitar, mitigar o controlar aquellos que sean negativos e incentivar los positivos. El EEIA tiene carácter de declaración jurada y puede ser aprobado o rechazado por la Autoridad Ambiental Competente (AAC), que es el mismo Viceministerio de Medio Ambiente, Biodiversidad y Cambios Climáticos, de conformidad con lo prescrito en el Reglamento de Prevención y Control Ambiental de la Ley N° 1333 de Medio Ambiente.

El Contrato de Operación entre YPFB y la empresa PBC, se ha suscrito el 28 de octubre de 2006 de conformidad con el Art. 139 de la anterior CPE, la Ley N° 3058 de Hidrocarburos y el Decreto Supremo N° 28071. Asimismo, fue aprobado por el Órgano Legislativo conforme al art. 59 (5) de la anterior CPE. El objeto del contrato se resume en tres acápites: a) La empresa cubrirá todos los costos y ejecutará todas las operaciones petroleras en el área de contrato bajo exclusiva cuenta y riesgo a cambio de otorgar a YPFB la retribución respectiva, al mismo tiempo YPFB no asumirá riesgo ni responsabilidad con respecto a las operaciones petroleras o resultados de las mismas, b) El contrato no confiere a PBC en ningún momento derecho de propiedad sobre los yacimientos de hidrocarburos, ni sobre la propiedad de los hidrocarburos producidos; y, c) El Estado le confiere a PBC un área total explotación de 38,000.00 has. dentro de la TCO Charagua Norte.

Estas deficiencias se replican en la gran mayoría de los EEIA aprobados en el país, razón por la cual el MSICHN ha identificado como prioridad que la red de monitoreo socioambiental participe activamente en la construcción de los estudios de línea base, planes de prevención y mitigación, y planes de adecuación y seguimiento ambiental de los EEIA que comprometen los intereses de las NPIOC, como condición necesaria para la otorgación de las licencias ambientales.

La segunda parte estuvo referida a la aplicación de metodologías de inspección de campo, lo que permitió evaluar cualitativamente los componentes socioambientales afectados por la ejecución de las actividades hidrocarbúferas, encontrándose las siguientes observaciones:

Cuadro 2. Identificación y relación entre los impactos socioambientales, las causas que los generan y las acciones o medidas correctivas propuestas por el MSICHN.

COMPONENTES AMBIENTALES			
	Efecto-impacto advertido	Causa identificada	Propuesta de acción correctiva
AIRE	<ol style="list-style-type: none"> Contaminación del aire, reflejada en el aspecto y salud de la flora silvestre cercana a los caminos de acceso a los campos, comunidades y otras áreas de influencia. Contaminación acústica en las comunidades Tacurú, Igmiri y Aimirí, manifestada por los propios comunarios y reflejada por la ausencia de especies de fauna silvestre. 	<ol style="list-style-type: none"> Escape de gases nocivos que afectan a las plantas cultivadas y silvestres. Las plantas Tajibo y Tacobo trabajan las 24 horas, generando ruido en horarios no permitidos, por otro lado, existe la presencia cotidiana de maquinaria pesada de las subcontratistas en las quebradas Tacurú y Saipurú. 	Realizar monitoreo periódico de la calidad del aire y presentar informes mensuales tanto a la autoridad ambiental competente como al MSICHN. En caso de sobrepasar los límites permisibles, implementar acciones preventivas y de mitigación. Readecuar los horarios de trabajo, respetando los horarios de descanso y los lugares sensibles, como en el caso de las quebradas.
AGUA	<ol style="list-style-type: none"> El convenio privado para la venta de ripio de la quebrada de Tacurú no contempla la extracción de agua, lo que ha generado la degradación en su calidad, visible por el estancamiento de agua, suspensión de sólidos y posible presencia de aceites y grasas. 	<ol style="list-style-type: none"> Explotación de agua en la quebrada Tacurú y Saipurú sin medidas de prevención. Presencia de desechos, residuos sólidos y carburantes en las quebradas. 	<p>Iniciar un estudio de la calidad de agua y su respectivo tratamiento. Paralelamente, aplicar medidas correctivas en las quebradas impactadas, especialmente de Tacurú y Saipurú.</p> <p>Presentar informes periódicos de la calidad del agua de las quebradas, tanto a la Autoridad Ambiental Competente como al MSICHN.</p>
SUELOS	<ol style="list-style-type: none"> Erosión en cercanías de la quebrada Tacurú, contaminación de suelos por residuos sólidos y basura a lo largo de los caminos de acceso. Posible contaminación de las capas superficiales e internas del suelo con líquidos residuales provenientes de la separación de gas. 	<ol style="list-style-type: none"> Deforestación y pérdida de nutrientes del suelo por el raspaje y extracción de áridos. No hay manejo apropiado de corrientes de agua. Acumulación de desechos y desperdicios. Reinyección de aguas de formación en pozos de explotación antiguos del campo Tacobo. 	<p>Activar los planes de restauración ambiental para evitar la erosión en zonas cercanas a las quebradas, así como las brigadas de limpieza de los caminos.</p> <p>Elaboración y socialización de cronogramas de reinyección de aguas de formación, con participación del MSICHN.</p>

COMPONENTES BIOLÓGICOS			
	Efecto-impacto advertido	Causa identificada	Propuesta de acción correctiva
FLORA Y FAUNA	1. Presencia de enfermedades en los animales domésticos, malformaciones en el ganado vacuno y caprino además de muertes prematuras y abortos espontáneos.	1. Degradación de la calidad del agua, suelos y zonas de pastoreo donde se alimenta la fauna silvestre y doméstica.	Realizar estudios médicos a los animales domésticos. Reforzar la línea base de los EEIA con estudios profundos del estado de situación de las poblaciones silvestres.
	2. Migración de algunas especies de animales silvestres aprovechadas para la cacería y sustento.	2. Tránsito de moviidades y ruido permanente generado por las operaciones de las plantas Tacobo y Tajibo.	Iniciar acciones de restauración vegetal en las zonas degradadas, bajo un cronograma consensuado con el MSICHN.
	3. Reducción de recursos maderables y pérdida de especies de fauna silvestre en la zona.	3. Explotación de madera y deforestación para la instalación de postes en ambos campos de explotación.	Elaborar y aplicar planes de prevención contra riesgos, evitar el ingreso de animales domésticos a los campos de explotación.
	4. Presencia de ganado en zonas de explotación, elevada probabilidad de accidentes.	4. No existen medidas de seguridad en las plantas de separación, planchada de los pozos de explotación, líneas de recolección y helipuertos.	
SALUD HUMANA	1. Proliferación de afecciones respiratorias, estomacales, intestinales, oculares, dermatológicas en las comunidades aledañas a las quebradas Tacurú y Saipurú, cercanas al campo Tajibo.	1. Contaminación de agua a la quebrada Tacurú a causa de la extracción de áridos y agua, sin la adopción de medidas preventivas y correctivas. Levantamiento constante de polvo por exceso de velocidad en las rutas de acceso a los campos y otras rutas comunales.	Restauración ambiental completa de la quebrada de Tacurú. Elaborar participativamente un plan de apoyo a la salud comunitaria, preventivo e integral, acorde a los requerimientos de las comunidades, el mismo debe incorporarse en los planes de desarrollo comunitario.
	2. No se cumplen metódicamente los compromisos asumidos por la empresa respecto a la atención médica y el fortalecimiento del área de salud comunitaria.	2. No existen visitas médicas en las comunidades donde se han extraído áridos. Distribución de medicamentos no apropiados y/o vencidos.	Readecuar los cronogramas de mantenimiento y riego de los caminos accesos comunales y enviarlo al MSICHN para su seguimiento y control.
COMPONENTES SOCIO-ECONÓMICOS			
	Efecto-impacto advertido	Causa identificada	Propuesta de acción correctiva
ASPECTOS SOCIOECONÓMICOS	1. Inexistencia de un plan de apoyo laboral e incumplimiento de contratos de trabajo suscritos con comunarios, asimismo la empresa solicita requisitos incompatibles para trabajos de mano de obra no calificada.	1. Mínima generación de empleo a los comunarios, por parte de la empresa.	Elaborar de manera participativa planes de apoyo laboral y de desarrollo comunitario, respetando la cosmovisión, estructuras orgánicas, prioridades y normas y procedimientos propios del pueblo guaraní. Mejorar los programas de educación vial y reforzar los instrumentos de señalización.
	2. Escasas oportunidades para mejorar la producción agrícola.	2. No existen planes de desarrollo orientados a la soberanía alimentaria y a la productividad. La contaminación llega a los sitios de sembradío, en desmedro de la producción local.	
	3. Cooptación de dirigentes comunales.		

COMPONENTES SOCIO-ECONÓMICOS			
	Efecto-impacto advertido	Causa identificada	Propuesta de acción correctiva
ASPECTOS SOCIOECONÓMICOS	4. Reducción de materiales para la construcción y mejoramiento de viviendas comunales.	3. La empresa y/o subcontratistas realizan convenios o acuerdos con comunidades sin consentimiento de la Capitanía Zonal.	
	5. Contingencias de tránsito y accidentes con animales domésticos.	4. Extracción de ripio, arena y otros materiales de la quebrada Tacurú, para la construcción de obras para la empresa operadora. 5. Precaria señalización y medidas de prevención de accidentes en las carreteras y accesos comunales, así como de mantenimiento de las carreteras de acceso a los campos y comunidades.	
ASPECTOS JURÍDICO- INSTITUCIONALES	1. Desvalorización de autoridades comunales y zonales, normas y procedimientos propios.	1. Poco respeto a la organización y estructura orgánica. Desconocimiento de la empresa acerca de las resoluciones emergidas en asambleas en la zona. Poca coordinación entre la capitanía, autoridades comunales y las empresas. La empresa no aplica políticas adecuadas de relacionamiento comunitario, generando conflictos entre comunarios y dirigentes de la capitanía.	Instaurar asambleas de coordinación interna entre comunidades y directiva de la Capitanía, para el tratamiento de convenios y acuerdos con la empresa. La empresa no debe realizar acuerdos o convenios aislados con las comunidades, ésta requiere la autorización y consentimiento de las estructuras orgánicas.
COMPONENTE CULTURAL			
	Efecto-impacto advertido	Causa identificada	Propuesta de acción correctiva
ASPECTOS CULTURALES	1. Desvalorización de usos y costumbres, idioma, vestimenta y otras prácticas culturales en las comunidades, incrementada por la presencia de las empresas operadoras.	1. El relacionamiento comunitario no se ha elaborado con la participación de los comunarios, provocando en algunos casos perturbación de las formas de vida y en otros promoviendo en los jóvenes el menosprecio de su propia cultura.	Fomentar planes permanentes de promoción y revalorización cultural guaraní, tales como el idioma, aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, la artesanía y otras prácticas ancestrales.

Fuente: Informe técnico cualitativo del MSICHN.

Los impactos socioambientales identificados de manera cualitativa, fueron la base para la elaboración del informe técnico que fue concluido por el MSICHN el 13 de septiembre de 2009 en la comunidad Kaipepe de la TCO Charagua Norte. Este informe se elaboró utilizando los registros obtenidos de las visitas de inspección a los campos de explotación y las áreas de actividad hidrocarburífera, determinando las causas e impactos generados sobre los componentes socioambientales. El documento final fue entregado a la Capitanía de la APG Charagua Norte y al CMSAA, con el propósito de plantear acciones correctivas a las afectaciones registradas, las que fueron objeto de seguimiento y control para garantizar una activa participación de la red de monitoreo socioambiental, y para establecer canales de incidencia ante las empresas respecto al cumplimiento de sus obligaciones ambientales y sociales.

Demostración de causas y efectos de las actividades hidrocarburíferas

Luego de haber concretado las visitas de inspección a los campos hidrocarburíferos, se concluyeron tres aspectos fundamentales. El primero, que el CMSAA se encuentra debilitado y sin opciones para coordinar con el CMSAN, que a su vez se encuentra desarticulado y sin la capacidad de asumir responsabilidades y mucho menos tomar decisiones respecto a los informes presentados por las instancias de base. El segundo, que la empresa PBC al igual que la AAC han omitido elementos sustanciales en los EEIA aprobados, los cuales deben ser resueltos inmediatamente para continuar el desarrollo de las actividades. Y, tercero, que la empresa PBC, si bien mantiene y controla estándares ambientales relativamente aceptables al interior de los campos de explotación, fuera de ellos, especialmente en las áreas contiguas y las comunidades, las afectaciones e impactos se amplifican y se generan escenarios de fragilidad en los componentes socioambientales, lo que requiere un análisis y monitoreo socioambiental más riguroso.

Con la finalidad de dar soluciones a esta situación adversa, el MSICHN inició una siguiente etapa enfocada a monitorear las áreas comunales y otras áreas de afectación indirecta, que corresponden a las comunidades y zonas

ecológicamente sensibles, incorporando nuevas herramientas que establezcan parámetros cuantitativos y científicos para obtener un panorama más preciso de las causas, efectos y estado de situación socioambiental, de forma que la toma de decisiones en cuanto al control y vigilancia de las actividades hidrocarburíferas contengan mayores elementos para su justificación.

Uno de los principales avances que destaca al monitoreo socioambiental de Charagua Norte a nivel nacional, es la forma en que ha evolucionado sus capacidades de obtención y evaluación de información de campo, desde un enfoque técnico y una perspectiva de resguardo de derechos de las NPIOC hasta la aplicación de métodos de protección, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y no renovables, lo cual ha dado pie para dar continuidad a tareas destinadas no solo de identificación de impactos negativos, sino también de aproximación y/o demostración técnica y científica sobre cuál o cuáles son las causas que los generan, la magnitud y efectos que repercuten sobre los componentes socioambientales y, finalmente, el planteamiento de propuestas, más que denuncias, tendientes en inicio a efectivizar los planes de mitigación, restauración, o cuando corresponda, a través de demandas administrativas y/o jurisdiccionales.

Como se puntualiza anteriormente, el monitoreo socioambiental abarca un amplio factor de análisis ambiental el cual repercute en la posterior toma de decisiones respecto al control ambiental, que viene a ser la aplicación de acciones o medidas específicas, periódicas y sistemáticas para minimizar el impacto ambiental que provocan las actividades hidrocarburíferas y salvaguardar los sistemas naturales, todas ellas sujetas a las reglamentaciones ambientales vigentes y a la implementación del monitoreo socioambiental en la TCO Charagua Norte.

En este sentido, el trabajo orientado a la demostración de las causas y principalmente los efectos o impactos generados, se ha dividido en tres fases: a) zonificación, priorización y caracterización, b) monitoreo de componentes socioambientales, y c) muestreo en campo y cuantificación de impactos.

Zonificación, priorización y caracterización de impactos socioambientales

Para comprender el proceso de zonificación y priorización que plantea el MSICHN, se debe tener en cuenta que el pueblo guaraní de Charagua Norte asume a la TCO como una estructura individual, indivisible e integrada, análoga al cuerpo humano en la que los órganos representan a las comunidades, lo cual significa que cualquier impacto sobre una de sus partes, afecta directamente al resto de la estructura, al margen de la definición de las áreas de influencia directa e indirecta establecidas por las empresas operadoras y consultoras subcontratadas.

La zonificación se refiere a la subdivisión y delimitación, con fines metodológicos, del territorio que será evaluado. Surgió por la necesidad de establecer áreas de monitoreo menos extensas respecto al área total del territorio y que a su vez sean afines a la organización territorial interna de la TCO, a las características fisiográficas y ecológicas, y su relación con las actividades hidrocarburíferas.

En Charagua Norte se zonificó la TCO en 6 áreas de monitoreo y muestreo: 1. Masavi, 2. Puerto Viejo, 3. El Espino, 4. Taputá- 5. Kaipepe y 6. Tierra Nueva, utilizando herramientas de sistemas de información geográfica, las que están bajo la supervisión y seguimiento de los coordinadores zonales y las comisiones técnico-operativas del MSICHN.

La priorización consistió en la realización de un ajuste y organización de los componentes socioambientales susceptibles de ser afectados, tomando en cuenta la prioridad e importancia que los comunarios les atribuyen en cada una de sus comunidades. Asimismo, fueron priorizadas las áreas donde se realizará el monitoreo socioambiental y muestreo en campo respecto a las actividades de explotación hidrocarburífera.

La priorización de los componentes socioambientales arribó a una caracterización de las áreas de acción, lo que ha permitido además iniciar el estudio de línea base socioambiental para diagnosticar el estado de situación socioambiental en el que se encuentra la TCO, cuya finalidad es la de contar con información actual de las condiciones ambientales y sociales, a partir de la cual se pueda comparar en el tiempo y espacio, en qué medida las actividades hidrocarburíferas deterioran, mantienen o mejoran dichas condiciones.

Los componentes socioambientales priorizados tanto para el monitoreo como para el muestreo (aspecto que veremos más adelante) fueron agrupados como indica el siguiente cuadro:

Cuadro 3. Relación entre los componentes socioambientales priorizados por las comunidades y las áreas destinadas tanto a monitoreo socioambiental como a muestreo.

MONITOREO SOCIOAMBIENTAL			
Monitoreo	Áreas de monitoreo	Muestreo	Áreas de Muestreo
Aspectos socioeconómicos	1, 2, 3, 4, 5 y 6.	Agua	1, 4 y 6
Aspectos jurídico-institucionales	1, 2, 3, 4, 5 y 6.	Suelo	1, 4 y 6
Aspectos culturales	1, 2, 3, 4, 5 y 6.	Flora	1, 2, 3, 4, 5 y 6.
Salud humana	1, 2, 3, 4, 5 y 6.		

Fuente: Elaboración propia.

Como se observa en el Cuadro 3, el monitoreo socioambiental comprende dos técnicas: el monitoreo y el muestreo, para lo cual se ha realizado una diferenciación metodológica para ambas, tomando en cuenta las diferentes áreas priorizadas por las comunidades de la TCO. La acumulación, sistematización y análisis de información sobre los componentes ambientales y biológicos se realizó a partir del muestreo, que incorpora acciones de medición, observación, recolección de muestras de agua, suelo y flora y análisis de laboratorio, en áreas de sensibilidad ecológica y con presencia de actividades hidrocarburíferas. En tanto que el relevamiento y análisis de los aspectos sociales, económicos, jurídico institucionales, culturales y salud humana se realizó a partir del monitoreo, mediante el desarrollo de registros y evaluaciones en reuniones y asambleas comunales y zonales.

Monitoreo de componentes socioambientales

El monitoreo de los componentes sociales, económicos, jurídico-institucionales, culturales y salud humana, fue realizado por la red de monitoreo socioambiental, entre julio del 2009 y junio del 2010, para determinar parámetros que permitan determinar el estado de situación de estos factores con relación a las personas y las comunidades de la TCO. Para tal efecto se utilizaron planillas de relevamiento de información tomando en cuenta tres aspectos, el primero relacionado a verificar qué actividades de la empresa generan impactos sobre los componentes socioambientales, el segundo orientado a la proposición de acciones de vigilancia, y el tercero a comunicar de manera transparente los resultados obtenidos del proceso de monitoreo a todas las comunidades involucradas.

El MSICHN ha considerado que los elementos sustanciales que permiten realizar eficazmente el proceso de monitoreo de los componentes mencionados, son la generación de mecanismos de confianza y credibilidad entre la red

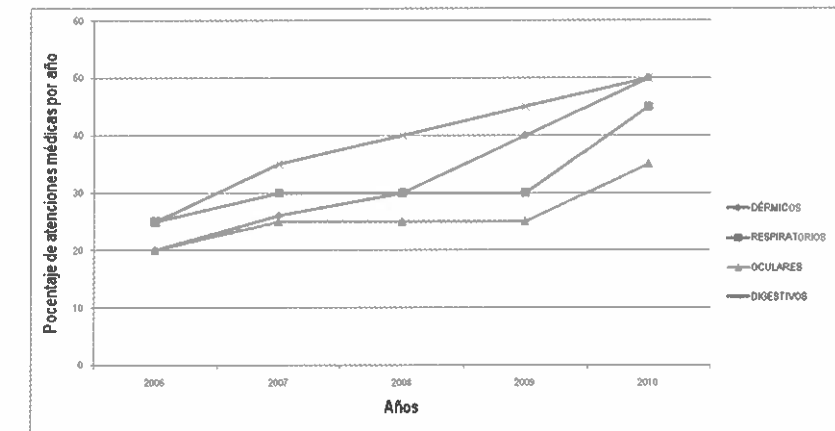
de monitoreo socioambiental y los comunarios, y los resultados de la vigilancia socioambiental participativa, la que puede resultar de una tarea dificultosa e "ingrata" en casos en los que no se efectúan con total transparencia y participación permanente.

Los resultados obtenidos en esta etapa se pueden dividir en tres. El primero relacionado al diagnóstico de los aspectos socioeconómicos, en el que se evidencia por un lado un estancamiento respecto a las condiciones y calidad de la educación en las comunidades, y por otro, se evidenciaron serios problemas de acceso a servicios básicos tales como agua potable, electrificación y vivienda, entre otros. Al mismo tiempo, se ha constatado que la empresa PBC presenta serias deficiencias de relacionamiento con las comunidades al momento de cumplir compromisos, referidos principalmente a la generación de empleo y al apoyo en la producción local.

El segundo corresponde a los aspectos jurídico-institucionales, por lo que se comprobó que la empresa vulnera las estructuras orgánicas y las normas y procedimientos propios del pueblo indígena guaraní, puesto que realiza convenios aislados con algunas autoridades y sin el consentimiento de las autoridades zonales y de los comunarios de base, generando conflictos intercomunales e incluso división orgánica.

El tercero, relacionado a la salud humana, nos muestra un panorama poco alentador en términos de acceso a la salud de los comunarios, y en el que muy pocos son los que se benefician de una buena calidad de atención médica, la cual a su vez está concentrada únicamente en la capital del municipio. Por otro lado, la red de monitoreo socioambiental constató que las enfermedades se han incrementado en los últimos cinco años, las mismas que están vinculadas o son producto de la intensificación de actividades hidrocarburíferas, tal como se observa en la siguiente figura.

Fig. 2. Relación entre las atenciones médicas a los comunarios de la TCO Charagua Norte durante los últimos 5 años.



Fuente: Informe de resultados monitoreo socioambiental – MSICHN.

Muestreo en campo y cuantificación de impactos

El muestreo en campo de los componentes socioambientales susceptibles de ser contaminados, se basa en la aplicación de metodologías estandarizadas y replicables, y en las capacidades y conocimientos ancestrales sobre los recursos naturales. En Charagua Norte se realizaron trabajos de colecta y muestreo de agua y suelo en zonas específicas, permitiendo cuantificar valores de contaminación existentes, paralelamente se realizó un estudio de flora silvestre como indicador biológico para la determinación del estado de conservación en la TCO. Para tal efecto, se realizaron análisis de laboratorio e interpretación de los resultados, que permitieron generar credibilidad y confianza de los resultados del proceso de muestreo y obtener importantes avances en la toma de decisiones respecto a los niveles de responsabilidad socioambiental de las empresas operadoras.

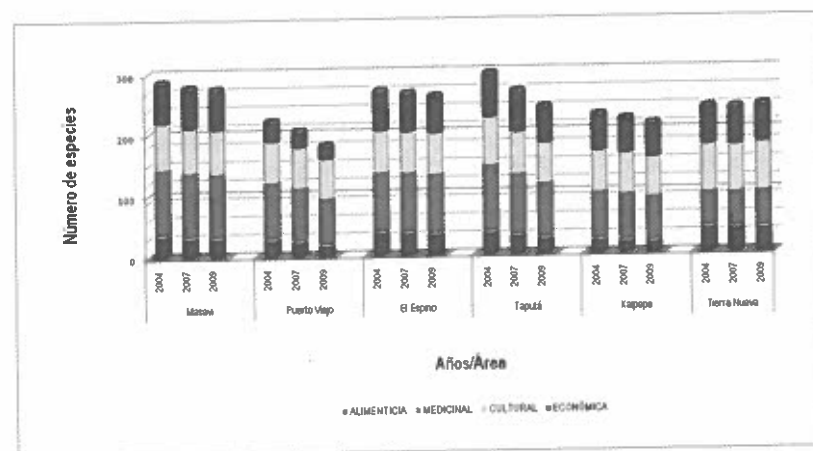
Respecto al agua, se concluyó que existe presencia de contaminantes derivados de hidrocarburos en las quebradas Tacurú y Saipurú, lo que es producto de un mal manejo realizado por operadores de los hidrocarburos en zonas sensibles. Si bien los límites de contaminación no exceden la normativa ambiental vigente, existe una tendencia de incremento de estos valores debido al aumento de los valores en diferentes épocas del año.

Del mismo modo, para el componente suelo se obtuvieron valores relativamente altos de metales contaminantes como arsénico, cadmio y plomo, no obstante estos valores se relacionan al desarrollo de otras actividades vinculadas al desarrollo rural, por otro lado es importante resaltar que las áreas vinculadas a los ramales de gasoducto presentan una degradación considerable de la capa fértil del suelo, atribuible a la pérdida de vegetación y la no aplicación oportuna de planes de restauración.

En cuanto al análisis de flora, se ha constatado que hay una gran diversidad de especies silvestres de importancia alimenticia, medicinal, cultural y económica, sobre las cuales existe una fuerte presión de las actividades hidrocarburíferas, habiendo disminuido significativamente las áreas destinadas a

su manejo y aprovechamiento sostenible. La siguiente figura nos muestra el balance obtenido sobre la situación de las poblaciones de flora silvestre de importancia para la TCO, en el periodo comprendido entre el 2004 y 2010, tiempo en el que la empresa PBC realiza operaciones en el territorio.

Fig.3. Estado de situación del uso de flora silvestre en la TCO Charagua Norte



Fuente: Informe de resultados monitoreo socioambiental – MSICHN.

En la Fig. 3, se observa que el número de especies utilizadas por las comunidades tienden a disminuir con el transcurso del tiempo, lo cual es atribuible a la ejecución de las actividades hidrocarburíferas, puesto que degradan el hábitat y por consiguiente afectan a las poblaciones silvestres, tal efecto se aprecia en las zonas de Taputá y Puerto Viejo donde el número de especies declina significativamente en relación a las otras tres zonas donde la actividad hidrocarburífera es menor. Este impacto negativo se manifiesta además en el perjuicio a los comunarios que usan dichos recursos para su abastecimiento y subsistencia.

Por otro lado, los datos obtenidos sobre la flora silvestre han permitido iniciar un trabajo orientado a conocer la estructura y caracterización vegetal del territorio, información importante para determinar, en posteriores fases, zonas sensibles, de importancia ecológica y de manejo y aprovechamiento sostenible, a modo de replantear y tomar decisiones sobre las áreas destinadas para futuros eventos de exploración y explotación hidrocarburífera.

La toma de decisiones a la que se hace referencia ha consistido en que el MSICHN vierte recomendaciones a la Capitanía de Charagua Norte, basadas en los resultados obtenidos, para que ésta establezca mejores condiciones de relacionamiento con la empresa operadora a partir de la exigencia del cumplimiento de planes de restauración y mitigación, mejoramiento de sus niveles de responsabilidad social y finalmente, el acceso y participación directa de los beneficios para mejorar los niveles y calidad de vida de los comunarios.

Los datos obtenidos en el monitoreo socioambiental y el muestreo de campo, se constituyen además como insumos esenciales para la construcción de la línea base socioambiental de la TCO Charagua Norte, la que se encuentra

en etapa de construcción, y que facilitará herramientas al trabajo de control y vigilancia socioambiental, especialmente en lo comparativo en tiempo y espacio.

Consideraciones finales

A manera de conclusión general, se ha visto que el monitoreo socioambiental siendo un tema técnico, concreto y con resultados visibles, a partir del trabajo realizado por la red de monitoreo socioambiental junto al MSICHN, está ayudando a construir confianza, condiciones de igualdad a nivel técnico y organizativo, gracias a los procesos formativos y a la generación de un trabajo compartido en los niveles de la APG, con la intención de proponer mejores posibilidades de incidencia ante las empresas operadoras y ante el propio Gobierno.

Para este fin, es necesario que se entable una revisión jurídica exhaustiva de las normativas vigentes, respecto al control y vigilancia de las actividades extractivas (con mayor especificidad en los hidrocarburos), para plantear mejores condiciones para su aplicabilidad. En el caso concreto, para la sostenibilidad económica del monitoreo socioambiental, consolidar procesos formativos permanentes para los monitores de base, los que deben ser actualizados periódicamente; asimismo se debe descentralizar y dar mejores condiciones de funcionalidad a los comités (o desde otras instancias) de monitoreo socioambiental, respetando la diversidad y autodeterminación de las NPIOC, así como sus estructuras orgánicas y sus normas y procedimientos propios.

Instancias como el MSICHN deben ser consideradas como parte de la gestión integrada de los recursos naturales y del medio ambiente, promoviendo su manejo y desarrollo, con el fin de maximizar el bienestar social y la participación equitativa en beneficios resultantes de las AOPH, sin comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas vitales, lo cual significa que progresivamente evalúen no solo los impactos de las empresas hidrocarburíferas sino, todas las fuentes posibles de afectación que surgen de proyectos de desarrollo y otros extractivos en los territorios indígenas originarios y campesinos.

Éstas deben intervenir durante todo el proceso de la cadena productiva de los hidrocarburos, a su vez deben aplicar sus acciones de vigilancia a todas las actividades que impacten en los recursos naturales, con un enfoque integral del territorio, y utilizando tecnologías y conocimientos alternativos que mejoren los resultados de las actividades de monitoreo socioambiental y muestreo en campo.

Se debe generar mayor apertura por institucionalizar las normas y procedimientos, tarea que es compartida con el Gobierno, de forma que estas experiencias mejoren los alcances de los instrumentos ambientales existentes, tales como los procesos de elaboración de los EEIA, planes de manejo y desarrollo comunitario, fiscalización y control ambiental y otros.

Se debe garantizar la independencia del financiamiento en las actividades del monitoreo socioambiental, recomendando que los fondos provengan de las empresas y sean administrados de manera transparente y eficiente por las propias estructuras de monitoreo acreditadas y validadas por sus organizaciones nacionales, zonales y locales.

Proyecciones y perspectivas

Los alcances logrados forman parte de un proceso técnico y político, que hasta el momento ha incrementado notoriamente el empoderamiento territorial de la organización, y contribuido eficazmente en la acumulación, sistematización y análisis de información social, ambiental y cultural, abriendo interesantes espacios de participación activa en la gestión territorial y socioambiental. No obstante, queda claro que al tratarse de un proceso sistemático, será necesario continuar desarrollando acciones que potencien las capacidades orgánicas para apuntalar un control social donde los derechos de las NPIOC relacionados al aprovechamiento de los recursos naturales, sean plenamente respetados tanto por instancias del Gobierno como por las empresas operadoras, tal como lo establece la nueva CPE.

Las principales acciones de fortalecimiento que se proyectan a partir de esta experiencia están orientadas a ampliar los alcances del ejercicio efectivo e integral del monitoreo socioambiental en actividades de exploración y transporte, al mismo de tiempo de reforzar y establecer escenarios participativos antes del inicio de las actividades extractivas, de manera tal que las decisiones de las comunidades afectadas sean incorporadas oportunamente en los planes de desarrollo y en la toma de decisiones estratégicas.

El monitoreo socioambiental inicialmente surge como una herramienta importante para el control y vigilancia a las actividades hidrocarburíferas, sin embargo, en posteriores etapas se consolida como instrumento técnico y político para resolver conflictos y contribuir en la toma de decisiones, razón por la cual se proyecta, desde las dirigencias de Charagua Norte, incorporar al monitoreo socioambiental como parte de su estructura orgánica, con el objeto de otorgarle mayores atribuciones para consensuar estrategias en futuros procesos de articulación orgánica e incidencia ante las empresas operadoras y autoridades competentes de Gobierno.

En este sentido, la red de monitoreo socioambiental de Charagua Norte ha identificado claramente que será necesario realizar modificaciones fundamentales en la normativa (en especial la nueva ley de hidrocarburos) y reglamentaciones del sector hidrocarburífero, de tal forma que se brinden mejores condiciones y mayor seguridad jurídica respecto a los derechos de las NPIOC, debiendo éstas reflejarse necesariamente en la institucionalización de sus demandas, para lo cual será fundamental que la construcción legislativa para el período 2011 en adelante tenga amplia participación de las organizaciones de las NPIOC.



TRIBUNAL AGROAMBIENTAL: UNA NECESIDAD HECHA REALIDAD DESDE LA PERSPECTIVA AMBIENTAL

Ivana Lira Villarroel ¹

Antecedentes

Desde la creación de nuestro país, no existe ningún antecedente sobre la instauración o implementación de alguna institución o tribunal especializado en el tema ambiental, este aspecto se ha constituido en una de las principales causas para la inaplicabilidad y/o la poca aplicación de la Ley del Medio Ambiente N° 1333 en sede judicial, es así que, a 18 años de vigencia de la referida Ley 1333 de 17 de abril de 1992, a la fecha sólo tenemos registradas en el país únicamente dos sentencias que sancionan la comisión de delitos contra el ambiente las cuales fueron emitidas por Juzgados ordinarios en materia penal y ninguno de esos casos con los autores de estos delitos con pena privativa de libertad en las cárceles.

En lo concerniente al régimen agrario, Bolivia contó antes de la vigencia de la actual CPE con la implementación y funcionamiento del Tribunal Agrario Nacional cuyas competencias están circunscritas únicamente al acceso a la titulación de la propiedad agraria y no así al régimen ambiental, no obstante los resultados de la gestión de este tribunal puedan ser observados por la sociedad en su conjunto, por diversos motivos estructurales y coyunturales.

¹ Coordinadora Nacional Programa de Incidencia Política y Legislativa - Liga del Medio Ambiente (LIDEMA)

Creación del tribunal agroambiental

Nuestra Constitución Política del Estado vigente desde el 7 de febrero de 2009, establece tres clases de jurisdicción: la ordinaria, la agroambiental y la indígena originaria campesina y crea el Tribunal Agroambiental como el máximo Tribunal del Estado Plurinacional, especializado en la jurisdicción agroambiental. Este Tribunal tiene su sede oficial en la ciudad de Sucre y su jurisdicción se extiende en todo el territorio del Estado plurinacional.

La constitución del Tribunal Agroambiental marca un hito en la historia ambiental de nuestro país, considerando que la institucionalidad de la gestión ambiental contaba con entidades o instituciones públicas con competencias en la temática, solo en el Poder Ejecutivo y Legislativo.

En el Poder Ejecutivo, aunque de manera intermitente, se tenía un Ministerio encargado de la gestión ambiental, llámese Ministerio de Medio Ambiente y Planificación, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente o como el actual Ministerio de Medio Ambiente y Agua; en el Poder Legislativo ambas cámaras de Diputados y Senadores, siempre tuvieron y continúan con las Comisiones respectivas encargadas del seguimiento y fiscalización ambiental, en el actual Órgano Legislativo, se cuenta con las denominadas: "Comisión de la Región Amazónica, Tierra, Territorio, Agua, Recursos Naturales y Medio Ambiente" en la Cámara de Diputados y la "Comisión de Tierra y Territorio, Recursos Naturales y Medio Ambiente" en la Cámara de Senadores; Con relación al Poder Judicial estaba ausente la institucionalidad encargada de hacer cumplir la legislación ambiental vigente en el país, ni siquiera teníamos juzgados ambientales ni fiscalías ambientales, los delitos contra el ambiente tipificados en la Ley 1333 y la Ley Forestal 1700 eran sustanciados en los juzgados ordinarios en materia penal, a través de jueces que, en la mayoría de los casos no conocían siquiera la existencia de los delitos ambientales establecidos en la Ley del medio ambiente 1333 y si lo conocían mantenían el criterio que todo aquello que no esté expresamente tipificado como delito ambiental en el Código Penal no podía ser sancionado por esos tribunales.

Por ende la creación del Tribunal Agroambiental constituye una herramienta importante para la institucionalidad pública ambiental existente (Autoridad Ambiental Competente, legisladores, gobernaciones y municipios) así como para la sociedad boliviana (organizaciones sociales, personas particulares, ONGs y ciudadanía en general), pues llegó el momento de hacer denuncias por delitos cometidos contra la Madre Tierra y el ambiente de manera específica ante el Órgano Judicial, antes ausente que podrá conocer y resolver conflictos socio-ambientales, sancionar la comisión de delitos ambientales y lograr el resarcimiento de daños y perjuicios, así como ordenar la restauración, rehabilitación y reparación de los daños ambientales ocasionados por las personas naturales y/o jurídicas.

Una de las observaciones que advertimos en el texto de la Constitución vigente respecto al Tribunal Agroambiental, fue precisamente el conjuncionar dos regímenes distintos: el Régimen Agrario y el Régimen Ambiental, por lo que es importante visualizar ambos dentro de lo que es la jurisdicción agroambiental: el primero es el régimen agrario, referido a las normas de derecho y todos los aspectos relacionados a la propiedad agraria y el derecho al acceso a la propiedad agraria que tiene y va a tener su propia legislación a través de la Ley INRA y Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria que a la vez modifica a la ley INRA en actual vigencia y que deben ajustarse al nuevo marco constitucional que regula además los conflictos agrarios; el segundo régimen distinto es el régimen ambiental, referido a los recursos naturales en cuanto al uso y aprovechamiento sustentable, los derechos y deberes de la Madre Tierra y la aplicación de la Ley del Medio Ambiente y demás legislación ambiental conexas (Ley Forestal, Ley de Hidrocarburos, Código Minero, Régimen de las Áreas Protegidas, de la Biodiversidad) así como a los conflictos socio ambientales que se generen a raíz del acceso y distribución de los Recursos Naturales. Esto porque la gestión ambiental se refiere a múltiples factores y procesos, cómo el agua, aire, suelo, flora, fauna, bosques, los servicios, como regulación de cuentas o del clima, entre otros, que brindan los ecosistemas, además de su protección a partir de evitar, o en su caso, sancionar los impactos ambientales ocasionados por ilícitos penales o por contravenciones a las normas.

En la Asamblea Constituyente la Liga de Defensa del Medio Ambiente - LI-DEMA conjuntamente las organizaciones sociales y otras instituciones ambientales propusieron la creación de un Tribunal Ambiental, a cargo de la jurisdicción ambiental, instancia distinta al Tribunal Agrario y jurisdicción agraria, pues, si bien ambos regímenes están relacionados, no son lo mismo ni tienen la misma visión integral ante los conflictos socio-ambientales o conflictos agrarios que se dan en la realidad, pues está claro que, el régimen ambiental es mucho más integral y comprende no solo aspectos de la tierra y su titulación sino más bien del territorio en una visión holística con enfoque ecosistémico, social y cultural y ecológico como un todo englobado en la Madre Tierra, su protección y contaminación.

Principios que rigen en la justicia agroambiental

De acuerdo a lo estipulado en la Constitución Política del Estado, el Tribunal Agroambiental se regirá por los siguientes principios:

Función Social. Por el que prevalecen el interés de la sociedad, de la Madre Tierra y del respeto a los derechos humanos sobre toda actividad de uso o aprovechamiento de la tierra, los recursos naturales y la biodiversidad, y cualquier actividad que ocasione impacto al medioambiente.

Integralidad. Entendida como la interrelación de las dimensiones jurídicas, culturales, históricas, sociales, económicas, ambientales y ecológicas, aplicadas al caso concreto.

Inmediación. Que determina la presencia directa e ininterrumpida de los jueces durante toda la tramitación del proceso asegurando la convicción plena y oportuna del juzgador, mediante la relación directa con las partes y los hechos.

Sustentabilidad. Que promueve la unidad y armonía entre la naturaleza y la cultura, garantizando su reproducción perdurable, en el marco del Vivir Bien, es decir un desarrollo integral sustentable que implica lo económico, lo socio-ambiental, lo cultural con pleno respeto a la naturaleza y a la Madre Tierra.

Interculturalidad. Que asegura la convivencia de distintas formas culturales en el acceso, uso y aprovechamiento sustentable de la madre tierra, los recursos naturales y la biodiversidad, se reconoce la expresión y convivencia de la diversidad cultural, institucional, normativa y lingüística y el ejercicio pleno de los derechos individuales y colectivos para vivir bien.

Estos principios fueron ampliados por la Ley N° 025, con los siguientes:

Precautorio. Que obliga a evitar y prevenir, de manera oportuna, eficaz y eficiente, daños al medioambiente, la biodiversidad, la salud humana y a los valores culturales intangibles, sin que el juzgador pueda omitir o postergar el cumplimiento de esta obligación alegando la falta de certeza científica.

Responsabilidad Ambiental. Que obliga a una amplia, efectiva y plena reparación de los daños causados al medioambiente y la naturaleza, sin interesar la condición del responsable.

Equidad y Justicia Social. Que hace prevalecer el interés y derechos del más débil y vulnerable con el fin de erradicar las desigualdades sociales y económicas existentes.

Imprescriptibilidad. Que impide la extinción de la responsabilidad por los daños causados a la naturaleza y el medio ambiente por el transcurso del tiempo.

Defensa de los Derechos de la Madre Tierra. Obliga a una amplia defensa integral de los derechos a la vida, la resiliencia y la regeneración de la biodiversidad en todas sus dimensiones.

Al respecto podemos comentar que el principio de Responsabilidad Ambiental debe tener alcance tanto en personas particulares como en personas jurídicas, con referencia al principio de Equidad Social y Justicia Social se debe complementar que también debe prevalecer los derechos colectivos sobre los derechos individuales, en consideración a que los derechos ambientales forman parte de los derechos humanos colectivos económicos, sociales y culturales.

Diseño y conformación del tribunal agroambiental

La Constitución Política del Estado en su Art. 158 establece que, es atribución de la Asamblea Legislativa Plurinacional, pre-seleccionar a las candidatas y a los candidatos para la conformación del Tribunal Agroambiental, asimismo señala que los Magistrados del Tribunal serán elegidos por el pueblo boliviano, mediante sufragio universal, en la perspectiva de posibilitar la participación ciudadana democrática en la actuación del órgano judicial.

La Ley del Órgano Judicial N° 025 de 24 de junio de 2010, Título III, regula la Jurisdicción Agroambiental y establece la conformación del mismo a través del:

- Tribunal Agroambiental como el máximo Tribunal especializado en la jurisdicción agroambiental y
- Los Juzgados Agroambientales.

Al ser la jurisdicción agroambiental, la suma de dos Regímenes que son distintos pero complementarios, el Tribunal Agroambiental debería estar conformado por juzgados diferenciados, es decir Juzgados Agrarios y Juzgados Ambientales, pues uno se avoca a la propiedad y al acceso a la propiedad rural a partir de la Función Económica y Social y el otro a

la protección de la Madre Tierra, el ambiente así como al uso sustentable de los recursos naturales. Uno aplica el Régimen Agrario a través de la Ley INRA y su modificación y los otros juzgados aplicarían el régimen ambiental, a través de la Ley del Medio Ambiente o de la Madre Tierra. Ambas requieren de jueces especializados en cada temática, porque un juez agrario deberá ser un jurista con vasta experiencia en la gestión agraria, procesos de titulación, conflictos agrarios por tierra, acceso a la propiedad rural, con profundo dominio de la Ley INRA y todas las normas concurrentes, mientras que el juez ambiental deberá ser un jurista con amplia experiencia en la gestión ambiental que es mucho más amplia e integral, requiere de experiencia en impactos ambientales, recursos naturales renovables y no renovables, áreas protegidas, cambio climático, delitos contra el ambiente, agua, bosques, flora, fauna quien además necesitará de un apoyo técnico multidisciplinario y poseer compromiso con la protección de los derechos de la madre tierra. Por ende es importante que el Tribunal Agroambiental tenga estos dos tipos de "jueces técnicos" para velar por la correcta aplicación de ambos regímenes, el juez agrario y el juez ambiental, de forma especializada y eficiente.

La Ley del Órgano Judicial N° 025, no considera este aspecto técnico al establecer juzgados agroambientales, que hace colegir que un juez debe ser perito en ambos regímenes, lo cual podría repercutir en la eficacia y aplicabilidad del régimen ambiental en sede judicial, especialmente en la defensa de los derechos de la madre tierra y los ilícitos que atentan contra estos derechos y los recursos naturales y ecosistemas que la componen, pues unir a ambas especialidades en una sola Autoridad Judicial se equipararía a instaurar a un juez civil - penal en un solo juzgado como si se tratase de la misma materia; ante este contexto consideramos que esta omisión y deficiencia técnica de la ley 025/2010 podría subsanarse en la nueva Ley del Tribunal Agroambiental estableciendo juzgados agrarios y juzgados ambientales.

Por otra parte, según la nueva Ley del Órgano Judicial, el Tribunal Agroambiental está integrado por 7 Magistrados o Magistradas divididos en dos salas cada una con 3 magistrados con un periodo de mandato de 6 años no prorrogables.

Respecto al número de magistrados, podemos aseverar que 7 magistrados son insuficientes para atender la carga procesal que se proyecta y podría generar retardación de justicia ambiental y agraria ante los conflictos socio-ambientales que se avizoran, por el acceso a los recursos naturales en particular el acceso al recurso agua, la distribución equitativa de los beneficios que éstos generan y por la sobre-posición de derechos otorgados en un mismo territorio, es decir sobre-posición de concesiones hidrocarburíferas sobre concesiones forestales, o de concesiones mineras en Áreas Protegidas, etc, por lo que, en un escenario ideal, éste Tribunal debería contar con 18 Magistrados – 2 por departamento – o al menos 9 Magistrados titulares - uno por departamento y elegido en su lugar de origen en el marco de las autonomías, máxime si en comparación con el Tribunal Supremo de Justicia éste último está integrado por 9 Magistrados titulares y 9 Suplentes. Por otro lado se espera que las dos salas que tendrá el Tribunal Agroambiental, una esté a cargo del Régimen Agrario y la otra del Régimen Ambiental con jurisconsultos especializados en cada materia y con la suficiente ética y moral que se requiere para cada caso, éste aspecto debe ser regulado por la Ley Especial de la Jurisdicción Agroambiental.

Sistema de elección de los magistrados y magistradas del tribunal agroambiental

Según la ley, los 7 magistrados del Tribunal Agroambiental (titulares y suplentes) serán electos por voto universal el próximo 5 de diciembre del año en curso en circunscripción nacional y, tendrán un período de mandato de seis años improrrogables.

Está a cargo de la Asamblea Legislativa Plurinacional la pre-selección de 28 candidatas y candidatos que posteriormente serán elegidos por los ciudadanos y ciudadanas bolivianos por mayoría de votación popular a los 14 jurisconsultos mas votados.

Podrán acceder al cargo, profesionales con conocimientos en materia agraria, forestal, de aguas, ambiental, de recursos naturales renovables y biodiversidad y los que hayan ejercido con idoneidad, ética y honestidad la jurisdicción agraria o agroambiental. Al respecto podemos señalar que no se puede pedir como requisito el haber ejercido la jurisdicción agroambiental porque en nuestro país no hubo esta jurisdicción en las anteriores gestiones ni en la historia de nuestro país como señalamos anteriormente, solo había la judicatura y jurisdicción agraria, por lo que la Ley del Órgano Judicial no toma en cuenta este aspecto importante y la experiencia en gestión ambiental de los abogados ambientalistas del país, es decir solo podrán optar al cargo todos aquellos que tengan experiencia en la jurisdicción agraria dejando de lado la dimensión ambiental, asumiendo que los juristas que desempeñen el cargo de Juez agroambiental no podrán desarrollar adecuadamente sus funciones, al no contar con experiencia en la gestión ambiental y la defensa de la madre tierra y del ambiente.

Conformación de los Juzgados Agroambientales

La Ley del Órgano Judicial señala que los juzgados agroambientales estarán conformados por un juez o jueza, una secretaria o secretario, un o una oficial de diligencia y equipo técnico especializado de apoyo judicial. Asimismo las Secretarías de las Salas del Tribunal Agroambiental contarán también con el personal de apoyo jurisdiccional, técnico y administrativo necesario, elegido por el Consejo de la Magistratura.

Esta conformación es adecuada (mas no óptima) para la gestión agraria y ambiental, sin embargo insistimos que se deben instaurar juzgados ambientales y juzgados agrarios diferenciados, toda vez que la gestión del ambiente es integral y transversal a todos los sectores, por lo que necesariamente se requiere de un equipo técnico multidisciplinario para la determinación del grado de contaminación ambiental producida que coadyuve a la investigación y sustanciación de los delitos ambientales en particular, se requerirán, según las circunstancias, personal de planta con peritos técnicos en las ramas de biología, forestal, agroforestería, minería, hidrocarbúfera, Áreas Protegidas, ingenieros ambientales, hidrólogos, entre otras especialidades.

No obstante es importante adicionar al auxiliar para que se haga cargo del registro de casos y archivo de sentencias, resoluciones etc. Además, es imprescindible incorporar entre el personal de los juzgados en materia ambiental a inspectores ambientales quienes deberían tener como función ingresar a las inspecciones oculares al campo para verificar in situ el cumplimiento o incumplimiento de la normativa ambiental y consecuentemente la contaminación que pudiese existir a través de toma de muestras de aguas, suelos, registros fotográficos, testigos, etc., por eso es importante que existan estos inspectores.

Competencias y alcance del tribunal agroambiental

Entre las competencias más destacables del Tribunal Agroambiental se puede mencionar, el resolver:

- Recursos de casación y nulidad en las acciones reales agrarias de títulos ejecutoriales, forestales, ambientales, de aguas, derechos de uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, hídricos y de la biodiversidad.
- Demandas sobre actos que atente contra la fauna, la flora, el agua y el medio ambiente; y demandas sobre prácticas que pongan en peligro el sistema ecológico y la conservación de especies o animales.
- En única instancia, las demandas de nulidad y anulabilidad de títulos ejecutoriales.

- En única instancia los procesos contencioso administrativos que resulten de los contratos, negociaciones, autorizaciones, otorgación, distribución y redistribución de derechos de aprovechamiento de los recursos naturales renovables y de los demás actos y resoluciones administrativas.
- Demandas relativas a la nulidad o ejecución de contratos relacionados con el aprovechamiento de recursos naturales renovables y contratos sobre actividades productivas agraria o forestal.
- Las acciones dirigidas a establecer la responsabilidad ambiental por la contaminación de aguas, del aire, del suelo o daños causados al medio ambiente, biodiversidad, salud pública, para el resarcimiento, reparación, rehabilitación o restauración por el daño surgido o causado, sin perjuicio de las competencias administrativas establecidas en las normas especiales que rigen cada materia

Llama la atención que entre las competencias del Tribunal que nos ocupa, no estén contempladas las demandas contencioso administrativas y demandas de nulidad o ejecución de contratos sobre recursos naturales no renovables, la última normativa emitida al respecto – Constitución Política del Estado y Ley del Órgano Judicial – se limitan a la resolución de asuntos sobre recursos naturales renovables, dejando de lado a los contratos y/o actos jurídicos relativos a los No Renovables: minería e hidrocarburos, que coincidentemente son dos sectores muy contaminantes que generan además conflictos socio-ambientales serios, habida cuenta la declaración del carácter estratégico de estos dos recursos naturales establecido constitucionalmente y la necesidad de incorporarlos entre las competencias y atribuciones del Tribunal Agroambiental.

Ante este panorama podemos observar que las competencias del tribunal agroambiental son parciales y limitadas, considerando que el Tribunal Agroambiental también debería conocer y resolver la "Acción Popular", consagrada en el Art 135 de la Constitución Política del Estado, que presente la ciudadanía, el Defensor del Pueblo o el Ministerio Público en defensa y resguardo de sus derechos e intereses colectivos relacionados al medio ambiente, así como

las denuncias y querrelas penales relacionadas a la Madre Tierra y al medio ambiente.

Sin embargo es rescatable la competencia referida al accionar del Tribunal Agroambiental para establecer la responsabilidad ambiental por los daños ocasionados al ambiente en vías de instruir la reparación, rehabilitación y restauración de los daños causados; esta competencia debe extender a establecer la responsabilidad penal por estos daños, no solo de personas particulares o físicas sino también la responsabilidad de las personas colectivas o jurídicas.

La implementación del tribunal agroambiental permitirá el acceso a la justicia ambiental y a la justicia agraria

No cabe duda que la creación del Tribunal Agroambiental implica un avance importante y cualitativo para nuestro país, toda vez que permitirá el acceso a la justicia ambiental ausente hasta el día de hoy. A partir de la implementación de éste Tribunal, la sociedad boliviana podrá sentirse realmente protegida, respirar la anhelada seguridad jurídica ante la comisión de delitos ambientales y ser testigo de la sustanciación e imposición de sanciones a los autores de delitos contra el ambiente.

En este contexto podemos colegir que las esperanzas de las bolivianas y bolivianos en la postergada agenda ambiental judicial del país, se encuentra en la instauración del Tribunal Agroambiental que permitirá sancionar a los autores que cometan delitos ambientales que por mandato constitucional, ahora, son imprescriptibles, ya que es éste Tribunal el llamado a hacer cumplir la legislación ambiental y erradicar la impunidad existente en materia socio-ambiental, toda vez que día a día vemos como los problemas ambientales que sufre no solo nuestra querida Bolivia sino también el planeta en su conjunto nos están rebasando sin que tomemos acciones legales ni fácticas al respecto.

Tenemos que ser consientes que la vía administrativa a través de procesos instaurados por la Autoridad Ambiental Competente (Ministerio de Medio Ambiente y Agua), ha sido prácticamente insuficiente para defender los derechos de la Madre Tierra y evitar los problemas ambientales que tenemos que soportar, tales como: la desertificación de nuestros suelos, la escasez de agua dulce para el consumo humano, la inseguridad alimentaria, la depredación cotidiana de nuestras Áreas Protegidas y bosques, la extinción de especies de vida silvestre (fauna y flora) endémica o en peligro de extinción, la contaminación de agua por actividades mineras, industriales e hidrocarbúferas, y un sin número de problemas socio-ambientales que se suscitan por el desconocimiento y vulneración a los derechos de los Pueblos Indígena Originario Campesino, confirmando la urgente necesidad de implementar el Tribunal Agroambiental que permita impartir justicia ambiental.

Como se ha manifestado, hasta ahora la justicia ordinaria ha conocido y sustanciado los delitos ambientales, siendo pocos los casos denunciados que cuentan con una sentencia condenatoria, pues a 18 años de vigencia de la ley del Medio Ambiente, solo contamos apenas con 2 sentencias condenatorias por delitos ambientales: una por caza ilegal de vicuña dentro de la Área Protegida Parque Nacional Sajama y otra por pesca utilizando métodos prohibidos en el departamento de Tarija, ambos juicios con penas privativas de libertad de menos de 2 años, consecuentemente los autores de estos delitos no purgan su pena en el penal que correspondía, es decir no

entraron a prisión; los jueces de materia penal de la justicia ordinaria conocen de delitos establecidos en el Código Penal, pero mutatis mutandis desconocen o evitan conocer los delitos ambientales actualmente tipificados en la ley del medio Ambiente 1333 (Arts. 104 al 115) y en la Ley Forestal 1700 (Art.42), aspecto que dificultó de sobremanera el acceso a la justicia ambiental y la emisión de sentencias condenatorias en materia ambiental. Sin embargo esta situación podría revertirse con la implementación del Tribunal Agroambiental y la ampliación de las competencias de manera que conozca y resuelva las denuncias y querrelas penales ambientales que se interponga, siendo un avance importante en el país.

Necesidades y retos frente a los conflictos socioambientales y ausencia de la justicia ambiental

Para una correcta aplicación de la legislación ambiental urge llevar a cabo tareas importantes previas a la implementación del Tribunal Agroambiental, tales como:

- El Proceso de reformas del Código Penal deberá incorporar los delitos contra la Madre Tierra y el Ambiente, con el fin de contar con todos los delitos del Estado Plurinacional en un solo cuerpo legal respondiendo al criterio de unicidad, para posteriormente ser aplicado por el Tribunal Agroambiental.
- Asimismo es menester la asignación de presupuesto suficiente para cubrir los gastos y costos de la investigación de los delitos contra el ambiente que por lo general serán en el ámbito rural, sin descartar por supuesto el medio urbano por la contaminación de industrias y contaminación ambiental urbana como la contaminación acústica, residuos sólidos, emisión de gases de efecto invernadero causante de los efectos negativos del Cambio Climático y otras.
- La aprobación de la Ley de Deslinde Jurisdiccional que establecerá los mecanismos de coordinación y cooperación entre las jurisdicciones: ordinaria, agroambiental, indígena originario campesino así como las jurisdicciones especiales.
- La aprobación de la Ley de la Madre Tierra a través de un proceso participativo en

la perspectiva de cumplir con el derecho a la participación ciudadana en la gestión ambiental, así como otras normas legales ambientales que permitan complementar el nuevo régimen legal ambiental; de esta manera participativa de construcción de normativa lograremos tener un marco legal apropiado que responda a las necesidades de la sociedad boliviana y que sea conocida y apropiada por la ciudadanía en general.

- Por otro lado es importante la institucionalización de los jueces ambientales y agrarios (o jueces agroambientales) así como de fiscales ambientales y policías especializados en la investigación de delitos contra la madre tierra y el ambiente.
- Para lograr la correcta interpretación y aplicación de la legislación ambiental en sede judicial, es preciso encarar un proceso de capacitación para formar a los futuros jueces agroambientales o ambientales en materias ambiental en especial y agraria.
- La realización de campañas de concienciación a todos los bolivianos y bolivianas así como los habitantes del país sobre la gravedad de los problemas ambientales y la necesidad de la protección del ambiente y resguardo y respeto pleno a los derechos de la Madre Tierra.
- Un proceso de incidencia en las autoridades gubernamentales de los Órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial para incorporar la competencia sobre denuncias y resolución de demandas referidas a contratos de recursos naturales no renovables y la instauración de juzgados ambientales independientes de los juzgados agrarios, así como complementar las competencias respecto al tratamiento de conflictos socioambientales ante la vulneración de los derechos de los Pueblos Indígena Originario Campesinos por personas particulares o jurídicas, públicas o privadas.

El acceso a la justicia ambiental no puede esperar más, la ciudadanía en su conjunto debe impulsar y estar atenta a la implementación y funcionamiento eficaz, eficiente, transparente y oportuno del Tribunal Agroambiental en pos de lograr un vivir bien en el presente y un mejor futuro para nuestras futuras generaciones.



POLÍTICA ENERGÉTICA Y "VIVIR BIEN": ALGUNAS HERRAMIENTAS CONCEPTUALES Y DE GESTIÓN PARA TENDER CABLES A TIERRA

Ariel Pérez Castellón¹

En nuestro modo de vida, en nuestro gobierno, en cada decisión que tomamos, siempre tenemos presente a la séptima generación que ha de llegar. Misión nuestra es velar para que las gentes que vengan, las generaciones aún no nacidas, dispongan de un mundo no peor que el nuestro, y a ser posible mejor. Cuando caminamos sobre la Madre Tierra siempre ponemos los pies con cuidado porque sabemos que los rostros de nuestras futuras generaciones nos miran bajo el suelo. Nunca los olvidamos.

Oren Lyons
Guardián de la fé Onondaga

Aproximación a la noción del "vivir bien"

En 1940, cuando empezaba la avanzada de Brasil sobre su territorio amazónico, el presidente brasileño, Getulio Vargas, expresaba que en el siglo XX "la más alta tarea civilizadora humana" era "conquistar y dominar los valles de los grandes torrentes ecuatoriales, transformar su ciega fuerza y su extraordinaria fertilidad en una energía disciplinada"². Este pensamiento sin-

¹ Especialista en derecho de petróleo y gas natural. Responsable del Programa de Industrias Extractivas de Oxfam en Bolivia. Las opiniones manifestadas en este artículo son a título personal, y no necesariamente coinciden con la posición de Oxfam.

² Hecht y Cockburn; citado por Gudynas, Eduardo, en: Ecología, Economía y Ética del Desarrollo Sostenible, Ed. Abya-Yala, Quito, 2003.

tetiza una concepción de desarrollo todavía vigente a nivel de Sudamérica: la consideración de la naturaleza como un espacio salvaje a ser domado, como una despensa ilimitada de recursos que debe ser "exprimida", mayormente, con criterios de monetización a corto plazo. No obstante, esta visión antropocéntrica y extractivista del desarrollo ha entrado en una crisis global que empieza a cobrar facturas a nivel de desastres naturales recurrentes: extinción de especies, desertificación de suelos, sequías y perturbación de ciclos hidrológicos, entre otros.

En el ámbito del debate sobre la emergencia de un nuevo patrón de desarrollo, las organizaciones sociales y gobiernos de Bolivia y Ecuador, han estado a la vanguardia, en los últimos años, en relación a la construcción de una visión de desarrollo cimentada en el concepto del "vivir bien" ó Sumaj Kawsay. Visión que tiene su raíz en las culturas ecocéntricas de los pueblos indígenas de nuestros países. Así, en el caso de Bolivia, el Plan Nacional de Desarrollo (2006) dispone "la construcción de un nuevo patrón de desarrollo en sustitución del patrón primario exportador"³. Este nuevo patrón de desarrollo está sustentado en el vivir bien⁴. Para este instrumento de planificación, el vivir bien debe ser entendido como "el acceso y disfrute de los bienes materiales y de la realización efectiva, subjetiva, intelectual y espiritual, en armonía con la naturaleza y en comunidad con los seres humanos"⁵.

Existe, por otra parte, otro elemento constitutivo al vivir bien, conforme a la concepción del Plan Nacional de Desarrollo (PND): esto es, la construcción democrática del patrón de desarrollo. El PND señala que "no existe desarrollo sin democratización, sin la extensión de la participación social en la actividad y en las decisiones sobre la política, la economía y la cultura"⁶. De modo coherente con estos postulados, la nueva Constitución boliviana le otorga carta de ciudadanía a las formas de democracia directa y participativa (entre ellas: el referendo, la consulta previa, libre e informada; la revocatoria de mandato).

Asimismo, cabe destacar en la Constitución Política del Estado (CPE) el reconocimiento de los seres vivos, como sujetos de derechos. El artículo 33 de la CPE dispone: "Las personas tienen derecho a un medio ambiente saludable, protegido y equilibrado. El ejercicio de este derecho debe permitir a los individuos y colectividades de las presentes y futuras generaciones, además de otros seres vivos, desarrollarse de manera normal y permanente". Con ello, la norma suprema del Estado boliviano otorga tutela de rango constitucional a los seres vivos per se, y en prescindencia de que se afecten derechos o bienes antrópicos como la salud de las personas, el derecho de propiedad, etc. como ha ocurrido a lo largo de toda la historia del derecho, con muy pocas excepciones. En opinión del jurista argentino Raúl Zaffaroni⁷, las Cons-

3 Bolivia, "Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para vivir bien", 2006.

4 Ibid, p. 10

5 Ibid, p. 10

6 Ibid, p. 12.

7 Zaffaroni, Eugenio Raúl y Calizaya Alcira, Nuevo constitucionalismo ambiental, Ed. Latinas, Oruro, 2009.

tituciones boliviana y ecuatoriana (con el reconocimiento de los derechos de la naturaleza), nos introducen a un nuevo paradigma jurídico-constitucional, comparable a la divisoria de aguas de la Constitución de Querétaro (1917) que introdujo al derecho en el constitucionalismo social.

Es innegable el liderazgo que ha asumido del Gobierno boliviano de Evo Morales a nivel global en torno a los derechos de la Madre Tierra, y en relación al imperativo de la construcción de un nuevo patrón de desarrollo, que supere los vejámenes e injusticias ocasionados por un patrón de desarrollo mercantilista, extractivista y lineal. Ahora bien, es también innegable que una de las políticas públicas cuya definición plantea mayores desafíos para guardar coherencia con la visión del "vivir bien" y con los derechos de la Madre Tierra es la política energética del país. La construcción de una nueva política energética por su importancia e impacto a nivel nacional, constituye una oportunidad y reto político de primera magnitud, para evidenciar la real apuesta del Gobierno y sociedad bolivianos en la puesta práctica del paradigma del "vivir bien".

Bolivia cuenta con una vasta cantidad y diversidad de recursos energéticos (renovables y no renovables), y va de suyo que el Estado boliviano tiene la responsabilidad de aprovechar los mismos en beneficio de las generaciones presentes y futuras de bolivianos/as. Pero al mismo tiempo, es posible y deseable realizar un aprovechamiento integral y sostenible de tales recursos. En las siguientes páginas, se compartirán reflexiones sobre algunas herramientas conceptuales y de gestión concretas que pueden contribuir al diseño e implementación de una política energética nacional, con cables a tierra en la visión del vivir bien y en los derechos de la Madre Tierra.

Planificación energética sostenible

La Planificación energética es una herramienta esencial para prever con un horizonte de largo plazo, el equilibrio entre la disponibilidad/oferta de energía y la satisfacción de necesidades de energía útil de la población. Las fuentes energéticas son recursos estratégicos de los Estados, tal como lo reconoce la CPE boliviana; en este sentido, la generación y el consumo sostenible de energía constituyen elementos nucleares para promover procesos de desarrollo al interior de los países.

Ahora bien, la planificación energética no debe constituirse en un hecho político aislado sino que debe tener por fuente y derrotero a la visión de desarrollo que haya asumido para sí una sociedad determinada. Por lo general, la naturaleza del desarrollo deseado para una comunidad es marcada por su Constitución y el Plan Nacional de Desarrollo (PND). En el caso de Bolivia, el PND, como vimos, plantea la construcción de un patrón de desarrollo que sustituya el patrón primario-exportador, y que tenga como fundamento al "vivir bien". Ello, traspolado al ámbito de la política y planificación energéticas, debería permitirnos transitar de un modelo mono-exportador de energía primaria a un escenario de aprovechamiento creciente y diversificado de nuestras fuentes energéticas para generar empleo y valor agregado en el país.

Por su parte, la nueva Constitución Política del Estado boliviana establece criterios y principios que deben ser asumidos como pisos mínimos para el diseño e implementación de la planificación energética nacional. En este sentido, el artículo 378, parágrafo I, de la CPE establece: "Las diferentes for-

mas de energía y sus fuentes constituyen un recurso estratégico, su acceso es un derecho fundamental y esencial para el desarrollo integral y social del país, y se regirá por los principios de eficiencia, continuidad, adaptabilidad y preservación del medio ambiente". Asimismo, el artículo 379, dispone: "I. El Estado desarrollará y promoverá la investigación y el uso de nuevas formas de producción de energías alternativas, compatibles con la conservación del ambiente. II. El Estado garantizará la generación de energía para el consumo interno; la exportación de los excedentes de energía debe prever las reservas necesarias para el país".

A continuación, haremos un análisis sobre algunos de los mandatos de estas normas constitucionales para la política y planificación energéticas de Bolivia:

El acceso a la energía como derecho fundamental

La planificación energética del país debe tener como uno de sus derroteros centrales a la obligación estatal de garantizar el derecho de acceso a la energía de los/as bolivianos/as. En muchos casos, la planificación energética de los países está orientada por criterios de mercado, y esto, de hecho, genera inequidades y asimetrías en el acceso a la energía. Ahora bien, conforme a la letra y espíritu de la CPE boliviana, el centro del sistema energético y de la planificación del sector debe residir en la satisfacción de las necesidades de energía de la población boliviana. Aquí, cabe recordar que aproximadamente el 30% de la población nacional carece de acceso a electricidad⁸; en consecuencia, la planificación energética nacional debe prioritariamente garantizar el acceso a la energía limpia, sostenible y asequible de la población más pobre del país, que coincidentemente carece de acceso a este recurso.

8 Cfr. Miguel Fernández F., Energías renovables y el derecho de acceso a la energía, Presentación en: Seminario internacional "Crisis y Políticas Energéticas", Plataforma Energética, enero 2010.

Como se ve, el haber otorgado a la energía la naturaleza de derecho fundamental, plantea serios desafíos a la planificación energética nacional. Por ejemplo, para la previsión de escenarios de consumo energético en el mediano y largo plazo, no bastará asumir como indicador central al crecimiento del PIB, sino que esta planificación deberá centrarse en la satisfacción de las necesidades integrales de energía útil de la población en el largo plazo.

La preservación del ambiente como variable central de la planificación energética

La planificación sobre el aprovechamiento de recursos energéticos debe ser coherente con la vocación de uso mayor de los recursos naturales en las diferentes zonas geográficas del país, lo que se traduce en el ordenamiento territorial del espacio. La planificación energética debe ser congruente con las aptitudes y limitaciones ecológicas, sociales, económicas, políticas de los espacios territoriales a fin de garantizar la sostenibilidad y gobernabilidad de los emprendimientos energéticos.

La planificación energética, por otra parte, debe tener como uno de sus componentes centrales al criterio de prevención de daños e impactos ambientales. Este criterio es importante, por ejemplo, en la priorización del desarrollo de unas fuentes energéticas sobre otras, la creación de políticas de incentivos para promover la generación y consumo de determinados tipos de energía, la mejora de los niveles de eficiencia e intensidad energéticas, etc.

Finalmente, la planificación energética debe hacer un ejercicio prolijo de internalización de las externalidades ambientales como parte del análisis de escenarios o alternativas del aprovechamiento de unas u otras fuentes energéticas. Este tipo de análisis integral permite

cuantificar de modo adecuado, los reales costos y beneficios de una determinada política o emprendimiento energético en el mediano y largo plazo. Lo que ocurre con frecuencia en muchos países es que buena parte de las políticas o emprendimientos del sector se vuelven "viables" a expensas de desorbitados costos sociales y ambientales no internalizados.

Rol de las energías alternativas en la matriz energética

Un modelo de planificación energética coherente con los postulados del vivir bien debería promover un creciente desarrollo de las energías alternativas, y una disminución proporcional en el uso de energías fósiles y otras no sostenibles. La CPE de modo expreso contempla la obligación del Estado de promover y desarrollar la investigación y el uso de energías alternativas, compatibles con la conservación del ambiente. En el ámbito de la investigación, va de suyo, que las universidades del país deben jugar un rol más importante en la generación de conocimientos y capacitación de nuevos/as profesionales en esta materia, y es también imprescindible fortalecer el vínculo de la academia con la política energética, a nivel de generación y retroalimentación de información primaria, debate, elaboración de propuestas tecnológicas e innovación, etc.

Ahora bien, esta promoción estatal de las energías alternativas, llevadas al terreno de la política cotidiana, debería dar señales coherentes, por ejemplo, en cuanto a la revisión de las políticas de subsidios a los precios de combustibles fósiles, que a la vez limitan o impiden las posibilidades de desarrollo de las energías alternativas, e incentivan el crecimiento geométrico (real y artificial) en la demanda de algunos combustibles fósiles, con un peso cada vez mayor en el presupuesto público del Estado.

El imperativo de la seguridad energética

Podemos definir a la seguridad energética como el acceso a fuentes de energía asequibles, diversificadas, eficientes y sostenibles, para satisfacer el derecho a la energía útil y racional de la población nacional, con un horizonte de largo plazo, y guiado por un patrón de desarrollo sostenible.

La seguridad energética puede ser identificada por algunos como un tema propio de países con déficit energético, con bajos niveles de autarquía energética, y rol de importadores en el mercado energético global. En el caso de países con el rol de productores y exportadores de energía, como Bolivia, el concepto de seguridad energética puede parecer difuso y de relevancia menor, partiendo del "imaginario" (a veces sólo "imaginario") de la virtual infinitud de las reservas energéticas del país. No obstante, hay ejemplos a nivel internacional sobre la fragilidad de la condición de superávit energético de un país, que con una mala planificación y gestión, en relativo poco tiempo puede tornarse en déficit y vulnerabilidad energéticos de los países. De ello, se desprende la necesidad de que los países productores de energía cuenten con sólidas políticas de planificación energética orientadas por objetivos claros de seguridad energética.

A continuación, analizamos algunas características esenciales de la seguridad energética, partiendo de la definición planteada líneas arriba:

- Información fidedigna y actualizada sobre reservas energéticas. Es esencial para una planificación orientada a la seguridad energética, que el

país cuente con información certera y actualizada regularmente sobre las reservas y potencial de sus diferentes fuentes energéticas. A tono con el proceso autonómico que vive el país, resulta también necesario que la información energética nacional se genere, con la participación e insumos de las instancias departamentales, a fin de construir un sistema de información energético fluido, ágil y fidedigno, y que permita por otra parte la apropiación de las herramientas de planificación desarrolladas por el Gobierno nacional, por parte de las instancias públicas subnacionales.

- Estimación razonable de la demanda de energía útil en el largo plazo (¿energía para quién?). El Estado debe estimar a través de métodos y variables razonables, cuál será la demanda de energía útil de la población nacional con un horizonte de largo plazo (20, 30 años ó más). En la estimación de esta demanda, un criterio orientador debería ser la satisfacción del derecho a la energía asequible, eficiente y sostenible de toda la población actual y futura (en el horizonte temporal contemplado en la planificación). En este punto, cabe resaltar que la CPE reconoce como sujeto de derechos a las generaciones futuras de bolivianos/as⁹; en consecuencia, la planificación energética debe ser coherente con dicho derecho, en relación a un recurso esencial para apalancar procesos de desarrollo sostenible. Finalmente, cabe señalar que la demanda de energía debería ser calculada incluyendo metas razonables de eficiencia energética y consumo responsable. Un consumo energético congruente con el paradigma del vivir bien, debe superar los criterios irresponsables y derrochadores de energía comunes a los principales países emisores de gases de efecto invernadero.
- Visión clara del patrón de desarrollo que se quiere apalancar con los recursos energéticos (¿energía para qué?). Como se ha

9 Cfr. Artículo 33 CPE; artículo 9 inciso 6; artículo 108, inciso 15.

dicho antes, la planificación energética tiene su base, horizonte y razón de ser, en el patrón de desarrollo que haya elegido para sí una sociedad determinada. La seguridad energética de una sociedad afincada en un consumo energético ad infinitum, como parte de su creencia en la factibilidad de un crecimiento económico lineal y geométrico, debería ser diferente, al de una sociedad que ha asumido como eje la satisfacción del derecho a la energía de su población de modo eficiente, asequible, congruente con la preservación del ambiente, y en el marco de un patrón de desarrollo sostenible. El uso de la energía en un patrón de desarrollo orientado por el "vivir bien", debería servir para satisfacer las necesidades energéticas básicas de la población, alimentar los emprendimientos que generen trabajo sostenible dentro del país, para ampliar y diversificar la base de la economía, pero asimismo, debería plantearse un uso sostenible y racional de las fuentes energéticas, con los ojos puestos en los derechos de las generaciones presentes y futuras de bolivianos/as.

- Diversificación de fuentes energéticas. Un elemento clave de la seguridad energética de cualquier país, es la capacidad de diversificar su matriz energética. Va de suyo que una sociedad que se vuelve dependiente de una ó pocas fuentes energéticas, especialmente cuando provienen de recursos no renovables, incrementa su riesgo a sufrir crisis y déficits energéticos en el mediano ó largo plazo. El principio sencillo de seguridad energética es "no colocar todos los huevos en una sola canasta". Ahora bien, dado el imperativo global de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, una política energética coherente con el "vivir bien" debería incrementar de modo sostenido la participación de las energías alternativas en la matriz energética, y de modo inversamente proporcional, disminuir la participación de combustibles fósiles en la misma.

e. Planificación energética nacional e integración energética

Va de suyo, que la integración regional en Sudamérica es una meta deseable y necesaria bajo principios de equidad (reconocimiento de asimetrías económicas, sociales, institucionales, etc.) complementariedad y cooperación, preservación del ambiente y prevención de daños sociales y ambientales.

No obstante, ya en el ámbito del sector energético, una condición previa al desarrollo de procesos regionales de integración energética, debería ser el que cada país cuente con sólidas políticas y herramientas de planificación energética nacional. Lo que se busca aquí, es que cada país, de modo previo a incorporarse en procesos de integración regionales, tenga claridad, por ejemplo, sobre sus reservas energéticas, así como, sobre el para qué y para quién de su energía con un horizonte de largo plazo.

Si un país actúa sin nortes claros sobre su patrón de desarrollo, y en definitiva sobre su planificación energética, corre el riesgo de ser asimilado de modo pasivo en las lógicas de integración energética de actores externos, que normalmente tendrán pocas coincidencias de intereses y visiones con el interés público nacional. Ejemplos emblemáticos de estas iniciativas regionales con lógicas meramente mercantiles, alejadas al interés nacional y al paradigma del vivir bien, son muchas de las iniciativas abanderadas por instituciones financieras internacionales ó por Estados fuertes en la región, como el brasileño.

Para graficar el rol de estos actores en el contexto energético regional, puede ser interesante considerar algunos datos sobre el perfil energético de Brasil. El Estado brasileño por sí solo cuenta con casi la mitad de la capacidad instalada de generación de electricidad en Sudamérica¹⁰, y por otra parte, su mercado es responsable de más del 50% del consumo de electricidad en la región¹¹. Brasil es hoy la octava economía del mundo, y su avidez por nuevas fuentes energéticas es desmesurada e insostenible. La distancia entre el consumo energético de Bolivia y Brasil es enorme, el consumo de energía eléctrica de Brasil es 87 veces superior al de Bolivia¹². Cada año Brasil requiere introducir en su sistema energético entre 3.000 y 3.500 MW de capacidad instalada, esto es, 3 veces la capacidad instalada de Bolivia¹³; cada 4 años Brasil necesita introducir en su sistema la energía equivalente a una nueva represa de Itaipú (la mayor represa del mundo, con una capacidad instalada de aproximadamente 14.000 MW).

10 Nivalde J. de Castro y otros, La integración del sector eléctrico en Sudamérica: características y beneficios, Grupo de Estudios del Sector Eléctrico, Universidad Federal de Río de Janeiro, 2009.

11 Ibid, p. 10.

12 Dato de elaboración propia, en base a cuadro sobre evolución del consumo de electricidad en América del Sur (2006) Elaborado por OLADE, y citado por Nivalde de Castro y otros, p. 10.

13 Cfr. Christian Inchauste Sandóval, Hacia una política de industrialización del gas natural en Bolivia, CEDLA, Plataforma Energética, 2010

Hay varios actores brasileños que consideran que el enorme peso de Brasil en el sistema energético de Sudamérica, le confiere el liderazgo natural para conducir la planificación energética de la región. De ello se podría entender, que el paso y ritmo de la producción y consumo de energía en Sudamérica debería marcarlo Brasil. No obstante, cabe preguntarse, si este es el mismo ritmo e intensidad de generación y consumo energéticos que desean seguir la sociedad civil peruana, paraguaya ó boliviana. Estos países que se encuentran a enormes distancias de la cantidad de energía producida y consumida por el mercado brasileño, ¿deben incorporar como un criterio de su planificación energética al crecimiento geométrico e insostenible en la demanda de energía de su vecino? ¿A qué costo? ¿Quién/es debe/n tomar esta definición?

Estas preguntas las deberían resolver el Gobierno y la sociedad civil de cada país como parte de los procesos de planificación energética participativa, y de modo previo a seguir avanzando en procesos de integración energética regional, en los que muchas veces nuestros países caminan a ciegas. En definitiva, se debería considerar, qué es lo que le conviene más a cada país, qué modelo de planificación e integración energética es más coherente con su patrón de desarrollo, y con el paradigma del vivir bien.

Gobernabilidad de la política energética

El cuidado en los elementos cualitativos de la política energética, resulta ser tan importante para su sostenibilidad y equidad, como el de los aspectos relativos al proceso de construcción e implementación de la política: ¿quiénes participan en la elaboración de la política?, ¿cómo se dirimen las colisiones de intereses?, ¿qué niveles de transparencia y rendición de cuentas son comunes a esta política?, ¿qué roles y responsabilidades asumen el Gobierno, la sociedad civil, y las empresas para la buena implementación de la política energética?

tica? A todos estos elementos les vamos a denominar como buena gobernabilidad de la política energética. En los siguientes acápites, se analizará de modo breve y aproximativo algunos elementos centrales para dicha gobernabilidad energética.

Derecho de acceso a la información energética y la correlativa obligación estatal de generarla

La Constitución boliviana de 2009 le otorga, por primera vez, jerarquía constitucional al derecho de acceso a la información de los/as ciudadanos/as. Este derecho tiene como principal sujeto obligado al Estado, el cual debe generar información actualizada, completa, veraz y asequible para los ciudadanos/as, en las diferentes materias que hacen a la gestión de lo público. Es de perogrullo mencionar que la calidad y pertinencia de esta información, es un insumo indispensable para cualificar la participación ciudadana y de otros actores en la construcción e implementación de la política energética.

Pocas políticas públicas son tan sensibles y demandantes de información precisa, detallada y actualizada como la política energética. La información energética fidedigna y completa es indispensable para el adecuado desarrollo de procesos de planificación energética (v.g. pensemos solamente en los datos sobre reservas probadas de hidrocarburos, o la demanda de energía útil del país en los siguientes años), la suscripción de contratos de exploración/explotación de hidrocarburos, la asunción de compromisos de exportación de energía, etc.

Ciertamente, la producción de esta información es muy onerosa (demanda gran cantidad de recursos humanos calificados, recursos económicos, etc.). En Estados con capacidades de gestión pública incipientes es importante que en la generación de esta información se incorporen a otros actores relevantes, y de modo privilegiado a los centros de inves-



tigación universitarios¹⁴. Éstos son, en definitiva, actores que cuentan con buenas capacidades instaladas para la construcción de conocimientos y generación de información del sector energético en el país. Este rol de las universidades como proveedor de información primaria, fidedigna y actualizada del sector energético, es también importante por los efectos positivos de la investigación en la capacitación de los/as estudiantes universitarios en temas afines al sector. Otro eslabón importante en la generación de información debería ser asumido por las Gobernaciones departamentales, a fin de retro-alimentar la información del sector consolidada por el Ministerio de Hidrocarburos y Energía.

Participación social en la construcción e implementación de la política energética

A diferencia de Constituciones pasadas, la Constitución boliviana vigente, reconoce como un elemento sustantivo de la democracia a su carácter participativo, y en este ámbito le otorga raigambre constitucional a varios institutos de democracia directa como la consulta previa, la iniciativa legislativa ciudadana, el referendo, etc.

La política energética, al poner en juego enormes intereses económicos, geopolíticos, financieros, etc., en muchas partes del mundo se ha construido a puertas cerradas, y de espaldas al interés colectivo de la sociedad local. En Bolivia, en los gobiernos neo-liberales de los 90 e inicios de 2000, la política energética se construyó como una cuestión entre privados, de modo general, vulnerando los intereses colectivos del país. De modo coherente con los mandatos de la nueva CPE de 2009, los órganos de poder público bolivianos, tienen la oportunidad y el deber de construir la nueva política energética.

14 Ver esta y otras propuestas para fortalecer la institucionalidad de la planificación energética en: Juan Carlos Guzmán Salinas, El Estado de la planificación energética en Bolivia, CEDLA, Plataforma Energética, 2010.

ca boliviana de modo abierto, incorporando la participación e insumos de las organizaciones indígenas, campesinas, urbanas, de las instituciones especializadas, universidades y otros actores de la sociedad. Ello, sin duda, enriquecerá los términos del debate, los contenidos de la política, y la legitimidad de la misma.

En la implementación de la política energética, la CPE le franquea al ciudadano/a diversos derechos, deberes y herramientas para participar en el seguimiento y control social de la misma. Los ciudadanos/as tienen el deber de “conservar, proteger y aprovechar de manera sustentable los recursos naturales”¹⁵ y tienen a su vez el derecho a un ambiente saludable y equilibrado. Para ejercer sus derechos y obligaciones, los ciudadanos/as pueden acudir a vías administrativas, como las peticiones de informes/información, audiencias, reuniones, o a vías judiciales, como la acción de inconstitucionalidad, la acción de cumplimiento y la acción popular.

Derecho de consulta previa, libre e informada

Como es sabido, el derecho de consulta previa ha sido reconocido por la CPE boliviana de 2009, y forma parte de dos instrumentos internacionales ratificados por el Estado boliviano: esto es, el Convenio 169 de la OIT, y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; dichos instrumentos, conforme al artículo 410 de la CPE, tienen una jerarquía jurídica supra legal.

El derecho de consulta asiste a los pueblos indígenas, originarios, campesinos para ser consultados de modo previo a: a) la aprobación de medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles; b) la aprobación de proyectos (mineros, hidrocarburíferos, energéticos, de infraestructura, etc.) que pudiesen afectarles, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

15 Cfr. Artículo 342 de la CPE.

La consulta es un derecho que permite a su vez el ejercicio de otros derechos: como el derecho a la información, el derecho a la salud, el derecho al ambiente saludable y equilibrado, el derecho a la tierra-territorio, el derecho a la participación en la toma de decisiones, etc. Por tanto, en ningún caso la consulta debería ser identificada como un mero procedimiento o trámite administrativo. Su cumplimiento efectivo ó violación afecta de modo directo a derechos fundamentales de las personas, de allí que es un derecho ubicado en la esfera del orden público, no transigible.

Uno de los objetivos centrales del ejercicio del derecho de consulta es el de prevenir y/o mitigar los daños ó impactos que pudiesen ocasionar las actividades de exploración ó explotación de recursos naturales previstas en los territorios de los pueblos afectados; y en el ámbito legislativo-administrativo, se busca incorporar las recomendaciones, propuestas, y demandas de los pueblos indígenas, campesinos en los actos administrativos ó legislativos que puedan afectarles.

La consulta previa no tiene carácter de veto, por cuanto, el Estado conserva su soberanía y dominio sobre los recursos naturales; no obstante, conforme a la legislación nacional y al espíritu de los instrumentos internacionales ratificados por el país en esta materia, los derechos, obligaciones y compromisos contemplados en los acuerdos al final del proceso de consulta, sí tienen carácter vinculante, y son obligatorios ante terceros. Plantear una interpretación contraria de los alcances y resultados del derecho de consulta, implicaría enervar el peso jurídico, la razón de ser y la eficacia del derecho de consulta.

Muchos actores han calificado a la consulta como un derecho inviable, como una traba a las inversiones en el país, como un derecho de veto de las comunidades indígenas, etc. De modo adicional a la necesidad de generar amplias acciones de información y sensibili-

zación sobre el objeto, contenido y alcance del derecho de consulta, cabe también enfatizar que la práctica muestra, principalmente en el sector hidrocarburífero, que el ejercicio de la consulta es plenamente viable. Así, el caso de consulta de la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) de Charagua Norte (proyecto exploratorio 2D, campos Tacobo y Tajibo, Bloque San Isidro), en el que se llegó a un acuerdo satisfactorio entre el Ministerio de Hidrocarburos y las comunidades de la APG de Charagua Norte, ha dejado importantes lecciones aprendidas para el adecuado desarrollo de procesos de consulta; entre ellas: los pueblos indígenas deben estar fortalecidos técnica, política y orgánicamente para el ejercicio del derecho de consulta; la consulta previa en esencia debe orientarse a prevenir los daños o impactos sociales y ambientales que pueda generar la actividad ó proyecto; el proceso de consulta debe partir del respeto a las formas tradicionales de participación y toma de decisiones de los pueblos indígenas; el acceso a información completa, veraz y adecuada sobre la actividad/proyecto es indispensable en el proceso de consulta; la autoridad competente para el desarrollo de la consulta debe contar con sensibilidad y conocimientos sólidos sobre derechos indígenas, apertura y buena fe durante el desarrollo del proceso de consulta; un proceso de consulta adecuado contribuye a elevar los estándares de responsabilidad social y corporativa de las empresas¹⁶.

Cabe señalar, que si bien lo ideal es poder contar con una Ley general de Consulta en el país, así como, con normas especiales que regulen este derecho en los diferentes sectores (como ocurre en el caso del sector de hidrocarburos), la CPE boliviana en su artículo 109 reconoce de modo expreso la operatividad propia, directa e inmediata de todos los derechos reconocidos por la Constitución. Ello es así, por cuanto, los derechos de los/as ciudadanos no pueden quedar en suspenso a falta de la reglamentación que deberían realizar los Órganos estatales; los ciudadanos/as no pueden asumir la carga del incumplimiento o demoras de las obligaciones de hacer (legislar, reglamentar) de los Órganos del Estado. Entonces, en todo momento prevalece el principio de garantía plena de los derechos constitucionales.

El cumplimiento con el derecho de consulta previa es central para la sostenibilidad y gobernabilidad de la política, iniciativas y proyectos energéticos. El Estado boliviano tiene una gran oportunidad de patentizar la coherencia de su política energética con el “vivir bien”, garantizando el pleno respeto al derecho de consulta previa, que como se ha visto está esencialmente entroncado con derechos fundamentales de los/as bolivianos, como el derecho a la salud y al ambiente saludable y equilibrado.

En colisiones de intereses urge la necesidad de radicalizar el sentido de la democracia

En varios países de nuestra región, con frecuencia se producen colisiones de intereses en relación al uso/conservación/aprovechamiento de los recursos naturales (energéticos, minerales, de biodiversidad, hídricos, etc.).

16 Ver: Iván Bascopé Sanjinés, Proceso de consulta y participación al pueblo indígena guaraní. Proyecto exploratorio 2D, campos Tacobo y Tajibo, Bloque San Isidro, Santa Cruz-Bolivia, CEJIS Regional La Paz; septiembre 2010.

Ello, por cuanto, legalmente pueden existir equivalencias en la jerarquía legal de los intereses contrapuestos. El ejemplo por antonomasia de esta colisión es el que confronta al interés de exploración/explotación de hidrocarburos con el interés de conservación de un área protegida, cuando existen traslapes espaciales entre una y otra área.

Si no existe una prohibición taxativa de la legislación nacional sobre la explotación de recursos naturales en áreas protegidas, la última palabra sobre el interés que debe prevalecer de modo coherente con el interés nacional, no debería corresponder a un representante del órgano ejecutivo, como muchas veces pasa, sino que, por la importancia de los derechos e intereses a ser tutelados, que en este caso también involucran a los derechos de las generaciones futuras, se debería reconocer la facultad de decidir en relación a la priorización de uno u otro interés, a toda la población nacional a través de una consulta, a fin de que la mayoría de los ciudadanos/as definan cuál es el auténtico interés colectivo.

La Constitución ecuatoriana de 2008 contempla una disposición especial para los casos de estos conflictos de intereses, que de modo expreso señala: "Art. 407.- Se prohíbe la actividad extractiva de recursos no renovables en las áreas protegidas y en zonas declaradas como intangibles, incluida la explotación forestal. Excepcionalmente dichos recursos se podrán explotar a petición fundamentada de la Presidencia de la República y previa declaratoria de interés nacional por parte de la Asamblea Nacional, que, de estimarlo conveniente, podrá convocar a consulta popular".

Ordenamiento territorial

El ordenamiento territorial es la principal herramienta de la gestión ambiental, y busca regular que los/as usuarios de los recursos naturales "hagan cada cosa en el lugar correcto y en la forma debida"¹⁷; para ello, se clasifican a

los suelos y a los recursos naturales en general según su vocación/capacidad de uso mayor, lo que permite que los recursos naturales sirvan "con mayor utilidad económica y menor degradación ecológica" de modo sostenido en el tiempo¹⁸.

La CPE boliviana y la Ley Marco de Autonomías y descentralización establecen que el nivel central del Estado está encargado de elaborar el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial, el que establecerá las directrices para la elaboración de los Planes de ordenamiento territorial y los Planes de uso de suelos de los departamentos, municipios y autonomías indígenas. Es imperativo que estas herramientas del ordenamiento territorial sean elaboradas de modo participativo y aprobadas en el corto plazo.

La CPE de 2009 ha tenido la virtud de incorporar un capítulo especial para la regulación y resguardo constitucional de la Amazonía boliviana, entendiéndola como "un espacio estratégico de especial protección para el desarrollo integral del país por su elevada sensibilidad ambiental, biodiversidad existente, recursos hídricos y por las ecorregiones". Ahora bien, esta jerarquización constitucional del ecosistema boliviano más rico en biodiversidad, debe tener un correlato adecuado en el ámbito de las políticas públicas. Sería muy importante, por ejemplo, priorizar en el corto plazo el ordenamiento territorial de la Amazonía boliviana, conforme al mandato constitucional de conservación y aprovechamiento sostenible de este frágil ecosistema, valorizando y consolidando los servicios ambientales esenciales que presta a todo el país.

Debido a que la región amazónica está siendo vista por varios actores públicos y privados como la nueva zona de expansión de los proyectos energéticos (en el sector de hidrocarburos, hidroelectricidad, etc.), no sólo en Bolivia, sino en varios países de la región, es necesario poder contar con un adecuado or-

denamiento territorial de la zona, que establezca con claridad la vocación de uso del suelo y de los otros recursos naturales del área, que plantee las condiciones y límites en el uso de los recursos naturales, a fin de garantizar la sostenibilidad en la conservación, uso y aprovechamiento de los recursos de la Amazonia.

Asunción del principio "contaminador-pagador"

El principio "contaminador-pagador" hace referencia a que los/as responsables de actividades o proyectos potencialmente contaminantes o riesgosos para el ambiente y/o la comunidad, deben incorporar en sus operaciones los mejores sistemas, herramientas y mecanismos para prevenir y/o mitigar en origen los posibles daños o impactos socioambientales que puedan ocasionar.

Por ejemplo, en el ámbito de las actividades hidrocarburíferas, este principio obliga a las empresas a realizar sus operaciones conforme a las mejores técnicas y artes disponibles en la industria petrolera internacional. Va de suyo que estos sistemas y herramientas tienen costos adicionales, no obstante, tales inversiones son exigibles a los operadores dado el riesgo inherente que sus actividades generan a la sociedad.

El reciente accidente petrolero en el Golfo de México, ocasionado por la plataforma marina de British Petroleum "Deepwater Horizon", que ha generado el peor derrame accidental de petróleo de la historia (4.9 millones de barriles de petróleo), ha vuelto a poner la alarma sobre el incumplimiento del principio "contaminador-pagador" por parte de muchas empresa extractivas, y sobre la laxitud de las instancias reguladoras y fiscalizadoras para hacer cumplir las obligaciones de los operadores. En este caso, los desarrollos tecnológicos que permitieron la explotación de hidrocarburos en aguas ultra profundas, no estuvieron a la par del desarrollo de adecuados mecanismos de prevención de accidentes, ni de planes de contingencia razonables. Es más, en este caso, se evidenció que el plan de contingencia de la plataforma marina en varios aspectos era una mera copia de un plan elaborado para la zona del ártico, incluyendo medidas de contingencia para proteger a morsas, nutrias y leones marinos¹⁹ (animales de avistaje insospechado en el Golfo de México). Desde ya, las acciones de control y fiscalización de la autoridad competente sobre los operadores petroleros, también fallaron estruendosamente.

La otra enseñanza dolorosa del "Deepwater Horizon" es que la existencia de actividades de alto riesgo inherente como la explotación de hidrocarburos en ecosistemas tan frágiles y sensibles, debería obligarnos a pensar como sociedad si realmente debemos/queremos asumir estos riesgos. Una reflexión similar debería ser planteada en relación al desarrollo de proyectos energéticos en la Amazonía: ¿Estamos dispuestos a asumir los riesgos? ¿Estas decisiones son coherentes con el paradigma del vivir bien? ¿Nuestras decisiones actuales garantizan los derechos de las generaciones futuras?

17 Antonio Andaluz, Derecho ambiental. Propuestas y ensayos; 2ª ed., Centro de Publicaciones UPSA, Santa Cruz; 2003.

18 Ibid, p. 297.

19 Joel K. Bourne, JR., Un dilema profundo, en: National Geographic en Español, octubre 2010.

Conclusiones

Bolivia tiene una gran oportunidad para construir una nueva política energética con sólidos cables a tierra con el paradigma del vivir bien, y ciertamente, muchos países observan con interés los aportes y avances que pueda hacer Bolivia en esta materia. En muchos casos, los cambios hacia una política energética sostenible deberán ser graduales y progresivos; no obstante, es muy importante ir dando señales positivas que tributen a dicho cambio.

El desarrollo normativo de la nueva CPE en materia de energía (aprobación de la nueva Ley de Hidrocarburos, la Ley de Electricidad, etc.) pondrá a prueba la voluntad política de las instancias estatales competentes, y de la sociedad civil para construir una política energética coherente con los postulados del vivir bien.

La nueva política energética de Bolivia debería tener por cimiento a un sólido proceso de planificación energética de largo plazo, congruente con la satisfacción del derecho de acceso a la energía limpia, asequible y sostenible de los/as bolivianos/as, y que apuntale a un patrón de desarrollo sostenible y de base ancha en el país.

Por otra parte, la política energética consistente con el vivir bien, deberá construirse e implementarse de modo coherente con el impulso a las nuevas formas de democracia directa y participativa, rescatando las visiones, conocimientos y propuestas de la sociedad civil, los centros de investigación universitarios, las instituciones especializadas, etc.

La política energética puede establecer una cota muy alta para el resto de políticas sectoriales, y el ejemplo de que es factible dar pasos en su implementación consistentes con el vivir bien. Las diferentes instancias estatales, la sociedad civil, las empresas, la universidad, etc., deben asumir su cuota parte de responsabilidad en la construcción de una nueva política energética sostenible para el país.



BOLIVIA: UN PAÍS CADA VEZ MÁS ATADO A LAS MATERIAS PRIMAS

Javier Gómez¹

Lejos de impulsar un proceso de industrialización interno, los excedentes generados en el negocio del gas están empujando a Bolivia a remachar su condición de país extractivista, primario exportador y extremadamente dependiente de las materias primas y de los recursos naturales no renovables. En los últimos años, la dependencia de Bolivia de las materias primas se ha hecho más intensa, lo que se refleja en su estructura económica cada vez más orientada a la explotación y exportación del gas natural y de los minerales.

Los datos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) establecen, por ejemplo, que alrededor de un tercio de los ingresos fiscales de Bolivia se originan en la explotación del gas natural.

Los informes oficiales sobre las exportaciones también ratifican esta tendencia. En la última década, las exportaciones bolivianas han aumentado de poco más de 1.200 millones de dólares a casi 5.300 millones de dólares, producto de la creciente importancia de los sectores extractivos de hidrocarburos y minería que actualmente contribuyen con alrededor del 80 por ciento del valor de las exportaciones. Hace 12 años (1998) esa participación era del 47 por ciento.

El crecimiento en la producción de gas, petróleo y minerales es el que sustenta los niveles de crecimiento económico alcanzados en la segunda mitad

¹ Economista. Director Ejecutivo CEDLA

de esta década, que están alrededor del 5%. Entre el 2004 y 2005, por ejemplo, el crecimiento del sector de hidrocarburos explicó alrededor del 25 por ciento del crecimiento económico del país, y en el 2008 el crecimiento del sector minero explicó casi el 40 por ciento del crecimiento económico del país. Estas tasas de crecimiento, sin embargo, sólo han sido un buen resultado macroeconómico, ya que no han mejorado las condiciones de vida de la población, pues el ingreso y la riqueza siguen concentradas en pocas manos.

Fragilidad Fiscal

Los datos oficiales, procesados por el CEDLA, muestran que la renta de hidrocarburos ha crecido significativamente en el último periodo. En 1998, por ejemplo, el Estado y las regiones recibían por esta actividad 391 millones de dólares, en tanto que en el 2008 ya se recauda por esta actividad más de 2.000 millones de dólares.

Los significativos ingresos obtenidos en los últimos años en la explotación minera e hidrocarbúfera, especialmente del gas, son los que también han permitido trastocar la situación fiscal del país, pasando de un déficit fiscal casi crónico, en el que los gastos públicos superaban con creces a los ingresos, a una situación de superávit fiscal, en la que hay plata sin gastar.

Esta "bonanza" fiscal es, sin embargo, excesivamente frágil y vulnerable ante las permanentes convulsiones del mercado internacional, que hoy puede elevar extraordinariamente los precios de los hidrocarburos y minerales y mañana, con la misma facilidad, puede hundirlos hasta el piso.

Esta fragilidad es reforzada por las dificultades estructurales que tiene el sector para incrementar la producción de hidrocarburos. Del 2005 al 2008 la producción de hidrocarburos oscilaba alrededor de los 313 miles de barriles equivalentes de petróleo por día (Bepd), en tanto que para el 2009 se registró un descenso a 278 miles de Bepd.

Este escenario muestra que las posibilidades de aumentar extraordinariamente los ingresos fiscales captados en este sector dependen esencialmente del comportamiento del precio del barril del petróleo, variable que está lejos de ser determinada por la política pública del Gobierno.

Un ejemplo de lo anterior es lo acontecido con el Presupuesto General de la Nación 2010 (PGN 2010), que prevé una menor captación de ingresos por IDH de alrededor del 28 por ciento y de las regalías por hidrocarburos en casi 17 por ciento.

Riesgos del "boom" del gas

El diagnóstico realizado por el CEDLA, sobre la creciente importancia de la renta de hidrocarburos en las finanzas públicas, identifica los siguientes riesgos:

- Volatilidad de los ingresos fiscales. La inestabilidad en el precio internacional del petróleo determina que la renta de hidrocarburos sea incierta.
- Fragilidad en la ejecución del gasto. La eventual caída de estos ingresos afecta a la ejecución de proyectos estratégicos.
- Un escenario de altos ingresos promueve una creciente explotación de los recursos naturales no renovables. Una caída en los precios también empuja a una explotación más intensiva de esos recursos, con el propósito de compensar la caída del precio y así mantener o aumentar el total de ingresos.
- La creciente explotación de recursos no renovables requiere de fuertes inversiones lo que conduce a que los gobiernos opten por contratar deuda externa a fin de sostener esas inversiones, muchas veces en condiciones poco transparentes.
- La necesidad de una mayor inversión extranjera empuja a la otorgación de mayores concesiones económicas y fiscales para las empresas transnacionales.

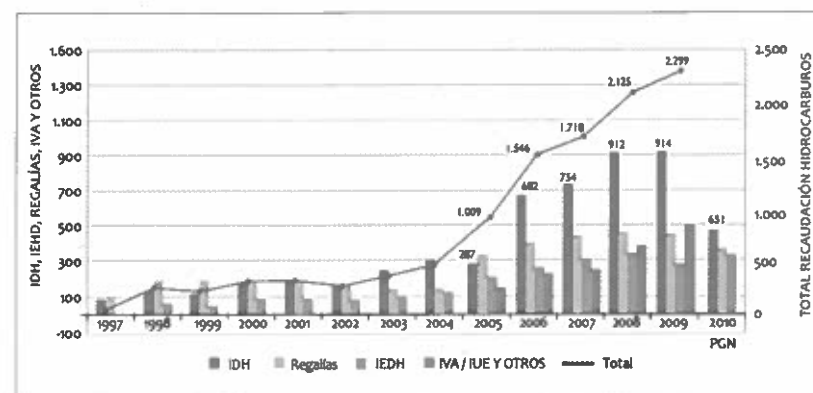
- Los pasivos medioambientales son crecientes. Muchos de los daños ocasionados por la explotación de las industrias extractivas son permanentes e irreversibles.

Industrialización y Rentismo

Toda esta evidencia confirma que en Bolivia se está dando una exacerbación del extractivismo y que sigue vigente el viejo patrón de desarrollo primario exportador, a pesar de las declaraciones oficiales sobre la presunta vigencia de un "proceso de cambio".

La diversificación productiva y la industrialización, hasta ahora, sólo aparecen en los discursos oficiales que no alcanzan para revertir una realidad signada por una creciente dependencia de las materias primas y un rentismo improductivo que se apodera del país y de las regiones.

Fig. 1. Ingresos para el Estado y las regiones: Evolución de la renta petrolera boliviana (en millones de dólares)



Fuente: CEDLA, en base a la información del Servicio de Impuestos Nacionales y la Unidad de Programación Fiscal. No incluye patentes y la participación de YPFB

Las regiones replican los males del extractivismo

Una mirada a la estructura económica de los departamentos de Bolivia deja en claro que casi todas las regiones del país están limitando sus escasas posibilidades de crecimiento y desarrollo a los estrechos márgenes que deja un modelo basado en la explotación de los recursos naturales y en la transferencia de recursos de parte del Estado.

El peso de la explotación de los recursos naturales en la estructura económica de las regiones es enorme y, en varios casos, es mayor incluso al observado a nivel nacional. Este es el caso, por ejemplo, del departamento de Tarija, donde el peso de la producción de hidrocarburos en su economía era en el 2008 del 41 por ciento.

Otros, que también están colocando todos los huevos en la misma canasta, son Oruro y Potosí, que apuestan a la explotación de minerales, relegando casi siempre la necesaria diversificación productiva y la industrialización de por lo menos algunas actividades.

Se olvida el mercado interno

Profundizando las huellas del patrón de desarrollo primario exportador que se aplica en el ámbito nacional, en gran parte de las regiones hay un énfasis excesivo y peligroso en torno a la producción de materias primas para la exportación, lo que se traduce, además, en un deliberado abandono del mercado interno y de sus potencialidades para arrancar del atraso y la postergación a gruesos segmentos de la población.

En el eje troncal (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz) esta tendencia no difiere sustancialmente de la observada a nivel nacional.

Problemas irresueltos

En los últimos años, la ausencia de cambios sustanciales en la orientación de esta política extractivista está dejando sin solución los grandes problemas económicos y sociales, por lo que en casi todas las regiones se ha exacerbado el rentismo y la dependencia de los recursos y transferencias que vienen del Estado, especialmente de la renta de hidrocarburos.

Desde el punto de vista fiscal, la extrema dependencia del dinero generado por la explotación de las materias primas, junto a su manejo ineficiente, perpetúan los viejos problemas y generan otros nuevos, como una ineficiente concentración de recursos monetarios a nivel sub nacional (las regiones reciben más dinero que el Tesoro General de la Nación), una inequitativa distribución de la plata del gas (dos departamentos concentran la mayor parte de los ingresos) y menores resultados positivos en obras y proyectos de magnitud.

Necesidad de un debate nacional

La evidencia cuantitativa recogida en los estudios sobre esta temática, y presentada en una

separata del CEDLA², permiten advertir que la magnitud de la pobreza y el atraso productivo de gran parte de las regiones, obliga a un cambio radical en la asignación y uso de recursos. De ahí la necesidad de un debate amplio e integral de toda la estructura de transferencias fiscales, lo que seguramente debiera llevar a un pacto fiscal.

Evidentemente, ello debe estar acompañado de otras políticas de Estado, que apunten a transformar las condiciones productivas de las regiones y las condiciones de vida de la población de estas regiones.

Estas políticas deberían promover un patrón de desarrollo distinto al actual, basado en sectores con mayor valor agregado, un rol productivo del Estado y rompiendo con la lógica neoliberal que aún se mantiene, con una participación efectiva de la sociedad civil y de sus organizaciones.

Descentralización y autonomía: Promesas y realidades

Cansadas del centralismo y agobiadas por el atraso y la pobreza, las distintas regiones de Bolivia han enarbolado con fervor las banderas de la descentralización, de la municipalización y de la autonomía, con la esperanza de alcanzar un desarrollo local y regional que sea sinónimo de buenas condiciones de vida y de un mejor futuro para todos.

A las regiones se les traspasó el 20 por ciento de los impuestos nacionales, con una división per-cápita de los recursos (municipalización), se les dio participación en el Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD) y en el Fondo de Compensación creado por la Ley de Participación Popular, además del pedazo más grueso del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH). Los recursos llegaron a

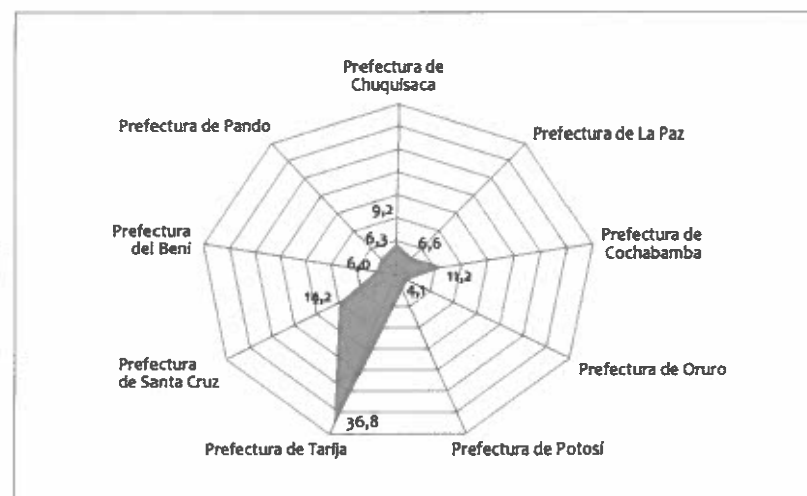
2 CEDLA (2010) Las prefecturas no usan la renta de los hidrocarburos para el desarrollo: Ingresos millonarios, gastos improductivos y poca transparencia. Separata de prensa institucional, publicada en el periódico La Razón y el semanario Le Monde Diplomatique.

las Prefecturas y municipios en una cuantía mayor a la planificada, pero no sirvieron para sentar las bases del crecimiento y progreso de las regiones.

Los resultados alcanzados hasta ahora son lamentables, como señala este recuento elaborado por el CEDLA:

- El balance inicial muestra que la desigualdad económica entre las regiones y dentro de ellas sigue en aumento. No existen o son muy precarios los nuevos proyectos de desarrollo productivo y la pobreza se mantiene en niveles alarmantes, a pesar del aumento del gasto social.
- La reforma institucional tampoco pudo superar la falta de transparencia y los recursos fiscales son considerados como patrimonio por los sectores más conservadores y ricos de las regiones.
- El discurso descentralizador prometía mejorar la participación ciudadana y fortalecer la democracia, a través de una mayor cercanía de la gente con sus representantes, lo que en teoría permitiría una mejor respuesta a las demandas por parte de los gobiernos locales y un mayor control social por parte de los ciudadanos. Nada de ello ocurrió.
- La distribución de los recursos fiscales ha permitido que gobiernos departamentales productores de hidrocarburos tengan recursos varias veces superiores a otros departamentos, pero con un escaso impacto económico y social.
- Los elevados ingresos fiscales han permitido al Gobierno nacional y a los regionales financiar una variedad de bonos de asistencia social y programas sociales, en un ambiente de permanente campaña electoral.
- La distribución de los recursos sigue premiando a las regiones productoras de hidrocarburos y a las que concentran mayor población.

Fig. 2. Distribución porcentual de la renta de hidrocarburos entre las prefecturas IEDH, Regalías e ICH - 2010 (expresada en porcentaje)



Fuente: CEDLA, en base a la información de la Dirección General de Contaduría.

Las regiones y la dependencia de la renta de los hidrocarburos

Las obras y el funcionamiento de las Prefecturas son cada vez más dependientes de los ingresos generados en la explotación del gas y el petróleo, por lo que el rentismo va convirtiéndose en una práctica común y muy útil en lo coyuntural para los gobiernos regionales y sus autoridades, a pesar de sus efectos perniciosos para el país y la población en el mediano y largo plazo.

Los datos oficiales de la Dirección de Contaduría procesados por el CEDLA permiten establecer que, en los últimos años, en promedio, más de un tercio de los ingresos de las Prefecturas provino de la renta de los hidrocarburos (regalías, Impuesto Directo a los Hidrocarburos IDH, Impuesto Específico a los Hidrocarburos y Derivados IEHD y otros vinculados a la actividad hidrocarburífera).

En el 2005, el 36,9 por ciento de los ingresos de las Prefecturas provenía de los hidrocarburos, mientras que en el 2006 y 2007 ese aporte ya era del 43,3 y 43,2 por ciento respectivamente. Esto significa que en esos dos últimos años, cerca de la mitad de los ingresos regionales, ya sean éstos productores o no de hidrocarburos, llevaba el sello de los impuestos generados en la explotación de gas y petróleo.

En el 2008, el peso del sector de hidrocarburos en los ingresos prefecturales se redujo al 35,9 por ciento, principalmente por una disminución de los saldos no ejecutados en estos rubros en gestiones anteriores.

Estas cifras muestran que en casi todas las regiones, en unas más que en otras, se ha reforzado la dependencia fiscal que tienen, en relación a los hidrocarburos a partir de la modificación de la Ley de Hidrocarburos 3058 y el favorable comportamiento en el precio del petróleo.

Ahora, tanto el Estado como las regiones disponen de más recursos que antes y gozan de un escenario fiscal que es positivo, aunque muy frágil, vulnerable, volátil y con muchos

riesgos. Una fuerte caída del precio internacional del gas y del petróleo, por ejemplo, puede ocasionar efectos traumáticos en los gobiernos prefecturales: paralización de obras de infraestructura, problemas en la atención de servicios básicos, salud y educación, despidos de trabajadores, problemas sociales, etc.

El "boom" temporal de recursos que reciben las regiones ha generado también una extrema y peligrosa "pasividad" en la política pública, ya que los gobiernos regionales sólo se dedican a esperar la renta que les corresponde por la explotación de los hidrocarburos y hacen poco o nada para buscar nuevos ingresos fiscales más sólidos y permanentes.

Por ello, la estabilidad financiera de las Prefecturas es funcional a los ingresos que reciben por la renta de hidrocarburos, y esa dependencia fiscal es uno de los problemas que deben enfrentar cada año fiscal, en el que la amenaza de una reducción de la renta petrolera virtualmente equivale a paralizar obras e inversiones.

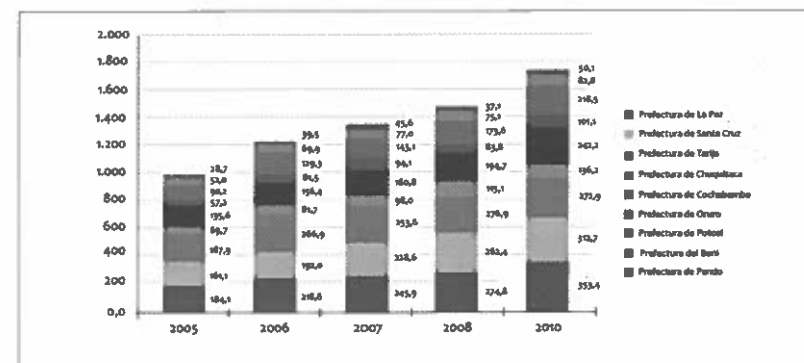
Dependencia e ingresos propios

La dependencia regional de la renta petrolera es de tal magnitud que, por ejemplo, en los años 2007 y 2008, por cada 100 bolivianos que las Prefecturas recibían como renta de hidrocarburos, apenas sí lograban recaudar en sus regiones entre 16 a 19 bolivianos.

El caso extremo de este desfase tan preocupante entre la renta petrolera y los ingresos propios se da en el caso de Pando, donde por cada 100 bolivianos que recibe de renta de hidrocarburos, no se logra captar ni un boliviano como aporte propio. Algo parecido pasa con Tarija y con Santa Cruz (en esta última el aporte propio alcanza a 9 bolivianos por cada 100 que recibe como renta petrolera).

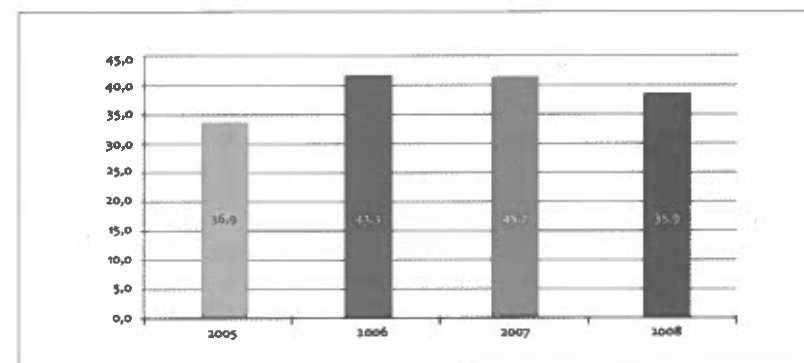
El caso inverso se da en la Prefectura de Potosí, donde por cada 100 bolivianos que recibe por renta de hidrocarburos, logra recaudar 250 bolivianos como ingresos propios. Esto, sin embargo, se explica por el enorme peso que tienen las regalías mineras en sus ingresos.

Fig. 3. Evolución del Presupuesto de ingresos de las Prefecturas (en millones de dólares)



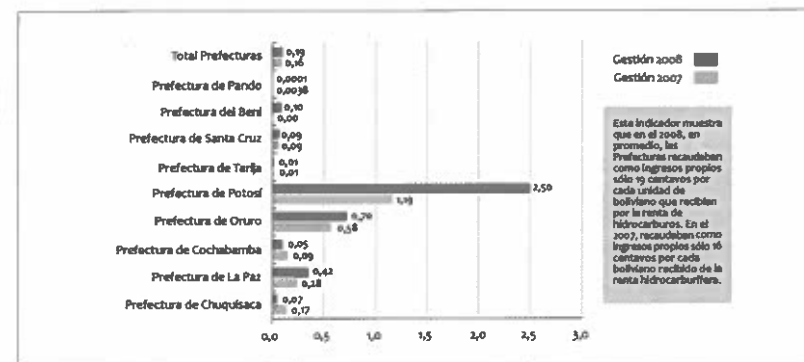
Fuente: CEDLA, en base a la información de la Dirección General de Contaduría.

Fig. 4. Peso de la renta de Hidrocarburos en el Presupuesto de Ingresos de las Prefecturas (en porcentaje)



Fuente: CEDLA, en base a la información de la Dirección General de Contaduría.

Fig. 5. Dependencia fiscal: La Renta de Hidrocarburos vs. Ingresos propios



Fuente: CEDLA, en base a la información de la Dirección General de Contaduría.

Las gobernaciones y la necesidad de agendar el tema productivo

Los gobiernos regionales no han asumido con integralidad las necesidades del ámbito productivo de sus regiones y han dejado a los productores a merced de las fuerzas del mercado. Los recursos que han manejado las Prefecturas en los últimos 10 años se han destinado casi con exclusividad a los gastos sociales y a la infraestructura de caminos, tal como manda la ortodoxia del libre mercado que ha obligado al gobierno nacional y a los regionales a abstenerse de intervenir en la economía y en la producción y a asumir los costos sociales de las reformas.

Los datos oficiales de la Dirección General de Contaduría, procesados por el CEDLA, muestran que entre 1997 y 2008, las Prefecturas destinaban, en promedio, casi dos terceras partes del total de sus ingresos hacia el gasto social (por ejemplo entre 2005 y 2008 en promedio anual se asignó 56 por ciento para educación, salud, vivienda, asistencia social y otros) y el tercio restante para "asuntos económicos" (entre el 2005 y el 2008 en promedio anual se ha asignado el 57 por ciento de ese tercio a caminos, alrededor del 14 por ciento a agricultura, silvicultura, caza y pesca; otros sectores como manufactura, minería, otras industrias, investigación recibieron menos recursos).

Si bien el gasto social es esencial para el crecimiento económico de las regiones, éste no es suficiente para cambiar las condiciones de vida de la gente, en ese marco, la renta de hidrocarburos debería hacer la diferencia, es decir, debería dirigirse a apoyar aquellos sectores productivos estratégicos para la región. Pese a que la participación de los asuntos económicos cobra relevancia en el uso de estos recursos, dentro de ellos se mantiene la priorización de sectores tradicionales.

El gasto financiado con el IDH, uno de los componentes de la renta de hidrocarburos, se concentró principalmente en dos grupos funcionales: el 67 por ciento en asuntos económicos (entre el 2005 y el 2008, en promedio

anual se asignó 944 millones de bolivianos) y el 12 por ciento en gasto social (entre el 2005 y el 2008 en promedio anual se asignó 139 millones de bolivianos). Empero, llama la atención un aumento en el gasto de servicios públicos generales, relacionado fundamentalmente al gasto corriente para la administración del gobierno departamental.

En el grupo de asuntos económicos, los recursos se concentran principalmente en el rubro transporte, es decir, fundamentalmente en construcción y mantenimiento de carreteras. Esta situación general varía en cada Prefectura: por ejemplo en el caso de Santa Cruz el 94,2 por ciento de los recursos de ese grupo se asigna a Transporte; en el extremo opuesto, la Prefectura de Potosí solamente asigna el 39,5 por ciento. El segundo gasto más importante es el de agricultura, silvicultura, pesca y caza, no obstante los recursos son bajos respecto a las necesidades de este amplio sector. Finalmente, se puede observar bajos recursos del IDH asignados a industrias, manufactura y a investigación y desarrollo.

La plata se va en caminos

En promedio anual, entre el 2005 y el 2008, la función de transporte concentraba el 57 por ciento de los gastos en "asuntos económicos", mientras que el 14 por ciento era destinado a la función de agricultura, silvicultura, pesca y caza. El restante 29 por ciento se distribuyó entre otras seis funciones como minería, manufactura, construcción, otras industrias y muy poco, o casi nada, para otros rubros.

En los proyectos relacionados a caminos, una de las principales fuentes de financiamiento son las regalías petroleras. En el caso de Chuquisaca y La Paz, la infraestructura en caminos es totalmente financiada con recursos del IDH; en el resto de los departamentos hay una combinación de fuentes.

Abandono productivo

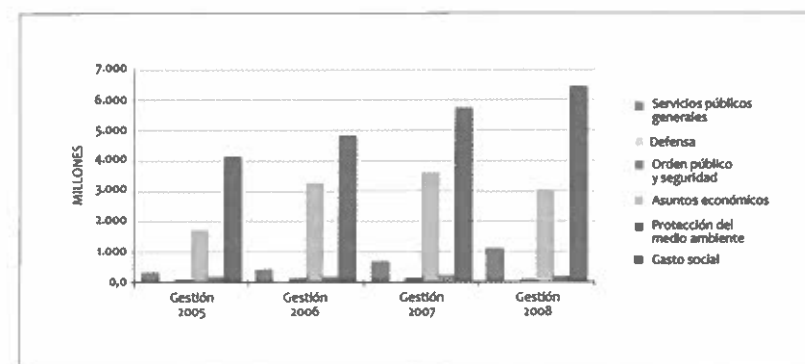
Para la función de investigación y desarrollo, las Prefecturas asignaron un promedio anual de 23 millones de bolivianos, alrededor de 2,5

millones por cada Prefectura, un monto que es absolutamente insuficiente para promover algunos cambios estructurales e innovadores dentro del sector productivo de cada departamento.

En el tema del desarrollo agropecuario, la normativa en vigencia establece que las Prefecturas deben apoyar la investigación y transferencia tecnológica, elaborar y ejecutar programas y proyectos de riego y coordinar acciones para el desarrollo agropecuario, lo que supone grandes responsabilidades que, sin embargo, no son atendidas por falta de recursos.

Según el gasto funcional, la función de agricultura, silvicultura, pesca y caza, en promedio habría asignado la cifra de 412 millones de bolivianos anuales entre el 2005 al 2008, es decir alrededor de 45,7 millones de bolivianos por Prefectura, una cifra marginal para las necesidades productivas del área rural, pero que bien vale para graficar el abandono en el que está sumido el agro boliviano.

Fig. 6. Evolución del gasto prefectural según categoría funcional 2005 – 2008 (expresado en millones de bolivianos)



Fuente: CEDLA, en base a la información de la Dirección General de Contaduría.

Las regiones de Bolivia no están haciendo un uso racional, eficiente, productivo y sustentable de los ingresos que reciben por la explotación de los recursos naturales no renovables. Nadie, en las regiones, está sembrando para el mañana los ingresos del gas, que son finitos en el tiempo y que en algún momento se acabarán.

El informe del CEDLA, denominado "La renta de hidrocarburos en las finanzas prefecturales: tendencias de ingresos y gastos", estableció, con base en datos oficiales, que la mayor parte de los ingresos de la renta de hidrocarburos fue a sostener viejas estructuras del gasto público en las regiones, dejando de lado y sin financiamiento a otras importantísimas actividades para transformar las condiciones del aparato productivo del país, mediante la industrialización, la investigación y la innovación tecnológica.

Hasta ahora, los elevados ingresos fiscales que fueron asignados a las Prefecturas por concepto de IDH, IEHD y regalías petroleras han generado un contexto fiscal extraordinario para las regiones y un ambiente propicio para llevar adelante políticas orientadas a transformar y mejorar el aparato productivo de cada región. Sin embargo, nada de ello ha ocurrido y, hasta hoy, las regiones están desperdiciando esta gran oportunidad para mejorar sus condiciones productivas y la calidad de vida de la población.

El caso del IDH

El análisis de las cifras oficiales permite establecer, por ejemplo, que un creciente porcentaje de los recursos del IDH está siendo destinado al gasto corriente en desmedro de la inversión.

En el 2008, por ejemplo, un tercio de estos recursos fue destinado a gasto corriente (salarios, gastos de funcionamiento, etc.) y los otros dos tercios a la inversión, especialmente en la construcción y refacción de caminos. Dos años antes, un poco más del 90 por ciento del IDH era destinado a la inversión.

Menor capacidad para invertir

Otros indicadores permiten establecer que, entre el 2007 y 2008, se ha reducido la capacidad financiera de casi todas las Prefecturas para financiar sus gastos corrientes y generar un margen financiero para realizar inversiones.

Este es el caso, por ejemplo, de la Prefectura de Tarija que en el 2007 disponía de un 72 por ciento de excedentes para promover inversión pública, mientras que para el 2008 esa proporción disminuyó al 63 por ciento, es decir entre esos años habría disminuido el margen financiero para los programas de inversión.

Lo propio pasa con otras siete Prefecturas (Oruro, Potosí, Chuquisaca, Beni, Santa Cruz, Cochabamba y La Paz), donde el excedente está por debajo del 40 por ciento, por lo que la disponibilidad de recursos para inversión pública o apalancar financiamiento tiende a reducirse.

Por ello, mientras no se implementen políticas innovadoras que doten a los gobiernos departamentales de nuevos ingresos genuinos y sostenibles, la disponibilidad de recursos para la inversión pública paulatinamente irá disminuyendo.

Más gasto corriente

En el caso de Tarija, Potosí, Chuquisaca y Santa Cruz, otros indicadores muestran que el gasto corriente está aumentando a una mayor velocidad que los ingresos corrientes. También se puede notar casos extremos, como el de Pando y Oruro, que dan cuenta de una caída de sus ingresos corrientes, la misma que es acompañada de un crecimiento del gasto corriente.

Ante ello, el estudio del CEDLA señala que los gobiernos prefecturales están en la imperiosa necesidad de innovar o mejorar las formas para aumentar sus ingresos, así como también establecer ciertas reglas fiscales para evitar el crecimiento desmesurado del gasto corriente.

Utilización del IDH según el clasificador por tipo económico (en bolivianos)				
Monitoreo	2006	%	2008	%
Gastos Corrientes	41.505.115	2,7	378.965.565	33,0
Gastos de Capital	1.394.014.131	90,1	726.094.782	63,3
Aplicaciones Financieras	110.963.797	7,2	41.681.671	3,6
	1.544.483.043	100,0	1.146.742.018	100,0

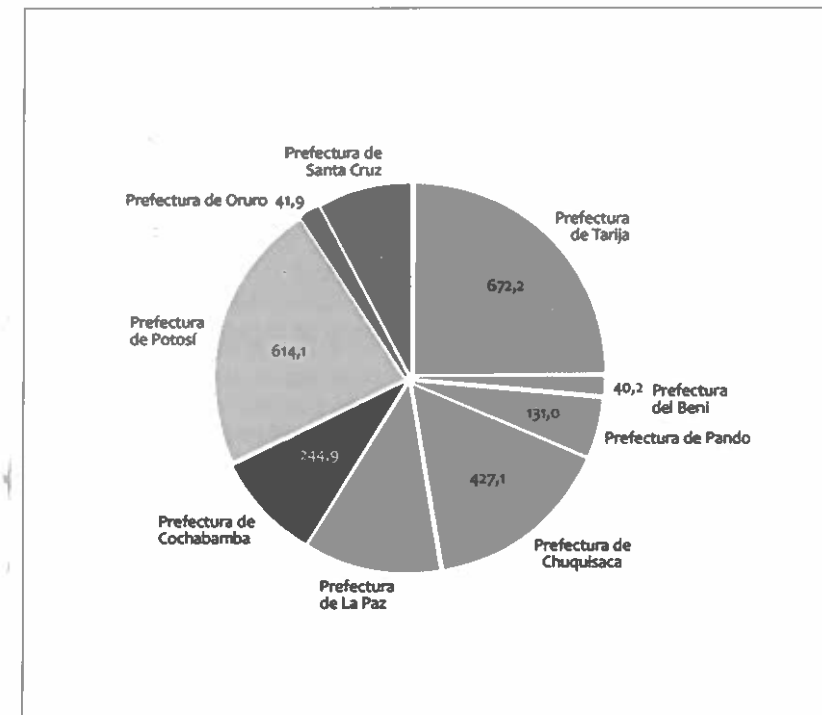
Fuente: CEDLA, en base a la información de la Dirección General de Contaduría.

La enorme cantidad de dinero que han recibido las regiones por la renta de los hidrocarburos ha puesto en evidencia que en la mayor parte de las regiones del país, la administración prefectural está signada por la ineficiencia, la improvisación, la falta de planes y una alarmante incapacidad para usar el dinero recibido en obras que mejoren la producción y la calidad de vida de la gente.

Según los datos del Ministerio de Hacienda, las Prefecturas habían acumulado en sus cuentas fiscales hasta noviembre del 2009, un total de 2.684 millones de bolivianos. Este monto, por la extrema ineficiencia de los gobiernos prefecturales, no había podido ser ejecutado, a pesar que en las regiones la población reclamaba más y mayores recursos para volcarlos hacia la producción, el empleo y mejoras en la calidad de vida.

Por ello, todo este dinero que ha quedado esterilizado en las cuentas bancarias y no tiene ningún uso, muy bien podría servir para generar un fondo de desarrollo nacional y regional, tal como se estila en otros países con muy buenos y alentadores resultados para la inversión productiva.

Fig. 7. Saldo en cuentas fiscales de las Prefecturas 2009 (expresado en millones de bolivianos)



Fuente: CEDLA, en base a la información de la Dirección General de Contaduría.



DEMANDA DE CONSULTA PREVIA EN TERRITORIO JACH'A SUYU PAKAJAQI

Miguel Vargas Delgado¹

Sinopsis

El presente artículo comprende la descripción del proceso de vulneración y desconocimiento del derecho a la consulta previa, desarrollado en el territorio del Jacha'a Suyu Pakajaqi² a raíz del proyecto hidrometalúrgico de Corocoro, las acciones interpuestas por esta organización ante los Órganos Ejecutivo y Legislativo y las acciones desarrolladas por el Ministerio de Minería y Metalurgia (MMM) y la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL), instancias estatales responsables de desarrollar este proceso, para luego tratar de identificar los factores y escenarios jurídicos, políticos e institucionales que forman parte del difícil contexto y camino que sigue esta nación originaria para el cumplimiento de este derecho en el país.

¹ Abogado del CEJIS Regional La Paz

² La Nación Originaria Jacha'a Suyu Pakajaqi se encuentra ubicada en el departamento de La Paz, en las provincias Pacajes, Ingavi, Gualberto Villarroel y José Manuel Pando. Reconstituida el 21 de junio de 1997 en Calacoto Tayka Marka; es miembro del Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ), máxima instancia de representación de las naciones originarias del Qullasuyu.

Introducción

Durante décadas las comunidades indígenas y originarias del país han sufrido impactos socioambientales producto del desarrollo de actividades extractivas en su territorio, principalmente mineras e hidrocarburíferas, aspectos que dieron lugar durante la colonia y la república, en distintas condiciones y modelos, a la presencia de diferentes actores para la explotación consolidando en el tiempo relaciones anacrónicas en las que el interés particular se sobrepuso al de las Naciones y Pueblos Indígenas Originarios y Campesinos (NPIOC).

Pese a que nuestro país cuenta con una nueva Constitución Política del Estado (CPE), en la actualidad es latente el desconocimiento de los derechos de las NPIOC tales como el de la consulta previa, libre e informada. Esta situación recurrente motivó a que las organizaciones planteen, dentro de sus reivindicaciones, la reformulación de políticas y leyes que impliquen cambios estructurales, desde los cuales impulsen la transformación de un modelo de sometimiento y explotación de los recursos naturales, en la perspectiva de contar con un modelo participativo, sustentable y administrado en co-gestión con las NPIOC.

En la antesala a la promulgación de la CPE, la reivindicación y demanda sobre el derecho a la consulta previa, libre e informada se encontraba amparada en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, instrumentos de derechos humanos que establecen la finalidad y alcances del proceso de consulta, que consiste en lograr el acuerdo o el consentimiento del o los pueblos indígenas con respecto a la aprobación de la medida o la realización de un proyecto extractivo que los afecte.

Con la promulgación de la CPE el 7 de febrero de 2009, se marcó el final de un ciclo en la historia de las NPIOC al incluirse, dentro del nuevo texto constitucional, gran parte de sus reivindicaciones históricas, exigiendo al Estado el reconocimiento del derecho a la consulta previa, libre e informada antes de la realización de la o las medidas administrativas o legislativas, y previo al desarrollo de actividades de exploración y explotación de los recursos naturales susceptibles de afectarles.

Este hito representó el hecho de transitar hacia la construcción del nuevo Estado Plurinacional, lo que implica no solo adoptar el discurso a favor del proceso de cambio que vive el país, sino llevar el estandarte de respeto y protección de los derechos colectivos a la misma puesta en marcha del Estado Plurinacional, en acciones concretas y puntuales que permitan aplicar el contenido de la CPE, específicamente en cuanto al ejercicio efectivo de los derechos de las NPIOC.

Estos antecedentes, si bien muestran un desarrollo importante en cuanto al reconocimiento del derecho a la consulta, en la práctica no pasa de ser un mero reconocimiento, pues aún no se han entablado los mecanismos de su efectiva realización en cada una de sus experiencias; situación que se encuentra ligada a una mala interpretación por parte de los operadores del Estado, sobre todo de aquellos encargados de encarar y desarrollar estos procesos, por lo que es necesario profundizar en todo lo que implique su desarrollo, como derecho y proceso.

Desde un plano conceptual y para rescatar mejor sus contenidos y alcances, la consulta previa es un derecho por el cual el Estado está obligado a implementar procesos de diálogo de buena fe con los pueblos indígenas, antes de adoptar medidas administrativas o legislativas concretas que puedan afectarles; su objetivo principal es el de obtener el consentimiento del pueblo indígena o llegar a un acuerdo en donde el Estado queda vinculado a las decisiones adoptadas por el pueblo; por otro lado, con la falta de un acuerdo, el Estado puede tomar una decisión y justificar sus actos desde diferentes ángulos, lo que no significa que exista preeminencia sobre el derecho mismo o el propio consentimiento, pues éste tiene un rango de protección específica y por tanto debe ser de cumplimiento obligatorio. Es decir que aunque no se llegue a un acuerdo, el Estado debe asegurar el mejoramiento de los pueblos indígenas, otorgarles beneficios y no afectar su integridad, asumiendo un consentimiento, que en este caso puede ser tácito, que es involucrado en el desarrollo del pueblo y bajo su propia visión³.

Esto es así por cuanto el consentimiento es entendido como un derecho que asegura el consenso de los pueblos indígenas, determinado en conformidad con los regímenes de derecho y prácticas consuetudinarias. En este sentido, puede ser considerado como un derecho "finalidad" de un proceso de consulta, o como un derecho "requisito" para que el Estado tome una decisión. El consentimiento como finalidad del proceso de consulta significa que el Estado debe organizar los procedimientos de tal modo que estén orientados al logro del mismo⁴.

3 Yrigoyen, Raquel (2009): "De la tutela indígena a la libre determinación del desarrollo, la participación, la consulta y el consentimiento", en: El derecho a la consulta previa en América Latina, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA), Bogotá Colombia.

4 Clavero, Bartolomé (2010): Consulta y Consentimiento Previo libre e Informado a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en: <http://www.8300.com.ar/wp-content/uploads/2010/02/NEUQUEN-Consulta.pdf>

Estas definiciones nos dan mayor claridad respecto a la exigibilidad del derecho a la consulta previa que tienen las NPIOC, quienes han demandado en este último tiempo al Estado, el desarrollo de procesos de consulta previa a través de los cuales se garantice el consentimiento o acuerdos recíprocos, en el marco de sus instituciones, bajo sus normas y procedimientos propios y de acuerdo al ejercicio de su libre determinación.

Esta postura es asumida por las instancias representativas de organizaciones como la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB) y el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ), quienes en el camino de construcción del Estado Plurinacional plantean la necesidad de iniciar el proceso de implementación y aplicación de este derecho, desarrollando acciones para su plena viabilidad, es decir desde las políticas, las normas y regulaciones concretas.

Contexto de desarrollo de la explotación minera en Corocoro

El yacimiento minero de Corocoro es uno de los depósitos de cobre más grande de Bolivia. Entre 1873 y 1912 el yacimiento fue explotado por las empresas Corocoro de Bolivia y Corocoro United Copper, las cuales posteriormente se fusionaron y conformaron la empresa American Smelting, iniciando la explotación del yacimiento hasta 1952, año de la nacionalización de las minas, con lo que Corocoro pasó a ser explotado por COMIBOL a través de la Empresa Minera Corocoro, la cual desarrolló actividades de explotación de cobre hasta la



Foto: Archivo CEJIS

caída del precio de los minerales en 1985, año en el que se produjo la relocalización de miles de trabajadores mineros, circunstancia en la que COMIBOL se vio forzada a cerrar operaciones.

A partir de 1991 y 1992, luego de presentarse una mejoría en el precio de los minerales, la explotación minera pasó a manos de cooperativistas y personas particulares, como en el caso de la Cooperativa Minera Corocoro, la cual desarrolló la explotación, principalmente de cobre, durante más de 15 años.

A partir de 2007 el gobierno de Evo Morales expresó la voluntad de reiniciar actividades en Corocoro, motivando a incluir dentro del Plan Nacional de Desarrollo la exploración y explotación en el centro minero, el cual se reactivó en 2009, proyecto que ha sufrido un sinnúmero de observaciones por el incumplimiento de la legislación ambiental vigente y de protección a los derechos colectivos. Ese año se caracterizó por un periodo de armonía en cuanto a los precios de los minerales, ya que luego de tener un promedio de 0.50 centavos de dólar por libra fina de cobre, el repunte de precios del cobre llegó a un promedio de 3 dólares por libra fina.

Por la carencia de recursos económicos para desarrollar el proyecto, en junio de 2008 la nacional COMIBOL y la agencia oficial surcoreana Korea Resources Corporation (KORES), firmaron el contrato de riesgo compartido para la puesta en marcha del proyecto cuprífero de Corocoro. Previamente a la firma del convenio, se definió dividir el proyecto en dos fases:

- a) Una primera para desarrollar la explotación y el tratamiento de colas, desmontes, relaves antiguos y los desechos de la concentración de los minerales mixtos, producto de la explotación de minerales por varios años en Corocoro. Esta actividad se desarrollaría en la planta de flotación Lequelequeni por un periodo de dieciocho meses.
- b) La segunda fase del proyecto se designó para realizar el proceso de explotación a cielo abierto (open pit) dentro del yacimiento cuprífero de Corocoro. Esta designación coincidió con la posición del Gobierno respecto a la explotación de recursos naturales a gran escala.

La demanda de consulta previa planteada por el Jach'a Suyu Pakajaqi

La explotación de recursos naturales dentro del territorio del Jach'a Suyu Pakajaqi⁵, principalmente mineros, se ha desarrollado en las últimas décadas de manera directa y agresiva, generando impactos socioambientales negativos. Es así que los comunarios del Jach'a Suyu Pakajaqi presentaron la denuncia⁶ por el uso de aguas del río Pontezuelo por parte de la empresa Minera de Corocoro, para el funcionamiento de la planta hidrometalúrgica de Lequellequeni, lo que ocasionó la escasez de agua en varias comunidades, afectando el consumo humano y del ganado.

Esta afectación fue denunciada por los comunarios del Jacha Suyu Pakajaqi y evidenciada en el transcurso del proceso de revisión del Manifiesto Ambiental del Proyecto Hidrometalúrgico de Corocoro por parte del entonces, Viceministerio de Biodiversidad, Recursos Naturales y Cambio Climático⁷, entidad que además presentó al presidente ejecutivo de COMIBOL la revisión de dicho documento. Entre las observaciones presentadas existe una referida al caudal del Río Pontezuelo⁸.

5 El Jach'a Suyu Pakajaqi está estructurado en base a sus tres grandes sectores y sustentado en un núcleo de anillas, teniendo como punto céntrico un cuadrado que representa al suyu, a su alrededor cuatro reparticiones que representan las unidades técnicas operativas de desarrollo integral, seguido por una anilla que representa (las) marcas y finalmente la última anilla que representa el área de los ayllus, el núcleo en general representa el fortalecimiento del trabajo armónico que interacciona toda la estructura organizativa". (Artículo 9 Estatuto Orgánico del Jach'a Suyu Pakajaqi).

Tiene entre sus principios fundamentales el cuidado a la ecología y el medio ambiente, exigiendo el respeto y la garantía del territorio a las concesiones y las actividades mineras y energéticas, las cuales dañan considerablemente los ecosistemas y el medio ambiente, por el uso de cantidades importantes de agua, que se encuentra destinada al desarrollo de la actividad extractiva, lo cual incide en otro tipo de componentes como la flora y fauna, elementos que imposibilitan el normal desarrollo de las actividades socioeconómicas de las comunidades pertenecientes al territorio del Jach'a Suyu Pakajaqi. (Artículo 7 Estatuto Orgánico del Jach'a Suyu Pakajaqi).

6 Denuncia presentada contra el Ing. Hugo Miranda, presidente de COMIBOL, Ing. Wilfredo Cabrera responsable del proyecto hidrometalúrgico de Corocoro, por comunarios del Ayllu Callirpa Siquipata, perteneciente a la Marka Caquingora del Jach'a Suyu Pakajaqi, el 2 de febrero de 2009. Esta denuncia permitió identificar en un primer momento, las afectaciones ambientales ocasionadas por el inicio de actividades del proyecto hidrometalúrgico de Corocoro.

7 Actualmente Viceministerio de Medio Ambiente, Biodiversidad, Cambios Climáticos y de Gestión y Desarrollo Forestal.

8 Estas observaciones se presentaron en el documento "Revisión del Manifiesto Ambiental Proyecto Hidrometalúrgico de Corocoro", el 9 de noviembre de 2009. Las observaciones sobre el Río Pontezuelo se referían a las características de la información presentada, en cuanto a contenidos, éstas fueron mínimas, por no llegar a identificar el número de poblaciones que hacen uso del agua del río, sin precisar la cantidad de agua que se destinará para consumo humano, agrícola y otros usos, luego de la intervención del proyecto. Al mismo tiempo carece de información respecto a la interrupción o disminución del caudal del agua en el tiempo en el que se desarrolle el proyecto.

Según el Viceministerio, la información presentada en el proyecto fue mínima, por lo que debería ser completada, identificándose el número de poblaciones que hacen uso de este recurso, tanto para consumo humano, agrícola u otros usos, y la cantidad de agua que éstas demandan, entre las más destacables. Al mismo tiempo se solicitó explicar si se interrumpirá o disminuirá la demanda mínima requerida por cada una de las comunidades que utilizan este recurso, aspectos que no fueron garantizados por la empresa para el desarrollo de las etapas del proyecto.

Esto no descarta la posibilidad de algún impacto ambiental, puesto que estas observaciones realizadas no fueron subsanadas en un tiempo prudencial y, si en tanto fueran corregidas, hasta la fecha no se conoce de forma oficial si se han identificado impactos socioambientales directos, ocasionados por el desarrollo de actividad minera en el territorio del Jach'a Suyu Pakajaqi, a partir de un Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental serio.

Si bien Corocoro ha sido en toda su historia un centro minero, la realidad de las comunidades originarias no ha cambiado, manteniéndose la relación asimétrica entre la empresa y comunidades, en la que la empresa privada y estatal, no cuenta con ningún tipo de criterio respecto a la responsabilidad social corporativa o mantiene criterios liberales en cuenta a la relación con los pobladores y las comunidades⁹.

Este fue un elemento estructural para la demanda presentada por el Jacha Suyu Pakajaqi, ya que luego de más de un siglo de soporitar la explotación de minerales, las marcas y ayllus nunca obtuvieron ningún tipo de beneficio, siendo pasibles no solo a las afectaciones socioambientales sino a la exclusión en el desarrollo de la actividad minera en general.

9 Hasta la fecha no se ha desarrollado ningún tipo de estudio que permita evidenciar, con carácter científico, el impacto ocasionado por el desarrollo de la actividad minera en la zona, no obstante, la organización prevé realizar actividades y estudios a partir de la implementación del monitoreo socioambiental a las actividades mineras desarrolladas en su territorio.

Esta reflexión realizada por las autoridades del Jach'a Suyu Pakajaqi, sus marcas y ayllus desembocó en la interpelación realizada al Estado boliviano y a COMIBOL, exigiéndole el desarrollo de un proceso de consulta previa, en el marco de la nueva normativa jurídica del país.

Bajo estos criterios, en diciembre de 2008, el Jach'a Suyu Pakajaqi, mediante un voto resolutivo orgánico, denunció ante la Comisión de Desarrollo Económico de la Cámara de Senadores, el incumplimiento de los derechos colectivos como la consulta previa, por lo que exigió a esta instancia no aprobar el contrato de riesgo compartido entre COMIBOL y KORES, ya que no se había cumplido con el proceso de consulta previa legislativa¹⁰.

En respuesta a esto, la Comisión de Desarrollo Económico de la Cámara de Senadores exhortó al MMM y a COMIBOL cumplir con todos y cada uno de los derechos establecidos en la CPE, el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Sin responder a la demanda del Jach'a Suyu Pakajaqi, el 7 abril de 2009 el Gobierno boliviano ratificó el contrato de riesgo compartido firmado por COMIBOL y la empresa KORES, mediante Ley del Estado N° 4017.

La actitud asumida por el Estado boliviano y la empresa nacional COMIBOL, tras la aprobación del contrato sin la realización de la consulta previa, mostró el desconocimiento de los derechos contenidos en la CPE, desvirtuando su naturaleza y finalidad.

Cada uno de estos elementos no fue cumplido en la firma y posterior aprobación del contrato entre las empresas COMIBOL y KORES, si-

10 El contrato entre COMIBOL y KORES debía ser aprobado por el Congreso de la República, mediante Ley del Estado, por lo que en el marco de la CPE, aprobada en febrero de 2007, se debía desarrollar un proceso de Consulta Legislativa.

tuación que se profundizó en un segundo momento con la puesta en marcha del proyecto hidrometalúrgico de Corocoro.

Lo que aconteció después de la demanda del Jach'a Suyu Pakajaqi

En cuanto al desarrollo del proceso de consulta previa, para el inicio del proyecto hidrometalúrgico de Corocoro, COMIBOL y el MMM plantearon el desarrollo de un proceso en el que se reducía el derecho de participación política colectiva del Jach'a Suyu Pakajaqi a un mero acto informativo y administrativo, mostrando en los hechos el avance mínimo que ha tenido el Estado a través de sus instituciones para desarrollar un proceso de consulta sobre explotación minera en el marco de la CPE y la normativa internacional referida a los derechos de las NPIOC.

La responsabilidad para desarrollar el proceso recayó en el MMM, entidad, que tras no contar con la experticia necesaria para desarrollar estos procesos, inició una serie de acciones que desnaturalizaron el derecho a la consulta previa.

Sin tomar en cuenta los criterios estructurales para desarrollar cualquier proceso de consulta definidos en la CPE, el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, se inició un proceso de "Consulta en tiempos de Democracia"¹¹. El mencionado proceso se desarrolló el 15 de abril de 2009 en la localidad de Corocoro; según refleja el documento "reunión de entendimiento", contó con la participación de representantes de SEGEOTECMIN, INRA La Paz, además de COMIBOL y el MMM.

La principal observación a esta reunión se encuentra en el hecho que de las marcas pertenecientes al Jach'a Suyu Pakajaqi: Caquingora, Calacoto, Charaña, Ulloma, Achiri, Berenguela, Caquiaviri, Callapa, Topohoco, Comanche, Tumarapi, Nazcara y Corocoro, la "reunión de entendimiento" sólo

11 El desarrollo del proceso como el de la "Consulta en tiempos de Democracia", fue planteado por COMIBOL y el MMM, en el marco de la Licencia Social. Con este proceso se pretendía llegar a acuerdos con las comunidades afectadas por el desarrollo de las actividades, obras o proyectos y de esta manera "cumplir" (parcialmente) con la normativa vigente en el país. La propuesta para la realización de la consulta pública para el "Proyecto Hidrometalúrgico de Corocoro", presentada al Jach'a Suyu Pakajaqi el 10 de octubre de 2009, definía que el objeto de la misma era el de conocer la opinión de los habitantes de las comunidades que se encuentran dentro del área de consulta pública, para que manifiesten sus expectativas o preocupaciones respecto al proyecto minero de Corocoro.

Esta posición muestra la contradicción en la posición de COMIBOL y el MMM, ya que si bien con el desarrollo del proceso de "Consulta en tiempos de Democracia" se buscaba llegar a obtener la Licencia Social, el objetivo de desarrollar un proceso de consulta pública se abocaba tan solo a recoger las expectativas y/o preocupaciones de un grupo de pobladores del Jach'a Suyu Pakajaqi; restringiendo de esta manera, primero los alcances de un proceso de consulta previa, con todas y cada una de sus características que busca el consentimiento de los pobladores respecto al desarrollo del proyecto; y segundo, el desarrollo del proceso con el menor número de comunarios, lo que posibilitaría llegar a acuerdos semejantes a los intereses del proyecto. Estos dos elementos fueron los que fundamentalmente persiguió COMIBOL y el MMM en el marco de este proceso.

contó con la participación de la Sub Central Huaca Sayaña, Chijchi Arriba y Ninoka Huallojtata, el Comité Cívico de Corocoro, el Sindicato de Trabajadores de Corocoro, además de la Cooperativa Multiactiva Pacajes. Lo que demuestra el carácter limitante de este proceso en cuanto a la participación de las comunidades afectadas por el desarrollo del proyecto minero, convirtiendo el proceso de consulta previa en un mero acto de decisión unilateral.

Es así que la "reunión de entendimiento" dio paso a la firma de una "acta de entendimiento"¹². Según COMIBOL y el MMM el desarrollo de esta actividad tuvo el propósito de obtener la "licencia social"¹³, para que el proyecto hidrometalúrgico de Corocoro pueda operar de manera legal, pero en todo este acto no hubo respeto ni se promovió de forma alguna el ejercicio de los derechos de la organización originaria.

El contenido del acta de entendimiento presentada por las autoridades del órgano ejecutivo, y firmada por la dirigencia que ostentaba la representación de las comunidades afectadas por el desarrollo del proyecto, si bien a criterio de COMIBOL y el MMM se enmarcaba dentro de un proceso de obtención de licencia social, en los hechos no cumplía con el objetivo que plantea el mismo; es decir, el aportar al desarrollo sostenible de la comunidad mediante la generación de empleo, la construcción de obras de infraestructura que reflejen desarrollo en la región, la mitigación de los impactos negativos y la maximización de los positivos, ya que el acuerdo firmado presentaba los siguientes puntos, los cuales fueron analizados con el objetivo de identificar el contexto en el que se firmó este documento y el incumplimiento al proceso de consulta previa al igual que la licencia social:

1. "Dar apoyo total al Proyecto Hidrometalúrgico de Corocoro en aras del progreso de la comunidad y de todos los pobladores, comprometiéndose a brindar todo su apoyo incondicional para la ejecución y culminación del proyecto".

12 Documento firmado el 15 de abril de 2009 en la localidad de Corocoro, el mismo se encuentra en el archivo del Jach'a Suyu Pakajaqi, entre COMIBOL, MMM, Sergeotecmin e INRA La Paz, además de representantes, de la Sub Central Huaca Sayaña, Chijchi Arriba y Ninoka Huallojtata, el Comité Cívico de Corocoro, el Sindicato de Trabajadores de Corocoro, la Cooperativa Multiactiva Pacajes, su contenido demuestra de manera clara el proceso de participación de la estructura territorial del Jach'a Suyu Pakajaqi, el cual fue reducido al mínimo en cuanto al número de las marcas y ayllus tradicionales que componen la estructura territorial y orgánica, dejando de lado al mismo tiempo el ejercicio de las normas y procedimientos propios del Jach'a Suyu Pakajaqi.

13 La licencia social está prevista en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, DESC en su art. 1, inc. 2; es un instrumento utilizado mayormente en proyectos mineros en Perú, Colombia y Ecuador.

Consiste en un proceso en el que el Estado realiza un proceso de consulta de manera democrática, en el marco de la libre voluntad de un pueblo, en cuanto a si debe o no aceptar una obra social o de inversión que va a tener impactos en su medio, como es el caso de la minería. Esto significa que antes de decidir sobre el futuro de sus recursos naturales, las poblaciones a ser afectadas tendrán que ser debidamente informadas y consultadas. Cabe aclarar que este proceso se ha esgrimido a partir del desarrollo del reconocimiento del derecho al consentimiento, derecho que va más allá de la decisión de un pueblo, buscando como fin el consentimiento para el desarrollo de un proyecto en el marco de su libre determinación.

Lo que representa un elemento que restrictivo a los derechos de los comunarios, especialmente en lo relacionado a la posibilidad de realizar cualquier tipo de acción de control o fiscalización al proyecto, y desarrollar acciones de control y gestión ambiental, como lo establece la CPE. La premisa de "progreso de la comunidad" se constituyó en una de las ideas centrales en el discurso esgrimido por funcionarios de COMIBOL y la empresa de Corocoro.

2. *"En lo referente a los posibles casos de afectaciones y conforme lo disponen las normas legales en actual vigencia, previa verificación y saneamiento de dichos terrenos afectados, se realizará la correspondiente expropiación e indemnización".*

Las instancias del órgano ejecutivo mantienen una actitud enunciativa, respecto a las posibles afectaciones que puede ocasionar el proyecto. Estas no llegan a ser identificadas de forma puntual, lo cual demuestra que en el desarrollo de la reunión de entendimiento, el nivel de información presentado por el MMM y COMIBOL llegó a imposibilitar el desarrollo de algún tipo de análisis técnico con respecto de las afectaciones potenciales a nivel socioambiental.

3. *"COMIBOL se compromete a respetar el cronograma establecido para la entrega de la obra".*

Este punto evidencia de manera contundente la intencionalidad de COMIBOL, de garantizar el desarrollo del proyecto hidrometalúrgico de Corocoro en todas y cada una de sus etapas, sin ningún tipo de obstáculo como el control

de las comunidades, o el desarrollo de acciones de monitoreo socioambiental por parte de las comunidades, dejando de lado el criterio mínimo de que el desarrollo de actividades extractivas en cualquier territorio, ya sea indígena, originario o urbano, debe mínimamente estar sujeto a procesos de seguimiento y control socioambiental, en la ejecución de planes de desarrollo comunitario, u otros mecanismos que permitan mejores condiciones para las comunidades en todo el desarrollo del proyecto. Esta intencionalidad se hizo evidente ya que en varias oportunidades el MMM sustentó el desarrollo del proyecto en los tres puntos del acta de entendimiento¹⁴.

El acuerdo firmado entre el MMM, COMIBOL y una reducida parte de comunarios, muestra la subordinación de la que fueron objeto los dirigentes comunales, luego de un proceso de cooptación por parte de la empresa, dando cumplimiento parcial a la CPE y a la legislación referida a los derechos colectivos.

Luego de interpelar la firma del acta de entendimiento, el Consejo de Gobierno del Jach'a Suyu Pakajaqi realizó un reclamo formal a la presidencia ejecutiva de COMIBOL¹⁵, mediante pronunciamiento orgánico firmado por las 11 markas que conforman el territorio ancestral del Jach'a Suyu Pakajaqi, en el cual denunciaron la manera excluyente en la que se desarrolló la "reunión de entendimiento" y sus resultados, planteando, al mismo tiempo, la demanda de desarrollar un proceso de consulta previa bajo condiciones que respeten su cosmovisión, su libre determinación, territorialidad, estructura orgánica y sus normas y procedimientos propios, en tanto nación originaria.

14 El 29 de abril de 2009 el MMM da respuesta a la solicitud de informe escrito a requerimiento del presidente de la Comisión de Desarrollo Económico de la Cámara de Senadores, Lino Vilca. El informe escrito señala en su primer punto: "El reclamo de la comunidad Jach'a Suyu Pakajaqi, fue resuelto en reunión del 15 de abril de 2009, efectuada en el distrito minero de Corocoro; habiéndose suscrito un acta de entendimiento entre las autoridades del Ministerio de Minería y Metalurgia, INRA La Paz y COMIBOL".

15 Pronunciamiento orgánico presentado al MMM el 28 de mayo de 2009.

Esta demanda generó después, una propuesta por parte del MMM para el desarrollo de la consulta¹⁶, sobre la base del anteproyecto de reglamentación de la consulta y participación para actividades mineras, elaborado y presentado al MMM en julio de 2008 por las organizaciones de las NPIOC.

El documento presentado por el MMM planteaba la realización de un proceso de consulta mediante el llenado de una encuesta – concebida como consulta pública – compuesta por seis preguntas, las cuales serían aprobadas mediante un proceso de referéndum.

No obstante, el desarrollo de esta acción resquebrajaba el ejercicio de la democracia comunitaria y las normas y procedimientos propios del Jach'a Suyu Pakajaqi, al mismo tiempo limitaba la participación de las comunidades afectadas de manera indirecta, ya que solo reconocía el derecho a ser consultados a las comunidades afectadas de manera directa, violando de este modo la integridad y la unidad territorialidad de su territorio. Así que no fue considerada por la organización como una propuesta viable y sustentada en el cumplimiento de sus derechos.

Identificar estos elementos permitió al Jach'a Suyu Pakajaqi mantener y profundizar su plataforma reivindicativa, reflejada en su demanda de cumplimiento del proceso de la consulta previa. Inicialmente se definió que el proceso se realice en varias etapas, lo que implicaba el desarrollo de reuniones preliminares e informativas, de forma que se consideren las sugerencias y recomendaciones planteadas por los comunarios.

De manera paralela, el MMM y COMIBOL no paralizaron las tareas del proyecto minero, siendo el presidente Evo Morales quien lo inauguró el 27 de octubre en la localidad de Corocoro.

Ante este escenario, el Jach'a Suyu Pakajaqi planteó al MMM y a COMIBOL la necesidad del reconocimiento y respeto de cuatro elementos esenciales para las NPIOC¹⁷:

- La libre determinación, como elemento primordial para el respeto y ejercicio de los derechos colectivos.
- La territorialidad, sustentada en la reconstitución territorial, la preexistencia de las naciones indígenas originarias y el derecho ancestral sobre sus territorios.
- El respeto a las estructuras orgánicas, lo que incluye la restitución de las autoridades originarias.
- El ejercicio de la democracia comunitaria con base en el ejercicio de las normas y procedimientos propios.

16 Propuesta presentada por el MMM al Consejo de Gobierno del Jach'a Suyu Pakajaqi y a la Comisión de Industrias Extractivas del CONAMAQ, el 10 de octubre de 2009.

17 La mencionada propuesta fue trabajada técnicamente por el CEJIS Regional La Paz, en coordinación con el Consejo de Gobierno del JSP y presentada a la Unidad de Medio Ambiente del Ministerio de Minería en agosto de 2009. El documento sirvió como base para la posterior firma del "Acuerdo marco para la realización de la consulta previa, obligatoria, concertada y de buena fe para el desarrollo del proyecto hidrometalúrgico de Corocoro", entre el Ministerio de Minería, COMIBOL, el Consejo de Gobierno del JSP y CONAMAQ.

Con estos elementos, el Jach'a Suyu Pakajaqi marcó uno de los hitos en el proceso de demanda de reivindicación por el desarrollo de un proceso de consulta previa, en el marco de la CPE y la normativa internacional. Su demanda permitió aterrizar en criterios de exigibilidad, no solo a nivel orgánico local, sino que repercutió en otras NPIOC del país que atraviesan por este tipo de conflictos.

Esta transición tuvo como un elemento central la firma del "acuerdo marco para la realización de la consulta, previa, libre, obligatoria, concertada y de buena fe para el desarrollo del proyecto hidrometalúrgico de Corocoro".¹⁸

La firma del acuerdo marco representó un gran avance en este proceso, ya que por primera vez en la historia del Jach'a Suyu Pakajaqi y de las NPIOC, una empresa estatal reconocía de manera formal su obligación respecto al cumplimiento de los derechos colectivos, y asumía los elementos fundamentales para su cumplimiento. Este es el hito más importante dentro del desarrollo de todo el conflicto; lamentablemente el cumplimiento del mismo se vio truncado por COMIBOL y los funcionarios del proyecto hidrometalúrgico de Corocoro, quienes desconociendo el contenido del acuerdo marco y la demanda del Jach'a Suyu Pakajaqi, propiciaron la articulación de una organización paralela, la cual se dio a la tarea de deslegitimar la demanda y desacreditar a las autoridades del Consejo de Gobierno del Jach'a Suyu Pakajaqi y CONAMAQ, a través de votos resolucivos de la organización paralela al Jach'a Suyu Pakajaqi, difundidos en medios escritos.¹⁹

Lo que se pudo evidenciar el 18 de noviembre de 2009, cuando las autoridades del Jach'a Suyu Pakajaqi y CONAMAQ, sufrieron acciones de amedrentamiento por parte de los trabajadores del Sindicato de Trabajadores Mineros de Corocoro, los cuales se oponían a cumplir con el acuerdo porque no recibieron instrucciones superiores y por defender sus fuentes de empleo.

18 El 13 de noviembre de 2009 en la ciudad de La Paz, se firmó el Acuerdo Marco para el desarrollo del proceso de Consulta y Participación, el documento fue firmado por el Presidente de COMIBOL, el Director General de Medio Ambiente del MMM, el Consejo de Gobierno del Jach'a Suyu Pakajaqi y las Comisiones de Industrias Extractivas y Medio Ambiente del CONAMAQ.

19 La Razón, 19 de noviembre de 2009, pág. 18B. Voto resolucivo compuesto por siete puntos, desconoce a las autoridades del Jach'a Suyu Pakajaqi, José Condori, Pablo Marzo, Pascual Condori y a Rafael Quispe de la Comisión de Industrias Extractivas de CONAMAQ; por otro lado, señala que no se aceptará más sabotajes a la empresa hidrometalúrgica de Corocoro, por estar en contra del proceso de cambio que vive el país. Esto respondía a las denuncias hechas por Rafael Quispe y el Consejo de gobierno del Jach'a Suyu Pakajaqi, quienes amparados en la CPE y la Ley de Medio Ambiente denunciaron el incumplimiento a la normativa ambiental vigente en el país, ya que el Proyecto Hidrometalúrgico de Corocoro, no contó con la aprobación del Manifiesto Ambiental, hasta el 15 de noviembre de 2009 fecha en la que el Viceministerio de Biodiversidad, Recursos Naturales y Cambio Climático, aprobó el mencionado documento.

El Cambio, 13 de diciembre de 2009, pág. 17. Voto resolucivo emitido por la organización paralela en el que se manifiesta una supuesta violación de los derechos civiles de las autoridades del Jach'a Suyu Pakajaqi, determinando la expulsión del suyu y de sus comunidades a Rafael Quispe, José Condori y Pablo Marzo, declarándolos personas no gratas en la provincia. Al mismo tiempo, el mencionado documento brinda el respaldo pleno a COMIBOL y al Proyecto Hidrometalúrgico de Corocoro, demostrando de este modo el proceso de cooptación que sufrió esta dirigencia, por parte de funcionarios de la empresa minera nacional.

Todos estos hechos han marcado la posición y el accionar de COMIBOL y el MMM después de dos años de presentado el reclamo oficial del Jach'a Suyu Pakajaqi por el incumplimiento a la consulta previa. A la fecha esta situación no ha cambiado, mostrando una falta de voluntad para desarrollar el proceso de consulta previa de acuerdo a la CPE, el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Una de las últimas actuaciones realizadas por el MMM se da mediante una carta²⁰ dirigida a la autoridad máxima del Jach'a Suyu Pakajaqi, en la cual deslinda de responsabilidad a su despacho e instancias operativas para desarrollar el proceso de consulta previa, delegando la misma al Órgano Electoral Plurinacional, amparándose en la Ley N° 018 del Órgano Electoral Plurinacional y la Ley N° 026 del Régimen Electoral Plurinacional.

Los argumentos planteados por el MMM reflejan la poca planificación para implementar políticas públicas que permitan potenciar al Estado y sus instituciones, en cuanto a posibilitar el ejercicio del derecho a la consulta previa. Si a principios de 2007 la excusa era el no poder cumplir con la consulta previa porque se carecía de un procedimiento reglamentado para desarrollar la misma, ahora la intención es solo desarrollar actos administrativos orientados a formalizar un derecho que en esencia debe ser cumplido de forma material y estructural, el otro argumento para su no realización.

Principales hitos de vulneración y desconocimiento del derecho a la consulta previa del Jach'a Suyu Pakajaqi

Fecha	Acciones y vulneraciones del derecho a la consulta previa del Jach'a Suyu Pakajaqi
7 abril de 2009	El Gobierno boliviano, ratificó el contrato de riesgo compartido firmado por COMIBOL y la empresa KORES, mediante Ley del Estado N° 4017.
15 de abril de 2009	Desarrollo del proceso de "Consulta en tiempos de Democracia", realización de una "reunión de entendimiento", que dio lugar a la firma a continuación de un "acta de entendimiento".
27 de octubre de 2009	Inauguración del proyecto hidrometalúrgico de Corocoro, en la localidad de Corocoro, por el presidente Evo Morales Ayma.
9 de noviembre de 2009	El entonces Viceministerio de Biodiversidad Recursos Naturales y Cambio Climático, presenta 31 observaciones al Manifiesto Ambiental del proyecto hidrometalúrgico de Corocoro, el mismo es devuelto a esa instancia por parte de COMIBOL, luego de 72 horas.
13 de noviembre de 2009	Firma del acuerdo marco para la realización de la consulta previa, libre, obligatoria, concertada y de buena fe para el desarrollo del proyecto hidrometalúrgico de Corocoro, firmado entre autoridades del JSP y la presidencia de COMIBOL.
18 de noviembre de 2009	Desarrollo de acciones de amedrentamiento y agresión a dirigentes del Jach'a Suyu Pakajaqi y CONAMAQ, por parte de miembros del Sindicato de Trabajadores Mineros de Corocoro.

Fuente: CEJIS La Paz

20 Carta firmada el 5 de octubre de 2010 por el Ministro de Minería José Pimentel, dirigida a José Condori Jach'a Mallku del Jach'a Suyu Pakajaqi.

Conclusiones y perspectivas

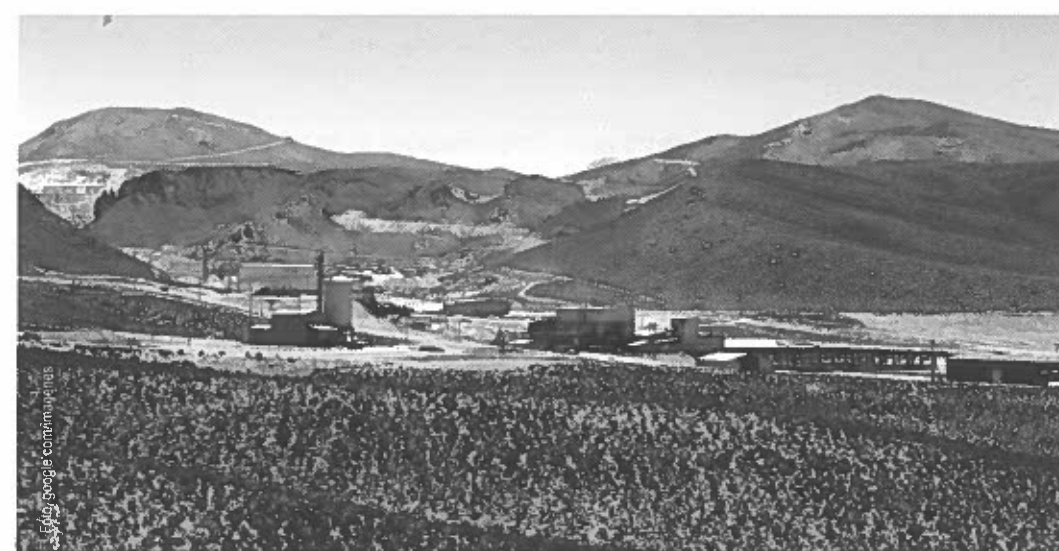
El desarrollo del proceso de consulta previa, en el caso del MMM y COMIBOL, ha demostrado carecer de voluntad política para desarrollar procesos de participación y consensos por parte de todos los actores en el marco del Estado Plurinacional.

Analizar el desarrollo del proyecto hidrometalúrgico de Corocoro en el territorio ancestral del Jach'a Suyu Pakajaqi nos permite observar la contradicción permanente entre un país que industrializa los recursos naturales y que al mismo tiempo enarbola el respeto responsable al ejercicio de los derechos colectivos.

Esto comprueba que la prioridad actual del Estado es cumplir con las empresas de exportación minera, dejando en segundo plano el cumplimiento de los derechos colectivos. A esto se debe sumar la falta de voluntad política y técnica por parte de empresas transnacionales, como KORES y nacionales como COMIBOL que desde el inicio de sus actividades no dan cumplimiento al derecho a la consulta previa, esto como consecuencia de veinte años de neoliberalismo, en los que la institucionalidad del Estado no ha llegado a desarrollar capacidades y mecanismos que posibiliten asumir el desarrollo de procesos de consulta previa, bajo una nueva lógica que debe estar estrechamente vinculada a la visión y demanda de las NPIOC.

Situación que da paso, en los hechos, al desarrollo de conflictos socioambientales dentro del nuevo Estado Plurinacional, el cual debe buscar una solución acorde y a la medida de esta caracterización, en la que las NPIOC son base fundamental, y los derechos colectivos, entre ellos el derecho a la consulta previa, sea concebido como un instrumento legal que obliga a los Estados (Estado boliviano) a celebrar consultas en función de razones especiales que atañen a las NPIOC y vinculado con el derecho a la identidad e integridad cultural, el derecho a conservar las instituciones, las normas y procedimientos propios, el derecho al territorio, los recursos naturales y el derecho a decidir sus prioridades de desarrollo.

Lo que implica que el camino para desarrollar este proceso, en el caso del Jach'a Suyu Pakajaqi, deberá estar marcado por la plena participación de las comunidades afectadas por el desarrollo del proyecto, de manera directa e indirecta, con el único fin de llegar al consentimiento o a un acuerdo apropiado en el marco de la normativa que el propio Estado ha ratificado y constitucionalizado.



MINERA SAN CRISTÓBAL: UNA NUEVA IMAGEN EMPRESARIAL PARA UNA VIEJA FORMA DE MINERÍA

Emilio Madrid L.¹

San Cristóbal y el manejo de su imagen empresarial

Entender qué es la Minera San Cristóbal (MSC) (subsidiaria de la japonesa Sumitomo Corporation), sus operaciones en el sudoeste potosino de Bolivia, su rol en lo económico, ambiental y social de esa región y del país, puede resultar dificultoso si uno se deja llevar por los términos pomposos que adornan su imagen y que la empresa logra filtrar en los medios y en las declaraciones de las propias autoridades de Estado. El "coloso minero", "minería con tecnología de punta", "minería con compromiso social" "minería que respeta el medio ambiente", "nueva minería", etc., etc., son algunos de los epítetos que recubren a MSC.

El manejo de la imagen empresarial, se evidenció efectivo para impresionar al mismo presidente Evo Morales cuando visitó la operación minera en junio del 2009:

"Morales se declaró gratamente sorprendido en la visita e inspección que realizó a todas las instalaciones de la infraestructura del 'coloso minero' administrado por Sumitomo y la tecnología de punta que emplea para la explotación de concentrados a cielo abierto, el tratamiento de los minerales para su exportación. 'He quedado impresionado después de visitar el complejo de San Cristóbal. Esta Madre Tierra sigue dando más recursos naturales', afirmó el Primer Mandatario antes de abandonar las frías tierras del suroeste potosino." (CAMBIO 27/06/09)

¹ Miembro del Colectivo de Coordinación de Acciones Socioambientales. COLECTIVO CASA - Oruro.

No obstante del éxito con las autoridades de Estado, MSC parece no tener la misma suerte con los movimientos sociales de la región. Pues entre el 12 y el 21 de abril del 2010, en medio de la Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático, las comunidades del sector protagonizaron una tenaz protesta social, ocupando las oficinas de la estación de frontera Avaroa, lugar de tránsito para la exportación de los concentrados obtenidos por la empresa, reteniendo y volteando la carga minera durante los días que duró el conflicto. Las demandas, respecto a esta empresa, cuestionaban la *sobre-explotación* de las aguas subterráneas y sus probables impactos en la región, interpretaban como reducido el aporte al desarrollo de la zona e inequitativa la proporción de impuestos pagados en relación a las ganancias de la empresa². Es decir, negaban la existencia de una empresa con responsabilidad social y ambiental.

Es de suponer, por ello, que cuando en junio de 2010 MSC obtuvo la triple certificación internacional de calidad (ISO 9001, ISO 14001 y OHSAS 18001), la noticia les haya resultado muy oportuna, frente a las cada vez más frecuentes y diversas voces que ponían en duda el carácter "responsable" de sus operaciones, permitiéndole recomponer y blindar el deterioro de su imagen luego del conflicto de abril. Al menos eso se deduce de la manera como presentó MSC la noticia ante los medios:

"La certificación determina que MSC es una empresa que respeta el medio ambiente y asegura una gestión ambiental que detecta, evalúa y maneja los riesgos, previene la contaminación y mitiga impactos negativos, con la finalidad de hacer un uso racional, eficiente y sostenible de los recursos naturales; y, que contribuye al desarrollo sostenible y aplica principios de responsabilidad social." (ERBOL 29/06/10)

Sin embargo, se debe tener presente que las certificaciones obtenidas, de ningún modo son

2 La Razón 18/04/10.

garantías de cumplimiento estricto de la legislación y de una eficiente gestión ambiental, los casos de empresas con certificación ISO 14001 involucradas en problemas de contaminación abundan.

Así por ejemplo, en julio de 2000 las compañías taiwanesas Eternal Chemical Co. y Shengli Chemical Co., incurrieron en un caso de depósito ilegal de residuos peligrosos en Taiwán, ambas compañías estaban certificadas en ISO 14001. Ese mismo año, la compañía PETROBRAS fue responsable del mayor derrame de hidrocarburo en Brasil: tras una fuga en un oleoducto, más de 3.600 toneladas métricas fueron a parar al río Iguazú. Ese oleoducto era parte de una de las 18 instalaciones que PETROBRAS tiene certificadas en ISO 14001³.

¿Qué hay detrás de esa imagen empresarial?, ¿Estamos realmente ante una forma nueva y distinta de hacer minería en Bolivia?

Podemos resaltar tres elementos reiterados en la imagen que MSC ha elaborado: "tecnología de punta", "gestión ambiental responsable" y la "contribución al desarrollo (regional y nacional)".

Tecnología de punta o enclave tecnológico aislado

Es común para la mayoría de las empresas mineras con capital transnacional, hacer propaganda sobre su "tecnología de punta". Así por ejemplo, Inti Raymi en Oruro, apelaba a su "tecnología de punta" para argumentar la improbabilidad de impactos ambientales en el río Desaguadero, la empresa Manquiri en Potosí desestimaba que sus operaciones pudieran afectar la estabilidad del Cerro Rico respaldándose en su "tecnología de punta", y la lista podría continuar. En el caso de MSC se habla de "tecnología innovadora".

Esta magnificación de la tecnología por parte de las empresas, es presentada como una

3 www.teorema.com.mx/.../¿falla-iso-14001-empresas-certificadas-involucradas-en-contingencias-ambientales/

calidad particular de cada operador y un punto de distinción con anteriores actividades mineras. Sin embargo, no se toma en cuenta que históricamente las grandes empresas mineras en Bolivia, cada una en su tiempo, se destacaron por la aplicación en sus operaciones de lo último en tecnología según su época. Entonces, el tema tecnológico, más que ser un aspecto particular de cada empresa, es en realidad un rasgo general de la explotación minera por parte de capitales internacionales. De otra parte, el uso de "tecnología de punta", salvando las diferencias de cada periodo, ha estado motivada por las mismas razones: incrementar rentabilidad y disminuir costos; en razón a que la extracción minera se orienta a la exportación y por ello está obligada a responder a las exigencias cambiantes de los mercados mundiales.

Como hacen notar Morales y Evia (1995), los "goteos" ("spill-overs") tecnológicos a otros sectores no mineros fueron y siguen siendo muy limitados y se mantienen dentro el mismo sector, desde las empresas más avanzadas tecnológicamente hacia las otras. De esa manera, es regla general hallar al lado de un "coloso con tecnología de punta", a muchos otros actores productivos (agricultores, ganaderos, artesanos, cooperativas mineras, etc.) con tecnología precaria haciendo un contraste extremo. Como señala Guachalla (2009), la minería boliviana refleja una situación de encuentro en un mismo escenario de las formas tecnológicas más primitivas junto con las más avanzadas; rasgo que fue descrito ya en los años cuarenta del siglo XX por la tesis fundacional de los trabajadores mineros de entonces, quienes afirmaban que "Bolivia como país capitalista atrasado, combina 'las formas económicas más primitivas y la última palabra de la técnica y la civilización capitalistas'". (Guachalla 2009: 2)

Gestión ambiental "responsable", ¿Con quién?

La gestión ambiental, en esencia, se la puede entender como el manejo de los diversos intereses sociales, respecto del acceso y distribución de los recursos naturales, de sus beneficios e impactos. (MIRANDA VERA, 1999).

Los problemas ambientales que las comunidades perciben, se vinculan con la operación de MSC, comprenden principalmente preocupaciones sobre la explotación de grandes volúmenes de aguas subterráneas. Las comunidades demandan centralmente esclarecer las incertidumbres sobre los potenciales efectos que puede tener el bombeo que realiza MSC, para aprovisionar sus operaciones, de cerca de 40 mil a 50 mil metros cúbicos diarios de agua subterránea.

Debido a la falta de atención de las autoridades de Estado para asumir acciones en el esclarecimiento de estas preocupaciones y a la misma actitud de MSC que evitaba una mayor consideración del tema, en agosto de 2009 la Federación Regional Única de Trabajadores Campesinos del Altiplano Sur (FRUTCAS) con el apoyo de la Comisión para la Gestión Integral del Agua en Bolivia (CGIAB) y otras instituciones amigas, concretaron la visita del hidrogeólogo Robert Moran para la realización de una evaluación técnica preliminar del tema. El informe de esta visita publicada bajo el título de "*Minando el Agua: La Mina San Cristóbal Bolivia*" establece como parte de sus conclusiones:

- Que los grandes volúmenes de extracción de agua, al no corresponderse con las reducidas tasas de recarga del acuífero, no constituye un desarrollo sostenible sino representa una explotación minera del agua.

- La probabilidad a largo plazo que, debido a la interconexión hidrogeológica del acuífero subterráneo con acuíferos superficiales, varias de las fuentes locales, regionales y algunos bofedales se sequen debido a que las aguas de esas fuentes, de los acuíferos superficiales y profundos están interconectadas.
- Debido a tasas tan extremas de extracción y niveles reducidos de recarga, se necesitarían varias décadas (unos 60 años) luego de concluida la operación para que el acuífero subterráneo recupere sus niveles originales. Lo cual puede implicar que otros usuarios potenciales (comunidades de la zona) se vean desabastecidos por varias décadas después de que MSC concluya sus actividades⁴.

Las conclusiones de este informe, permitieron generar un proceso de discusión pública sobre el tema, que obligó a la empresa a emitir un comunicado pagado en los medios de comunicación escrita. Sintetizando las principales respuestas, MSC señala:

- Que, MSC cumple con las leyes bolivianas, como el Código de Minería, la Ley de Medio Ambiente y la Ley de Aguas. Que esa normativa legal vigente, faculta a los operadores mineros al uso del agua sin mayores condicionamientos, y puesto que la actividad minera no podría desarrollarse sin su uso, ese aprovechamiento es de utilidad pública.
- Que las aguas subterráneas que extrae son salinas, no aptas para el riego ni para el consumo humano o animal y cuyo único uso económico y técnicamente factible es el uso industrial, que ellos realizan.
- Que, el impacto previsto por el uso del agua subterránea es únicamente local, y

una vez concluida la etapa de operaciones, el acuífero se irá recargando naturalmente en el tiempo⁵.

Como se advierte, el argumento primordial de la empresa es el "cumplimiento de la Ley" y siendo que el marco jurídico minero fue elaborado en un periodo en el que se buscaba facilidades para la presencia de empresas transnacionales, además de que entonces no se consideraba la problemática de la escasez del agua, es comprensible que MSC se refugie en él. De otra parte, se deja sin contestar el tema de los potenciales impactos para otros usuarios, debido a la interconexión del acuífero profundo, que efectivamente es de aguas salinas y no apta para el consumo humano, con los acuíferos superficiales, cuyas aguas son de calidad apta para el consumo y el uso agropecuario. Así mismo, MSC reconoce que existirá un impacto sobre el acuífero del cual se bombea agua a sus operaciones, que será mitigado según sus apreciaciones por la recarga natural en el tiempo; ¿En cuánto tiempo?, ¿Qué pasara en tanto se recupere el acuífero con los otros usuarios?, son las interrogantes sin respuesta.

De lo anterior podemos colegir, que la gestión ambiental de MSC enfatiza su "responsabilidad" principalmente con los intereses de los principales accionistas de la Sumitomo Corporation esforzándose en garantizar una gestión ambiental que no afecte su rentabilidad, por otro lado se evade "responsabilidad" frente a las preocupaciones de las comunidades sobre su seguridad de disponer agua suficiente luego de que la empresa se retire.

Contribución al desarrollo ó subsunción del desarrollo al capital minero

Según declaraciones del ministro de minería José Pimentel⁶, MSC habría exportado concentrados minerales el año 2009 por un valor

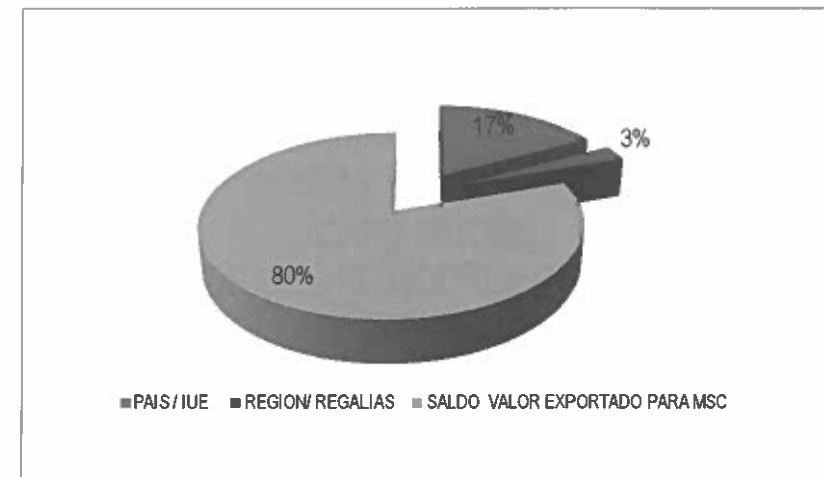
4 Síntesis de conclusiones de Robert Moran extraído de Minando el Agua: La Mina San Cristóbal, Bolivia (2010)

5 Síntesis extraída de solicitada de Minera San Cristóbal publicada el 25 de abril de 2010 en LA RAZON.

6 Bolpress 21/05/10.

de mil millones de dólares, declaraciones a la prensa del Presidente⁷ del Servicio Nacional de Impuestos dieron cuenta que por ese mismo periodo MSC habría pagado cerca de 170 millones de dólares por concepto de impuestos a las utilidades, finalmente versiones oficiales de la empresa señalan que el 2009 MSC⁸ pagó 27 millones de dólares por regalías, monto que beneficia en un 85% al departamento de Potosí y en un 15% al municipio de Colcha "K" donde se localiza la operación. Estableciendo gráficamente la proporción porcentual sobre cómo se llegó a distribuir los ingresos generados el 2009 por esta explotación minera se tiene:

Fig. 1. Distribución de los ingresos de la explotación Minera de San Cristóbal para el 2009



Fuente: Elaboración propia en base a datos de prensa y de MSC.

Si a ello se añade el hecho de que la región y el país están subvencionando a MSC el uso de agua por la cual no está obligada a pagar, deberíamos preguntar quién contribuye a quién ¿MSC al país y la región? ó ¿la región y el país con sus recursos naturales a las altas ganancias de la Sumitomo Corporation?

Reflexiones Finales:

Cambiar las reglas o cambiar el modelo minero

Bajo la imagen empresarial elaborada por la Minera San Cristóbal, se puede evidenciar que en realidad se encubre un viejo modelo de minería, que articula a nuestro país con la economía mundial como proveedor de materias primas, en lo que se denomina el patrón de desarrollo extractivista primario exportador.

7 Diario El Potosí 21/04/10.

8 Presentación en Power Point del vicepresidente corporativo de Minera San Cristóbal Gerardo Garrett.

Luego del conflicto de abril y ante un mayor debate sobre el real beneficio para el país de la explotación de San Cristóbal, el Ministro de Minería adelantó que el Gobierno estaría buscando "cambiar las reglas de juego" para que esa operación aporte con más ingresos, lo cual sería posible con un nuevo Código de Minería que remplace el actual Código "neoliberal".

Pero, es pertinente plantearse si lo que se busca es sólo el incremento de ingresos, que necesariamente deberá estar en función de no afectar la ganancia de los inversionistas y por ello con poca probabilidad de lograr una mejoría significativa, ó lo que se debiera propugnar es el cambio del modelo minero en sí hacia una efectiva recuperación de la soberanía sobre la gestión de los recursos naturales.

Examinando el impacto que ha tenido la imagen empresarial de San Cristóbal sobre la percepción de las actuales autoridades de Estado, todo apunta a que ese anunciado "cambio de reglas" en el futuro Código Minero se mantendrá dentro los límites de las condiciones impuestas por el capital transnacional.

Referencias Bibliográficas

Osvaldo Guachalla

2009 TRASFONDO DE LA OPORTUNIDAD PERDIDA ESCASO DESARROLLO DEL POTENCIAL MINERO. En: EL OBSERVADOR N° 6. OBIE

Miranda Vera Clara Elisa

1999 FILOSOFÍA Y MEDIO AMBIENTE. Ediciones Taller Abierto.

Morales Juan Antonio y Evia José Luis

1995 MINERÍA Y CRECIMIENTO ECONÓMICO EN BOLIVIA. Instituto de Investigaciones Socio Económicas



Foto: google.com/imagenes

CASO MUTÚN: ¿SEGUIMOS CON EL MODELO EXTRACTIVISTA?

Sara Crespo Suárez ¹

En los últimos años la actividad minera ha volcado su mirada hacia el Oriente del país, en particular al departamento de Santa Cruz. El Mutún, ubicado en la provincia Germán Busch, zona del sudeste boliviano, es la nueva "promesa" del desarrollo nacional.

Como es de conocimiento general, históricamente en el territorio boliviano la actividad minera se ha concentrado en la simple extracción y explotación de los minerales para alimentar la industria de países desarrollados y el enriquecimiento de las multinacionales. Bolivia se integró a la economía mundial como simple exportador de materias primas y consumidor de los productos industrializados. En el proceso del Mutún se debe tener claro que no podemos darnos el lujo de repetir los mismos errores del pasado.

Sin embargo, consideramos que para comprender el proceso que actualmente se vive en cuanto a la minería en Bolivia, es necesario ver un poco la historia de nuestro país. Nuestra historia comenzó con la plata, luego vino el estaño y hoy es el hierro que nos promete días mejores.

La minería en la historia de Bolivia

La minería ha sido una de las actividades económicas más importantes en nuestro territorio desde la época de la colonia. La Corona Española se be-

¹ Socióloga. Responsable Proyectos de Incidencia - PROBIOMA

nefició con los recursos provenientes de la explotación del oro en primera instancia, concentrándose posteriormente en la minería de la plata. Por décadas, el Cerro Rico de Potosí fue considerado el yacimiento de minerales más importante del mundo.

Una vez constituida la República, el patrimonio de las minas pasó a manos del Estado que las entregaba en posesión a los empresarios mineros. El Estado era sólo un ente regulador a cambio del pago de una patente. La minería boliviana del siglo XIX anduvo por las huellas dejadas por la colonia. Durante gran parte del siglo XIX la contribución indígena, basada en el trabajo servil de los "pongos", cubría la mayor parte del presupuesto.

Posteriormente, los empresarios mineros buscaron atraer inversión extranjera para introducir al país la más avanzada tecnología de explotación y tratamiento de minerales. Pugnaron por acabar con el monopolio gubernamental sobre la plata, impulsando su libre exportación, sin control estatal. El capital internacional penetró en los enclaves mineros manteniendo en el atraso al resto de la economía. Con este impulso, la actividad minera pasó a ser el pilar fundamental del presupuesto nacional y así la economía boliviana pasó a depender de las fluctuaciones de los precios de los minerales en el mercado mundial.

La gran minería se estructuró a comienzos del siglo XX alrededor de la explotación del estaño, y marcó el ingreso de Bolivia a la economía capitalista mundial a través de la llegada del capital financiero internacional. Producto de ésta carrera, se desencadenó una acelerada concentración de la propiedad minera, dando origen a los llamados barones del estaño: Patiño llegó a concentrar el 46% de la producción de estaño; Hoeschild el 26% y Aramayo el 5%.

Luego de la Revolución de abril de 1952, los sectores obreros demandaron la nacionalización de las minas, además de otros postulados

como el control obrero sobre la producción minera. De esta forma pasaron a manos del Estado, a través de la recientemente creada Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL), dos tercios de la industria minera del estaño, que contribuían con el 80% de los ingresos del sector y era la principal fuente de ingresos del presupuesto nacional.

Con el neoliberalismo y el retiro del Estado de las actividades productivas (1985), se generaron las condiciones más favorables para la inversión extranjera en la minería, puesto que se levantaron las reservas fiscales de la mayor parte del territorio nacional, permitiendo el libre ejercicio de la actividad minera con bajas tasas impositivas y con el Estado como defensor de su "seguridad jurídica". Esto garantizó los beneficios para las empresas privadas y las multinacionales que se han instalado en el país. De tal forma que las regiones donde se ha realizado la explotación minera por siglos son las regiones más pobres del país, con alarmantes niveles de contaminación que han afectado otras actividades productivas, tal es el caso de Oruro y Potosí.

Junto con la llamada capitalización – léase privatización – de las principales empresas del Estado, en el ámbito minero se dicta el nuevo Código Minero de 1997 que establece el retiro total de COMIBOL de las actividades mineras productivas, quedando como simple administradora de contratos, y siendo despojada de sus maquinarias, equipos y herramientas en beneficio del sector minero cooperativista y la minería chica.

Desde el 2001, COMIBOL no cuenta con personal para la producción minera, porque su producción pasa a ser nula. Para el 2004 COMIBOL sólo mantiene personal administrativo. De ahí en más, la actividad minera en el país está totalmente en manos privadas. La recuperación de los precios internacionales en el 2002 que ha dado un impulso a la actividad minera en nuestro país, beneficia esencialmente al sector privado.

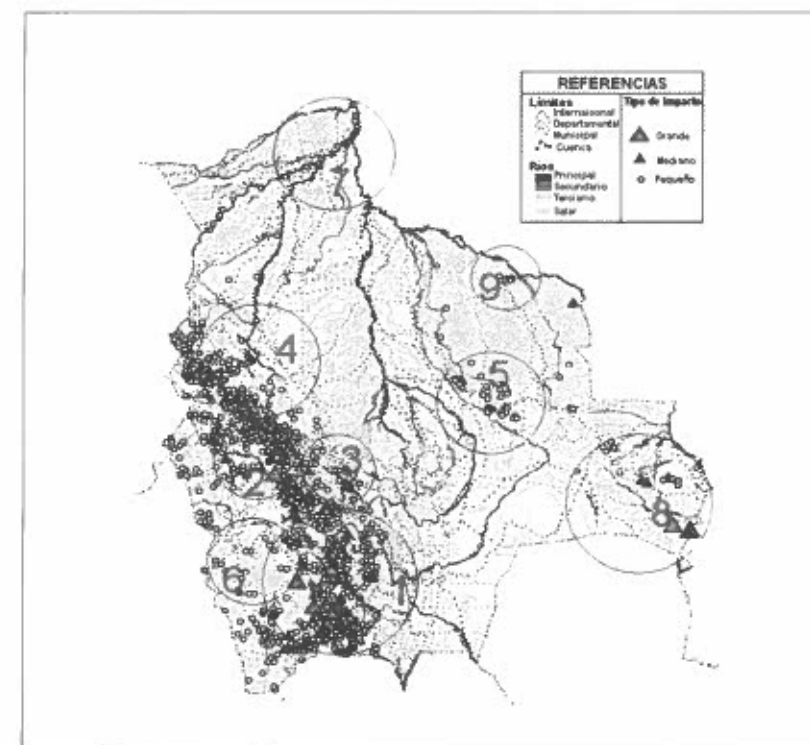
¿Qué nos ha dejado la minería?

El discurso neoliberal con el slogan "exportar o morir", sostiene que la única forma de superar la pobreza de nuestro país es vendiendo nuestras riquezas naturales como materias primas. Los estudios han demostrado que con éste modelo, que tiende a concentrar la riqueza en pocas manos y generaliza la pobreza, se originan crisis recurrentes, se alienta la corrupción y se deteriora el medio ambiente. (J. Schuldt y A. Acosta, 2006)

Las regiones mineras tradicionales de Bolivia son las más pobres del continente, con niveles de desarrollo humano muy por debajo del promedio. Esto es sólo una muestra de que los que se benefician con la actividad minera son las empresas. La minería es una de las actividades que más brechas abre.

La larga historia de explotación minera en Bolivia ha dejado gran cantidad de pasivos ambientales que afectan a extensas superficies del país, generando, en muchos casos, daños irreversibles.

Fig. 1. Actividades mineras y su impacto



Fuente: elaboración propia

Si bien el occidente del país, tradicional zona minera, es el más afectado, los impactos de la actividad minera ya se extienden al oriente del país. Según el Diagnóstico del Ministerio de Minería y Metalurgia realizado el 2008, existen impactos a los ecosistemas en la zona del Pantanal Boliviano por la explotación de oro, piedras semipreciosas, áridos y otros no metálicos. La minería afecta el ambiente en TODAS sus etapas de explotación y además afecta a la salud de los trabajadores y de las comunidades cercanas a la operación.

Una de las principales vías de contaminación tiene que ver con el uso del agua, por la liberación de sustancias tóxicas hacia los caudales de ríos y arroyos cercanos. Por lo que la instalación de un proyecto minero en zona con intensos flujos hídricos, como es el caso del Mutún en el Pantanal, se constituye en un agravante.

Sobre la salud, la contaminación actúa lentamente, a medida que los contaminantes se acumulan en el organismo, pudiendo generar disfunciones renales, hepáticas e inmunológicas. Afectan la salud reproductiva y endócrina, ocasionan malformaciones congénitas y cuadros de cáncer en caso de exposición o ingesta prolongada de aguas contaminadas.

La extracción de agua del subsuelo, lagunas y vertientes para la producción a gran escala, es una amenaza para la estabilidad hidrológica de la región circundante a la zona de operaciones y para el abastecimiento de agua a las comunidades locales.

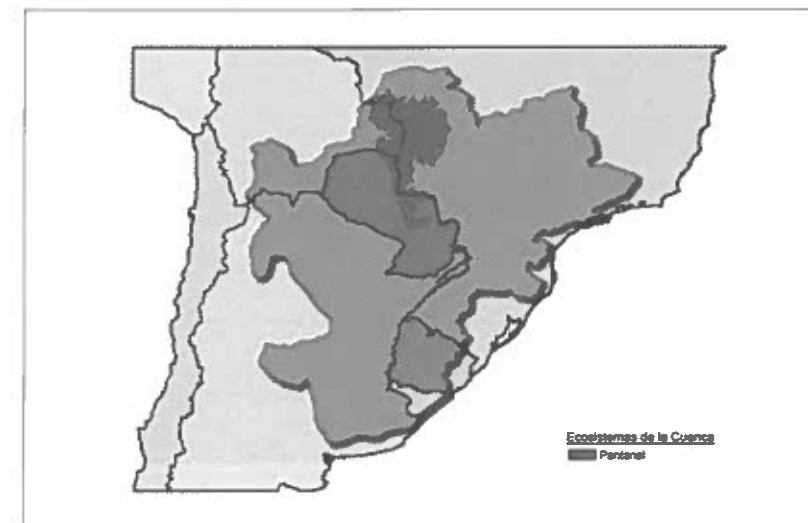
En resumen, la minería nos deja:

- Deforestación y cambio del paisaje, por la habilitación de áreas para la explotación y los campamentos.
- Destrucción de hábitat y fragmentación de ecosistemas, siendo un agravante la explotación de yacimientos en áreas protegidas y sus áreas de influencia.
- Contaminación del aire por la emisión y dispersión de gases y polvos de plantas de procesamiento y/o plantas metalúrgicas.
- Daños irreversibles a otras actividades productivas en el área de influencia, agricultura (por la pérdida de fertilidad de los suelos, producto de la contaminación), pesca (por la contaminación de recursos hídricos), turismo (por las alteraciones en el paisaje y los ecosistemas), entre otros.

La minería y su aporte al desarrollo nacional

La historia de la minería en Bolivia está marcada por la aspiración del pueblo boliviano, apoyada por algunos gobernantes, de sacar beneficios económicos de esta actividad en favor del Estado (a través de las tributaciones e incluso intervenir en la orientación y control de la actividad minera), versus el interés de los empresarios mineros por asegurarse jugosas ganancias, poniendo el aparato estatal al servicio de los intereses de la gran minería – tanto en la flexibilización de las normas laborales, como en la ejecución de proyectos de vinculación vial de algunas zonas del país a través de caminos y ferrocarriles; todo para hacer posible la exportación de los minerales con menor costo, beneficiando, en última instancia, a los empresarios en desmedro de las poblaciones locales.

Si bien en 2006 se dio un cambio en el régimen impositivo minero, buscando incrementar los ingresos para el Estado, estos siguen siendo montos ínfimos comparados con las ganancias de las multinacionales. Un ejemplo de ello son las revelaciones realizadas por el Ministro de Minería y Metalurgia en marzo de 2010, respecto a que la Empresa Minera San Cristóbal genera una ganancia de 1.000 millones de dólares y tributa al Estado no más 35 millones, es decir no más del 3,5%. Es en éste escenario en el que el Proyecto Siderúrgico Mutún cobra fuerza y se impulsa.



Fuente: PROBIOMA

El Pantanal un ecosistema único

Otro punto importante a ser tomado en cuenta, para entender el contexto donde se desarrolla el proyecto Siderúrgico Mutún, es el ambiental, puesto que este proyecto está asentado en un ecosistema único; el Pantanal.

El Pantanal es una extensa llanura inundable, que presenta un mosaico de lagunas, pantanos y ríos, compartido entre Brasil, Bolivia y Paraguay.

Es uno de los humedales más grandes del mundo² (representa el 3% del total de humedales), convirtiéndose en un importante reservorio de agua dulce superficial. Tiene una extensión aproximada de 140.927 Km². de los cuales el 80% se encuentra en territorio brasileño, 15% en el sudeste boliviano y 5% en la parte noreste de Paraguay.

Las nacientes de arroyos y ríos que alimentan el Pantanal provienen de las serranías chiquitanas en Bolivia y el Planalto en Brasil. El Pantanal funciona como regulador de los flujos hídricos (caudales) del Río Paraguay y sus tributarios; las áreas inundadas permiten un flujo lento del agua, sin establecer vías definidas y siguiendo numerosos meandros (curvas o recodos).

Al retener y distribuir las inundaciones del Río Paraguay, actúa como esponja y distribuye sedimentos y nutrientes necesarios para alimentar la rica biodiversidad de la zona, asegurando la reproducción de la vida silvestre y humana. Por lo que se constituye en un ecosistema altamente productivo.

² Por detrás de Okavango (Botswana), el golfo de la Reina Maud (Canadá) y el complejo de humedales abanico en torno al río Pastaza (Perú).



Foto: uoq.org.com/imagenes

Los pulsos de inundación se dan por el llenado de las subcuencas que le alimentan, así como por el rebalse del Río Paraguay, cuyos estudios demuestran que está caracterizado por fases "altas" (donde se inunda el paisaje y *el Pantanal se transforma en un enorme lago durante varios meses seguidos*) y fases bajas" (en que *el Río Paraguay permanece encauzado entre sus orillas durante todo el año*). En época seca se mantienen humedales permanentes que sirven de refugio a especies acuáticas, los que serán foco para nuevas colonizaciones en épocas de inundación.

Desde 2001 el Pantanal boliviano forma parte de los Sitios Ramsar³ (N° 1089). Como parte de este convenio internacional, el Gobierno boliviano se comprometió a *promover la conservación y el uso racional del humedal*, mediante el uso sostenible del mismo, cuidando que las intervenciones no alteren sus características ecológicas.

La importancia biológica del Pantanal boliviano, se incrementa debido a su contigüidad con importantes extensiones de Bosque Chiquitano y Cerrado en buen estado de conservación⁴.

En esta zona se encuentra el escudo chiquitano o escudo precámbrico, conformado por las primeras rocas de la corteza terrestre, de una gran riqueza mineral. Las primeras prospecciones geológicas en la zona se realizaron en 1976 y 1986 por el Estado boliviano con apoyo británico en lo que se denominó el Proyecto Precámbrico Boliviano. Estas riquezas hoy se han convertido en un gran riesgo para las poblaciones campesinas e indígenas del sudeste boliviano.

3 La Convención sobre los Humedales, firmada en Ramsar, Irán, en 1971 (www.ramsar.org).

4 Ficha Informativa de los Humedales de Ramsar, Parker et al (1993).

Concesiones mineras en el pantanal boliviano

Como mencionamos anteriormente, la minería hoy ha girado hacia Oriente, según los datos de SERGEOTECMIN (2009) Santa Cruz es el segundo departamento con más concesiones mineras del país, después de Potosí. Actualmente la prensa nacional habla de Santa Cruz como la nueva "veta" a ser explotada. Se registraron 44 concesiones por pertenencia y 629 por cuadrículas, haciendo un total de 673 concesiones en las 15 provincias cruceñas. Las empresas o personas particulares beneficiados con las minas llegaron a 253.

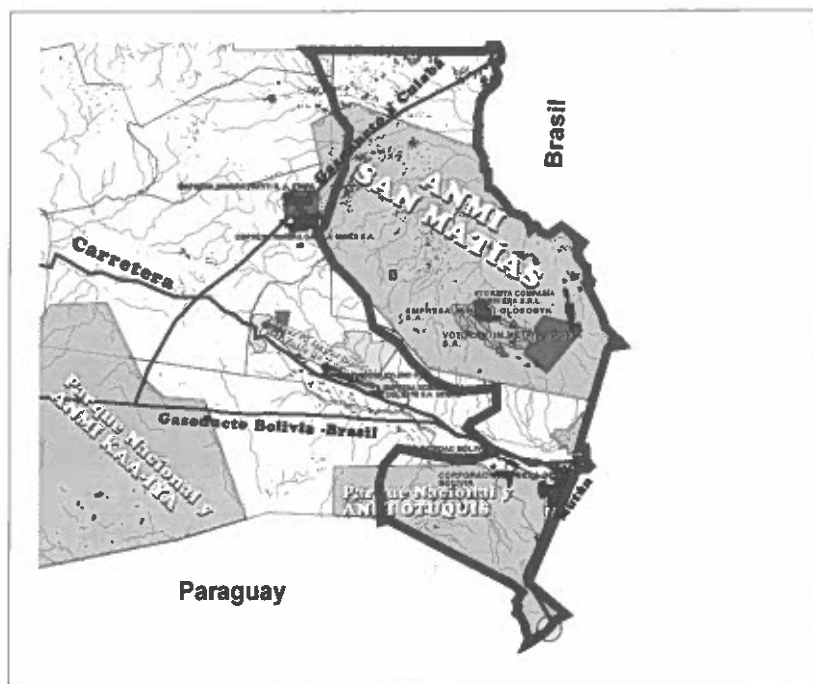
Concesiones mineras en el departamento de Santa Cruz								
Provincia	Concesiones		CUADRÍCULAS		Pertenencias		Superficie total	
	No.	%	Nº	%	Nº	%	HAS	%
Chiquitos	58	9	4.250	22	36.600	54	142.850	26
Germán Busch	135	20	4.229	21	13.389	20	119.114	21
Ñuño de Chávez	128	19	2.548	13	11.132	17	74.832	13
Ángel Sandóval	41	6	2.224	11	2.760	4	58.360	10
Andrés Ibañez	147	22	2.243	11	0	0	56.075	10
Guarayos	35	5	1.310	7	2.195	3	34.945	6
Cordillera	12	2	1.045	5	0	0	26.125	5
J.M.Velasco	48	7	1.037	5	0	0	25.925	5
M.M.Caballero	18	3	291	1	910	1	8.185	1
Ichilo	28	4	184	1	0	0	4.600	1
Vallegrande	5	1	64	0	0	0	1.600	0
Sara	4	1	62	0	0	0	1.550	0
Florida	7	1	39	0	1	0	976	0
Warnes	3	0	35	0	0	0	875	0
O.Santiestevan	1	0	0	0	400	1	400	0
s/ubicación	3	0	136	1	0	0	3.400	1
TOTALES	673	100	19.697	100	67.387	100	559.812	100

Fuente: SERGEOTECMIN

Junto a la Chiquitanía, la zona del Pantanal concentra más de la mitad (57%) de la superficie con derechos de explotación minera del departamento de Santa Cruz, en las provincias Chiquitos, Ángel Sandoval y Germán Busch.

La mayoría de ellas se encuentran dentro de las Áreas Protegidas (o en su zona de influencia próxima).

En la región existen trabajos mineros que datan de más de 10 años, en San José, con la explotación de Oro en Don Mario y en la Gaiba con la explotación de piedras semipreciosas. Además se encuentran diversos proyectos que actualmente están tramitando sus licencias ambientales. Así mismo, está en proceso de reactivación la explotación de hierro en el Mutún.



Fuente: SERGEOTECMIN

Proyecto siderúrgico Mutún

El yacimiento de hierro del Mutún está ubicado en la provincia Germán Busch, a 27 km. del municipio de Puerto Suárez en el departamento de Santa Cruz, a 600 kilómetros de la ciudad de Santa Cruz de la Sierra. En una extensión de 65 km² con colinas, cuya altitud varía entre 200 y 800 metros de altura y colinda con el macizo de Urucúm, perteneciente al Brasil, gran yacimiento de hierro en actual explotación.

Es la segunda reserva de hierro más grande del mundo, con 170 millones de Tn. y 40 millones de Tn. probables. Además posee 10.00 millones de Tn. de manganeso, lo que representa el 70% de la reserva mundial.

En 2006, la empresa hindú Jindal Steel Power adquiere el derecho concesionario por 40 años, con el compromiso de realizar una inversión global de 2.500 millones de dólares; con la expectativa de generar 10.000 empleos directos.

En estas instancias, se creó la Empresa Siderúrgica del Mutún (ESM) como contraparte nacional para que se iniciara el proceso de licitación y asumir el riesgo compartido de la inversión extranjera y explotar el otro 50% que queda como reserva, así mismo aportar con hierro y los inversionistas con tecnología para la industrialización del hierro.

El 18 de octubre de 2008, la empresa Jindal Steel Bolivia (JSB), en coordinación con la Empresa Siderúrgica Mutún (ESM), convocó a consulta pública para lograr la licencia ambiental para la explotación del Mutún. Como en los

anteriores eventos, organizados para socializar información sobre la explotación del Mutún, como los foros, careció de participación activa de los pobladores de diferentes comunidades.

Aunque hubo la asistencia de aproximadamente de 250 invitados que lograron llenar el salón de actos del casino militar en la ciudad de Puerto Suárez, se pudo constatar que la mayoría de los asistentes no conocía a profundidad el documento presentado por PCA Ingenieros (la consultora que elaboró a solicitud de JSB, el Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental).

La presentación en el evento por parte de la consultora fue muy general, y como todas las demás presentaciones tanto de la ESM como de JSB, hizo permanente hincapié en las ganancias que tendrá la región y el país por las regalías, minimizando de esa manera los impactos sociales y ambientales que ocasionará la explotación del Mutún.

A estos aspectos se suma que en el evento, no se permitió hacer cuestionamientos a la presentación del estudio, de manera directa. Sin embargo, se concluyó con la determinación de extender el tiempo de análisis, encabezado por el consejo de Puerto Suárez. Finalmente, el Gobierno nacional, mediante el Viceministerio de Medio Ambiente y Biodiversidad, entregó el 20 de mayo de 2009 la licencia ambiental para la explotación del Mutún a la empresa hindú.

Según el viceministro de Medio Ambiente de entonces, Pablo Ramos, se realizaron algunas recomendaciones a la empresa, más que todo con referencia al uso del agua. Son más de 40 las recomendaciones que buscan, según se sabe, reducir los impactos ambientales de la actividad minera. Una de esas recomendaciones es que la empresa trabaje de manera coordinada con las poblaciones locales.

Existen ciertos sectores de la población que consideran poco importante el tema ambiental o simplemente lo subordinan a intereses económicos. No obstante, una gran mayoría de la población desconoce el alcance de las actividades mineras y sus impactos sociales y ambientales. A esta situación, en el caso del Mutún, han contribuido las empresas y el Go-

bierno, por la poca información que brindan, demostrando su poca voluntad para que este proceso sea transparente.

Comunidades y organizaciones preocupadas por el proceso

La OICH, a través de Rodolfo López, primer cacique, expresó su preocupación antes de la consulta pública porque el proceso que llevó adelante JSB no era conocido por la población y faltaba información en las comunidades. Asimismo, expresó que *"como pueblo indígena chiquitano que vive en la zona de Puerto Suárez creemos que la elaboración del EIA debería tener como base el Convenio 169 y la Declaración de las Naciones Unidas para garantizar el respeto a los derechos de los y las indígenas afectados por este proyecto minero"*

Por otro lado, pobladores de la comunidad de Candelaria y Santa Ana del Municipio de Carmen Rivero Tórrez, denunciaron que la empresa JSB, incumplió con el envío de transporte para su traslado al evento, *"Nos llegó la invitación, pero el día que tenían que estar con el transporte, nunca llegó. Nosotros queríamos conocer sobre el Mutún..."*, relató un poblador de Candelaria. Asimismo, el presidente del Comité Cívico de Carmen Rivero Torrez, Pedro Pedriel, expresó que *"esa consulta fue sólo por cumplir, porque no hubo una verdadera participación de las comunidades"*. También expresó que la invitación a la consulta le llegó un día antes del evento.

Los pobladores de San Juan del Mutún y Carmen de la Frontera (poblaciones cercanas al yacimiento) manifestaron sobre el contenido del documento del Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental (EEIA) para la explotación del Mutún que conocían *"sólo lo que nos dice la empresa"*, refiriéndose a Jindal. Así mismo, los pobladores de San Juan del Mutún, aún no han analizado el riesgo de que se seque su fuente de agua por el uso de la misma en la explotación minera, por lo menos los dos primeros años, tampoco han analizado el riesgo de contaminación.

Por otro lado, en lo laboral, la subcontratación, las pésimas condiciones laborales, malas remuneraciones no han mejorado hasta la fecha. Para colmo, Jindal sigue con intenciones de modificar el contrato de Riesgo Comparti-

do firmado en julio de 2007; En fin, piden más beneficios económicos a cambio de menos inversión.

El Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental EEIA

Generalmente los EEIA son documentos técnicos, que difícilmente la población podría comprender sin apoyo, por lo que se requiere que el tiempo de análisis sea mayor y considere las características de las poblaciones locales, de lo contrario es sólo un acto protocolar que deja a las poblaciones con el sentimiento de haber sido engañadas. Por ello, el análisis debe tener en cuenta la participación de las diferentes comunidades apoyadas por instituciones que no estén comprometidas con la empresa ejecutora del proyecto.

Proyectos IIRSA para la exportación del mineral del Mutún

Como sabemos la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Sudamérica (IIRSA), viene desarrollando distintos proyectos de infraestructura para facilitar la extracción y exportación de los recursos naturales de nuestros países, entre ellos se encuentran proyectos que buscan facilitar salida del hierro del Mutún hacia mercados internacionales (además de otros productos de las empresas agroexportadoras).

Todos estos proyectos están ubicados en una zona muy sensible, reserva de agua dulce de importancia mundial (declarada Sitio RAMSAR) y rica en biodiversidad. Entre ellos podemos mencionar:

- Pavimentación Puerto Suárez Mutún: con un presupuesto de 18,8 millones de \$us. Para facilitar transporte de minerales de explotación del Mutún.
- Proyecto Vial Portuario Motacucito - Mutún - Puerto Busch: proyectos de infraestructura que tendrán un alto costo ambiental ya que atraviesan la zona mejor conservada del Pantanal boliviano, en el Parque Nacional Otuquis, buscando así abaratar los costos y tiempos en la salida de los productos, a pesar de que tendrían un elevado costo de mantenimiento cargado al Estado. Con un presupuesto de \$us.

84 millones. Buscan facilitar el transporte de minerales y otros productos a través de la Hidrovía. Incluye los proyectos:

- Carretera Mutún - Puerto Busch
- Ferrovía Motacucito - Mutún - Puerto Busch
- Canal fluvial desde el río Paraguay, en el corredor Dionisio Foianini, hasta cercanías del Mutún.
- Terminal Portuaria en Puerto Busch, en el triángulo Dionisio Foianini.

Según el presupuesto presentado en la página oficial de IIRSA, el Estado gastaría más de \$us. 100 millones para su ejecución, mediante el financiamiento de entes privados en calidad de préstamos. Es decir, que el costo de ésta infraestructura, que es para beneficio de la Jindal y de otras empresas agroexportadoras, será pagado por todos los bolivianos (además del costo socioambiental).

La WWF ha realizado un estudio sobre el proyecto Puerto Busch, en el que señala que las características de la zona, *llanura cuyos pulsos de inundación son complejos*, hacen que la construcción de cualquier infraestructura sea inviable porque estará sujeta a inundaciones, (como ya ocurrió con la ferrovía construida en la zona en los '70), lo que conlleva el riesgo de suspensión del servicio y altos costos de mantenimiento, por lo que no es económicamente factible. Tampoco es factible en términos ambientales, puesto que el impacto sobre el Pantanal sería altamente negativo en la medida que se interrumpa la circulación de las aguas y fauna, pudiendo provocar *desecación de amplias áreas, inundación de otras, restricción de migración de animales, entre otros*.

Derechos de las comunidades y alternativas

Las comunidades, preocupadas por el asentamiento de proyectos extractivos, exigen el cumplimiento de la nueva Constitución Política del Estado que establece:

"Los recursos naturales son de propiedad y dominio directo, indivisible e imprescriptible del pueblo boliviano, y corresponde al Estado su administración en función del interés colectivo" (Art.349)

Además establece que *"la exploración 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 garantizará la participación ciudadana en el proceso de gestión ambiental y se promoverá la conservación de los ecosistemas..."* (Art. 352). Sin embargo, hasta la fecha las encargadas de realizar las consultas son las empresas concesionarias, las que no informan adecuadamente a las comunidades sobre la magnitud del proyecto y sus posibles impactos, sólo prometen empleo y desarrollo, buscando aprovecharse del abandono y las necesidades de las comunidades asentadas en el área.

La biodiversidad existente en la región tiene un valor estratégico, tanto a nivel ambiental como económico porque se puede aprovechar sosteniblemente generando ingresos económicos para las poblaciones locales. Pequeñas empresas que se desarrollen a partir de las riquezas de la región, las mismas que sin destruir la naturaleza generarán empleos.

Conclusiones

La visión extractivista de los recursos naturales, nos plantea que la acelerada explotación para obtener recursos a corto plazo, es la única forma de desarrollo que se plantea para las comunidades. Sin embargo, la experiencia boliviana nos muestra que no es así. Al contrario, las actividades productivas, como la minería, realizadas de forma irracional, sin ningún tipo de cuidado o consideración con nuestros ecosistemas, sólo generan mayor pobreza y abandono para las poblaciones locales.

Es necesario que en todo el proceso de consecución de la licencia ambiental, sea cual fuere la etapa, exista una verdadera participación de los pobladores de todas las comunidades de la zona y todas las instituciones con presencia en la zona, más aún si se considera que la licencia ambiental será otorgada por 40 años y que la región es un sitio RAMSAR y un importante reservorio de agua dulce.

En el ámbito de las especificaciones ambientales, no es suficiente un Estudio de Impacto Ambiental (EIA), existe la necesidad de realizar una Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) en el Mutún. Tanto el EIA y la EAE son complementarios y no se excluyen mutuamente. Es así que en la firma del contrato para la explotación e industrialización del Mutún, se observó de que era/les muy necesario realizar el Estudio Estratégico Ambiental en la región pues se tiene proyectada la implementación de varios proyectos de infraestructura asociados al proyecto de explotación del Mutún, como la carretera Puerto Suárez - Mutún, la vía férrea Motacucito - Mutún - Puerto Busch, instalación de un nuevo gasoducto que alimente de energía al Mutún, Puerto Busch y la ampliación de la Hidrovía.

Lo antes especificado, ayudará a contrarrestar y mitigar los impactos socioambientales producto de las actividades mineras en la zona. Pero en los hechos, la entrega de la Licencia Ambiental a la Jindal de parte del Gobierno boliviano, se dio pese a las muchas y constantes observaciones de parte de organizaciones sociales, indígenas, campesinas, instituciones, y otras.

La riqueza e importancia del Pantanal hacen que sea posible y necesario el planteamiento de un desarrollo que garantice su mantenimiento como ecosistema, no sólo para el mantenimiento de la flora y fauna de la zona, sino para la subsistencia de comunidades indígenas y poblaciones locales que habitan la región.

Lo fundamental, es que las actividades económico – productivas en la zona, deben respetar las características del sistema referidos a los pulsos y flujos de agua que se presentan en la zona, la vocación de uso de los suelos, que en el caso del departamento de Santa Cruz están establecidos en el Plan del Uso del Suelo (PLUS, 1995). Por otra parte, es importante rescatar las formas tradicionales de producción y de manejo aplicados por los habitantes del lugar que, junto a los conocimientos técnicos y científicos, permitan establecer criterios de sostenibilidad y sustentabilidad del sistema y de las actividades que se desarrollan en el mismo.

Referencias Bibliográficas

Historia de Bolivia - Herbert S. Klein
Historia del Movimiento Obrero Boliviano - Guillermo Lora
OBIE 5 - CEDLA
OBIE 6 - CEDLA
Carlos D. Mesa Gisbert
Sector minero 1990-2004 - UDAPE (Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas)
Minería y minerales de Bolivia en la transición hacia el desarrollo sustentable - Juan Carlos Enríquez U.
SERGEOTECMIN 10 agosto 2009
Agencia Intercultural de Noticias Indígenas (AINI), <http://www.aininoticias.org/>
Boletín Voces del Pantanal Boliviano N° 21, 27, 28, 29 y 30. PROBIO-MA
El Deber
La Razón
WWF: Estudio Puerto Busch, 2005
Schuldt, Jürgen y Acosta, Alberto: "Petróleo, rentismo y subdesarrollo: ¿una maldición sin solución?", 2006.

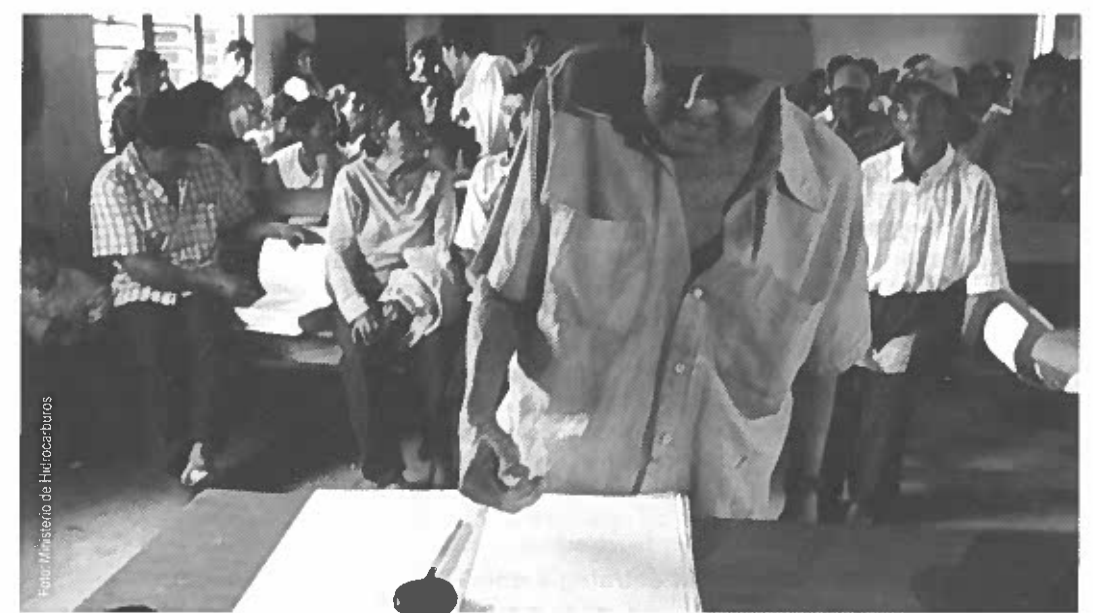


Foto: Ministerio de Hidrocarburos

CONSTRUCCIÓN DE LA DEMANDA DE CONSULTA PREVIA EN EL TERRITORIO INDÍGENA MOSETEN

Mauricio Díaz Vidaurre ¹

Introducción

El presente artículo es la síntesis de una sistematización más amplia sobre el proceso de consulta llevado por el Estado boliviano en el marco del proyecto de exploración del Bloque Lliquimuni en el norte del departamento de La Paz, y que en su desarrollo ha estado directamente involucrado con el pueblo indígena mosetén.

Este proceso se desarrolló entre septiembre de 2008 y mayo de 2009 hasta que la empresa consiguió la licencia ambiental; sin embargo, no es hasta el 2010 que el pueblo indígena empieza a obtener avances sobre las demandas y acuerdos a los que habría arribado aquella vez con la empresa YPFB PETROANDINA SAM y el propio Ministerio de Hidrocarburos y Energía (MHE).

El objeto de este trabajo en particular, es concentrar la exposición de aquellos puntos principales que permitirían construir un contexto de los proyectos hidrocarburíferos en el país, delinear de manera general la forma y los alcances de la demanda indígena en el caso concreto y cómo, a su vez, quienes se

¹ Sociólogo, miembro del CEJIS Regional La Paz

dieron a la tarea de desarrollar este proceso de consulta, construyeron una serie de medidas políticas, legales y técnicas que desvirtuaron el ejercicio de este derecho. En el desarrollo del presente artículo, por cuestión de enfoque y espacio, se han colocado las referencias cronológicas a pie de página, las cuales en algunos casos pueden ser además de necesarias, bastante esclarecedoras sobre el desarrollo de este proceso de consulta.

Menor es la intención del presente trabajo en volver a situar en tono de denuncia el caso del pueblo indígena mosetén y del Norte de La Paz, el cual ya es de conocimiento público, empero es inevitable que se presinda de este elemento, sobre todo por los resultados que se han obtenido; pero también pretende situar un conjunto de elementos a tenerse en cuenta con el fin de delinear, desde una experiencia concreta, aquellos aspectos para fortalecer para la aplicación correcta del derecho a la consulta previa, libre e informada.

La construcción de la estrategia del Gobierno sobre los recursos naturales

La dislocación de la soberanía de los recursos naturales

Todo desarrollo se establece en la medida en que se utilizan las reservas de energía para la generación y distribución de riquezas de una sociedad, por lo tanto, bajo cierta perspectiva, el Estado juega el papel primordial en la determinación de la estrategia y del uso de los mecanismos para ello.

Sin embargo, debe considerarse que la planificación de esa estrategia corresponda con el modelo a ser implementado, en este caso el modelo de gestión de los recursos naturales. Este modelo es el que tiene en su génesis y como parte constitutiva, la soberanía de los recursos naturales planteando la propiedad, la forma de generación del excedente y la distribución de los beneficios, no solo económicos, sino de tipo político, enmarcados en la participación de la población – aquí se sitúa la de las organizaciones de las naciones y pueblos indígenas, originarios y campesinos (NPIOC) – en la construcción del modelo de desarrollo.

Pero, cuando la idea genérica de soberanía de los recursos, que implica el conjunto de todos los factores que hemos descrito más arriba, está concentrada en un ente específico y unilateral, que por sus características sólo ha de fomentar uno de los componentes de dicho modelo, se generan los dobles discursos gubernamentales que expresan en sí mismos las contradicciones del Estado y las del modelo económico.

En ello, el gobierno-administrador tiene gran responsabilidad en haber generado la ilusión a partir de las empresas estatales, a pesar que éstas no han cambiado el proceder en su participación dentro del modelo de gestión de los recursos. Por lo tanto, la soberanía en su definición no puede solo circunscribirse al fomento de las empresas, puesto que estas tienen un patrón de comportamiento aún ligado al interés sectorial, ya que así es como están dispuestas, y por lo tanto otorgarle mayores prerrogativas es un error primordial. Toda empresa, en ese sentido, arrastra la poca capacidad de relacionamiento comunitario, de ampliar y mejorar los estándares de calidad ambiental, de tener mecanismos más transparentes en su gestión y un largo etcétera que se convierte en una lucha pendiente y latente para toda sociedad que pretenda manejar, bajo criterios de sostenibilidad y de sustentabilidad, aquella energía que requiere para su desarrollo.

La transnacionalización de los recursos estratégicos en el marco de una estrategia regional de amplio espectro político

En la práctica, desde el 2007, la estrategia del gobierno ha consistido en la ampliación de áreas para la exploración y explotación de recursos hidrocarbúricos, ratificando las áreas tradicionales en el centro y sur del país y estableciendo otras no tradicionales como el norte del departamento de La Paz. Esta constatación, que en la actualidad ha ampliado de 33 a 56² las áreas de forma exclusiva, otorga privilegios a Yacimientos Petroleros Fiscales Bolivianos (YPFB) como medio de captación de inversiones y re-inversiones dentro del territorio nacional³.

Por lo tanto, el medio de incorporación de la inversión extranjera se asegura sobre todo bajo la figura de la constitución de Sociedades Anónimas Mixtas (SAM), entre las empresas nacionales que deben poseer la participación mayoritaria del 50 más 1 como mínimo, además de reproducirse esta figura en toda la cadena productiva de hidrocarburos, lo que ha llevado a la diversificación de YPFB, con los llamados socios estratégicos⁴.

El bloque Lliquimuni en el contexto político-económico local, regional y global

Tal es el caso de YPFB PETROANDINA SAM, sociedad establecida el 2007 con PDVSA de Venezuela que sostiene el paquete accionario del 40% y que se prevé invertirá 800 millones de dólares en exploración, explotación e instalación de una planta de tratamiento de líquidos.

2 El Gobierno boliviano ha emitido el Decreto Supremo N° 0676 de 27 de octubre de 2010, donde se incrementan las áreas exclusivas a favor de YPFB de 33 a 56. Como se verá de inmediato, además de los problemas que tiene esta estrategia, en un contexto donde se ha cuestionado el dato oficial de reservas de gas en el país, la persistencia de abrir los campos de exploración y explotación sólo puede hacernos pensar en la típica forma especulativa económica, para ello hay que tomarle la palabra al Presidente de YPFB quien incluye en su lenguaje el término de riesgo al explicar la forma en la que procederá la corporación boliviana. (Ver: <http://www.hidrocarburosbolivia.com/bolivia-mainmenu-117/ypfb-petroleras-mainmenu118/37287.html>).

3 Éste ha sido uno de los primeros problemas con los que ha tenido que lidiar esta estrategia, ya que según el Decreto Supremo N° 29130 de 13 de mayo de 2007 y ahora el Decreto Supremo N° 0676 de 27 de octubre de 2010, al momento en que se amplían las zonas de concesión a YPFB, éste tiene 10 años de plazo para que en caso de no haber realizado exploraciones en las áreas designadas, éstas deban ser declaradas como zonas libres para que otras empresas puedan solicitar la concesión, lo que acelera los procesos de exploración y de explotación a favor de YPFB. Un segundo problema tiene que ver con las áreas concesionadas que están cerca o se sobreponen a áreas protegidas, lo que obviamente ha generado reacciones en grupos ambientalistas. Por último, existe sobreposición a Tierras Comunitarias de Origen (TCO) que pertenecen a las NPIOC. Un ejemplo de este conflicto es el del Bloque Lliquimuni, el cual se encuentra en sobreposición a las TCO Mosetén y Lecos de Larecaja y que además limita con la Reserva de la Biósfera y TCO Pilón Lajas.

4 Otro problema al que se ha enfrentado la estrategia del Estado, es la consideración técnica y financiera de las empresas con las que establece las sociedades, ello por ley y norma; sin embargo, el principal problema se encuentra en la capacidad técnica y financiera de la corporación estatal, la cual, como es de suponer, determina su cualidad por la consignación de áreas, convirtiéndose en el principal aporte dentro de las sociedades mixtas, para la exploración y explotación de los recursos naturales.

El bloque Lliquimuni que es un área no tradicional de exploración, ubicado en el norte del departamento de La Paz, viene a ser uno de los proyectos más ambiciosos por parte de YPFB PETROANDINA SAM, principalmente porque está ubicado en La Paz, que ha sido uno de los departamentos que más ha reclamado la exploración y explotación de recursos, para posicionarse como espacio productivo en el escenario nacional.

Por otro lado, Lliquimuni es el único bloque, de nueve, en el que existe la posibilidad de encontrar petróleo, según informaban pobladores, por las emanaciones naturales y por perforaciones previas realizadas en la década de los 70. Todos los demás bloques, por el perfil nacional, son gasíferos, lo que convierte a éste en un enclave petrolífero añadiendo un plus a la diversificación de los recursos de la región.

El bloque Lliquimuni, del total de las áreas concesionadas a la empresa YPFB PETROANDINA SAM, representa el 35% (666.239,50 hectáreas) y una inversión inicial de 45 millones de dólares para las obras de exploración (octubre de 2008), cantidad que, en menos de un año, se duplicó a 93 millones para las subsiguientes fases de exploración.

YPFB PETROANDINA SAM, inició la exploración de Lliquimuni con la subcontratación de GEOKINETICS, una empresa global especialista en interpretación y análisis sísmicos 2D y 3D para la exploración de fuentes hidrocarburíferas de gas natural y petróleo.

A su vez, en el contexto el proyecto y la inversión boliviano-venezolana se enfrentaban a la crisis financiera mundial, la caída de precios del barril de petróleo y el desabastecimiento de hidrocarburos en el mercado interno boli-

viano, como resultado del contrabando y como medida de presión de actores de oposición al gobierno de Evo Morales.

Toda inversión extranjera requiere de seguridad jurídica por parte de los Estados donde se realizan, sin embargo, dada la alianza estratégica entre Venezuela y Bolivia, se aplicaron medidas internas para construir un mensaje de estabilidad.

La construcción de la demanda indígena por la re-contextualización de la soberanía de los recursos naturales

Las principales líneas rectoras de la política nacional de hidrocarburos se enmarcan en la consolidación de la soberanía como dominio originario y propiedad del Estado en los ámbitos de exploración y explotación de los recursos naturales, aspecto que engloba y desemboca en los sujetos destinatarios de sus beneficios y aprovechamiento: el pueblo boliviano y del cual son parte, tras largos procesos sociales que han llevado a su incorporación y reconocimiento en igualdad de condiciones, las NPIOC otorgando participación prioritaria a éstas últimas y a los territorios donde se encuentran los recursos naturales⁵.

Para desmitificar el tema de la participación en beneficios es necesario tener en cuenta que, desde el modelo de gestión de los recursos naturales incorporado en la Constitución Política del Estado (CPE), esta participación sólo puede lograrse en la medida en que los términos de sostenibilidad y sustentabilidad de los proyectos y de los recursos estén ligados a la incorporación de las comunidades.

Al respecto y circunscribiéndonos a los recursos hidrocarburíferos, en el art. 9 de la Ley N° 3058 de Hidrocarburos, los elementos

5 Art. 353 de la CPE.

que definen la sostenibilidad y la sustentabilidad conllevan como requisito indispensable una triangulación entre los derechos constitucionales, las leyes de conservación del medio ambiente y las leyes e instrumentos sobre los derechos de las NPIOC, como pie para generar mecanismos de ejercicio y cumplimiento mediante su participación activa en la formulación de las políticas y en el desarrollo legislativo, en tanto proceso de cambios al modelo de desarrollo imperante en el país y, construcción del nuevo Estado Plurinacional.

Por ello y bajo el anterior marco, los pueblos indígenas del norte de La Paz, constituyeron su demanda teniendo en cuenta que los procesos de obtención de excedente debían reportar, además de los beneficios económicos, una conexión con procesos de largo aliento y en los que de manera paralela, las comunidades pudieran desarrollar lo que se viene a llamar ahora, planes de vida, es decir que, desde entonces, la organización de los pueblos indígenas quiere introducir los temas de desarrollo productivo como necesidad alternativa de diversificación de la economía, no concentrada sólo en la explotación de los recursos hidrocarburíferos en sus territorios.

Los tres argumentos de la demanda indígena para la re-contextualización de los recursos naturales dentro del marco del Estado Plurinacional

Sin embargo, la operativización de esta demanda debe pasar por la premisa de que los pueblos indígenas no pierdan potestad sobre la gestión de los territorios; es en ese sentido que esta demanda requiere de dos bases, primero el saneamiento y titulación de las tierras y la compensación por la pérdida de uso de suelos por la concesión aprobada para YPFB en el Bloque Lliquimuni.

La segunda base de la demanda está referida a la información, y es por ello que se requiere la presentación del Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental Analítico Integral (EEIA-AI), con la finalidad de conocer lo que las consultoras determinarían como posibles impactos y los planes de mitigación propuestos por las empresas, pero el tema de la información mantiene un alcance mayor porque se comprende que manejar la información que se establece en estos estudios, también es de beneficio para la gestión territorial.

Uno de los factores más importantes que tiene que ver con la construcción de esta demanda es que desde las reuniones preliminares con el MHE, las organizaciones indígenas establecieron el desarrollo de las normas y procedimientos propios a través de una Asamblea Consultiva de la Central de Pueblos Indígenas de La Paz (CPILAP)⁶, misma que ratificó el respeto a las instancias orgánicas locales, regionales y las nacionales para todo el proceso de consulta, que debido a las características que hemos descrito más arriba, se hacían indispensables para el desarrollo del proyecto en esta región.

6 Acta de reunión del MHE con CPILAP, de fecha 1/10/2008, a cargo de UMA-VMDE con el tema: Explicación y Coordinación de Consulta y Participación. En dicho documento, se establece de manera explícita que CPILAP debe convocar a una Asamblea Consultiva para el proceso de consulta a pueblos indígenas.

Hasta aquí se contempla que la base del desarrollo de la consulta, en especial para los pueblos indígenas del norte del departamento de La Paz, tiene que ver con tres aspectos fundamentales: el primero es el territorial, el segundo la estructura orgánica y las autoridades, y el tercero, el acceso, uso y construcción de información. Empero la demanda indígena debió enfrentar el desarrollo de tres medidas como contrapunto y que pasamos a describir.

Los tres contra-argumentos fácticos de un Estado aún en transición

Una de las primeras medidas tiene que ver con los resultados de la Fase 1 de la consulta, la cual había sido desarrollada con las comunidades de la organización de colonizadores de Alto Beni.

Para fines comparativos, el proceso de consulta en la Fase 1 se desarrolló con la convocatoria a la reunión preliminar que hizo el MHE a la organización de colonizadores del departamento de La Paz y su instancia nacional, como dicta la normativa de consulta⁷. A su vez y sobre la base de la misma norma – indica la carta de convocatoria – se adjuntan en formato impreso y digital el Documento de Información Pública (DIP), la cartilla de divulgación y el informe ejecutivo del proyecto.⁸

Posteriormente y dentro del procedimiento, la organización de colonizadores tendría siete días para establecer fecha y hora de realización para la reunión preliminar; sin embargo, al día siguiente, como lo demuestra el documento denominado acta de entendimiento elaborado en Caranavi⁹, se aprueba el cronograma de socialización del proyecto de exploración sísmica 2D en el Bloque Lliquimuni y se determinan 4 días en el mes para la socialización del proyecto en talleres comunales¹⁰.

El acta de entendimiento establecía que el objetivo al que apuntaba, era la identificación de impactos socioambientales mediante asambleas regionales con las comunidades y colonias involucradas de manera directa con el proyecto, para luego, como parte de las fases del proceso de consulta y participación, establecer una última reunión para la validación de acuerdos.

7 Decreto Supremo N° 29033 de 16 de febrero de 2007.

8 Los documentos a los que se hace referencia son componentes requeridos para cumplir con el objetivo de la Consulta y Participación, sobre todo para que los pueblos indígenas originarios y campesinos actúen de manera informada. Por otro lado, los documentos se obtienen del Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental Analítico Integral (EEIA-AI), con respaldo jurídico en la Ley N° 1333 de Medio Ambiente, y bajo procedimiento indicado en el Decreto Supremo N° 29033 de Consulta y Participación.

9 Acta de Entendimiento realizada el 8 de octubre de 2008 y que firman organizaciones de Colonizadores de la región de Alto Beni.

10 Documento citado arriba. En el mismo se indica que los talleres se realizarán desde el 9 al 13 de octubre de 2008, estos talleres fueron destinados para la "identificación de impactos socioambientales".

Para mediados del mes de octubre, donde se desarrolla todo este proceso de consulta en su primera fase, la presidencia del Directorio de YPFB PETROANDINA SAM remite el EEIA del proyecto al Viceministerio de Desarrollo Energético, para que en una semana la Autoridad Ambiental Competente (AAC), que en ese entonces se denominaba Viceministerio de Biodiversidad, Recursos Forestales y Medio Ambiente¹¹, por su Dirección General de Medio Ambiente emita la Declaratoria de Impacto Ambiental.

Considerando que de manera paralela, los pueblos indígenas ya habían dado señales al Estado sobre conocer a mayor detalle el proceso del proyecto, la actuación entre el órgano ejecutivo y las organizaciones de colonizadores se convertía en un medio para generar la legitimidad requerida para la seguridad jurídica y como medida de contingencia ante cualquier otro percance. De alguna manera, la tan anhelada viabilización, en tiempos y costos, de los proyectos que requieren de consulta, estaba siendo expresada bajo esta modalidad.

En una segunda instancia, pero de igual importancia, la denominada acta de validación de acuerdos se constituía en otro punto desfavorable para la demanda indígena, sobre todo por la calidad y cualidad de la información que se incluye, donde en apariencia se trabajó sobre diversos factores ambientales incluidos los sociales; sobre esta identificación de impactos y planes de mitigación el documento oficial especifica lo siguiente¹²:

- Sobre el ruido: restringir los horarios y áreas de sobre vuelo de los helicópteros.
- Sobre los suelos: realizar estudios de suelo para evitar deslizamientos.
- Sobre el recurso agua: tomar en cuenta puntos de perforación en ríos y quebradas.
- En lo social: para los asentamientos humanos respetando el reglamento ambiental de hidrocarburos. Control social y respeto a las comunidades.
- En lo económico: compensación por pérdidas de los cultivos.
- Sobre fauna y flora: no hay recomendaciones ni acuerdos.

11 Actualmente Viceministerio de Medio Ambiente, Biodiversidad, Cambios Climáticos y de Gestión y Desarrollo Forestal.

12 Convenio de Validación de Acuerdos del 14 de octubre de 2008 entre el MHE y organizaciones de Colonizadores de Caranavi.

A ello habría que añadir que en el campo legal, la consulta a la que perfilaban los indígenas del norte de La Paz requería de una reconducción porque en todo el proceso se había violado el derecho a la consulta y participación a partir de lo expresado en el art. 115¹³ de la Ley N° 3058 de hidrocarburos, donde la consulta se realizará en dos momentos, "primero, previa a la licitación, autorización, contratación, convocatoria y aprobación de las medidas, obras o proyectos hidrocarburíferos, siendo condición necesaria para ello y, segundo, previa a la aprobación de los EEIA", donde indica que aquellos proyectos a realizarse en espacios de ocupación por los pueblos indígenas, deben obtener categoría 1.

En respuesta¹⁴, el órgano ejecutivo sostuvo su argumentación amparándose bajo los arts. 34 y 35¹⁵ de la misma ley de hidrocarburos, la concesión directa de áreas tradicionales y no tradicionales a favor de YPFB salvaba o exceptuaba al proyecto Lliquimuni del procedimiento de consulta (en su primer momento), por lo que anulaba ésta para cualquier medida administrativa o legislativa que afecte los intereses de los pueblos indígenas.

Un tercer instrumento que se presentó en los descargos del Estado, tiene que ver con las evaluaciones técnicas a partir de las visitas de campo y los informes que se presentan.

Estos informes, que se envían como parte de una carta a las autoridades indígenas adolecen de precisión y de validez técnica como para poder identificar los alcances de una inspección de campo necesaria para lograr actuar de manera acorde al contexto territorial, económico y cultural de los pueblos indígenas de la región. A continuación se transcribe el informe¹⁶ tal como se presentó:

"...identificar el área de influencia del proyecto, asimismo, se verificaron los asentamientos humanos y el estado de los ecosistemas desde el punto de vista social y técnico. Se evidenció que la región tiene una alta movilización humana de colonizadores, así como altos niveles de migración, dando lugar a comunidades en crecimiento.

- 13 Éste artículo en especial, expresa que la consulta será realizada en dos momentos, el primero, previa la aprobación de cualquier medida administrativa susceptible de afectarles, obviamente rescata la redacción e idea de lo que está en la CPE y en las normas internacionales ratificadas por el Estado boliviano. El segundo momento, ya es la consulta sobre la actividad, obra o proyecto en particular. CPILAP demandaba que el Gobierno reconozca que se había violado el primer momento de la consulta al no haber acudido al pueblo indígena en el proceso de concesión de las áreas para YPFB. En la cita, el subrayado es nuestro.
- 14 Nota del Viceministerio de Desarrollo Energético de 15 de diciembre de 2008 en respuesta al presidente de la CPILAP, José Ortiz, y la plataforma de demandas que elaboran las organizaciones indígenas del norte de La Paz en la Asamblea Consultiva en octubre de ese mismo año.
- 15 Las mencionadas normas indican: (art. 34) el procedimiento para la parcelación de áreas tradicionales y no tradicionales, reservando dentro de ambas, áreas para YPFB y; (art. 35) los procesos de licitación en las actividades de exploración.
- 16 MHE 5710-DGDE 0005/08, con fecha La Paz, 2 de octubre de 2008, dirigida a José Ortiz Torres, presidente de CPILAP.

Si bien el proyecto se ubica en una región con diversas actividades humanas como la agricultura, pecuaria, forestal, comercial y otras, se tienen áreas con poca intervención humana debido a barreras naturales como la topografía accidentada.

Se consideraron en el recorrido¹⁷, entre otros, los siguientes aspectos principales:

- La proximidad a áreas protegidas.
- La topografía accidentada de la zona y la fragilidad de los suelos.
- Las características de la vegetación, flora y fauna.
- El estado de la conservación de la biodiversidad."

Conclusiones

Los conflictos socioambientales, en su justa medida, tienen que ver, más allá de los enfoques ambientalistas de los efectos negativos en los cambios del medio ambiente sobre las poblaciones y las sociedades, con el uso del territorio, que es espacio político y por lo tanto de correlación de fuerzas. Ésta, bien puede expresarse en las visiones de desarrollo que se tienen, pero a su vez y con mayor énfasis en los mecanismos adoptados por cada una de las partes, para efectivizar esa visión de desarrollo.

Los conflictos territoriales han sido de larga data para el pueblo indígena mosetén, provocando la marginación de la TCO por la pérdida de espacios comunales con reconocimiento de uso ancestral; por otro lado, el conflicto por los recursos maderables de menor data los ha enfrentado a otros alcances, ya que se han contrapuesto los intereses individuales a los colectivos introduciéndose al territorio aquellos que provienen de otros actores sociales y que no siempre mantienen la cuestión orgánica indígena y comunitaria como valor para el discernimiento.

En la actualidad, el nuevo conflicto por los recursos hidrocarburíferos ha re-posicionado el interés colectivo del pueblo indígena frente al denominado "mejor interés nacional", lo que se ha convertido en una posibilidad de re-constituir la demanda indígena colectiva, así como ha sido expuesta, de otra manera no es comprensible la inclusión del saneamiento de tierras, la construcción concertada de los EEIA y la posibilidad de abarcar otros derechos como el del monitoreo socioambiental, que estaban efectivamente detallados en la resolución¹⁸ de la Asamblea Consultiva de la CPILAP.

- 17 Documento citado arriba. La referencia al "recorrido" no tiene mayores especificaciones técnicas, dentro de esta comunicación, sobre lugares observados u otros elementos que permitan establecer su procedencia como información.
- 18 Resolución No. 03/2008 de CPILAP, como producto de la Asamblea Consultiva llevada a cabo en Guanay del 24 al 26 de octubre de 2008. El documento incluye la "posición" de la Asamblea Consultiva de CPILAP sobre el tema hidrocarburos.

Sin embargo, de manera paralela a la construcción de la demanda indígena, bajo las propuestas de las organizaciones y las bases fundamentales como el respeto al territorio, a las estructuras orgánicas, a las normas y procedimientos propios y a la libre determinación de los pueblos, se han constituido una serie de mecanismos que son los que en realidad hacen inoperable el desenvolvimiento del derecho de la consulta.

Así, el mejor interés nacional se cristalizó a partir de la seguridad jurídica que el Estado boliviano tendría que otorgar a los socios estratégicos; para ello, se interpretan las leyes a gusto de este mismo interés que resultan en el recorte del derecho en su primer momento, justo el que debe garantizar que las políticas que genera el Estado involucren a las comunidades indígenas, al menos para este caso.

En una segunda instancia, los mecanismos se incrustaron en las propias estructuras orgánicas de los pueblos indígenas y de otros sectores para conseguir la legitimidad necesaria y no para las propuestas de normativas, es decir para generar la legitimidad de aquellos mecanismos jurídicos que podrían solventar

un proceso de mantenimiento de las leyes ante la idea política que centraba la soberanía del Estado sobre los recursos, en función de dar carta blanca de acción a la corporación depositaria de esta soberanía según la estrategia del Gobierno. En último lugar, ya tomadas las previsiones de legalidad y legitimidad, el proceso de construcción de información necesaria para la adopción de una decisión en función de los proyectos nunca se abre a la posibilidad de ser debatida ni mucho menos enriquecida, es por ello que los insumos técnicos son inexistentes y en el caso de existir alguno, son pobres y nada concertados, desde la perspectiva de los directos involucrados en los proyectos.

Empero, la construcción de la demanda indígena a la vez presenta una vasta riqueza en su contenido, que ataca justamente los puntos de inviabilización que se habían presupuesto y desarrollado en la primera fase de la consulta en este proyecto, y en base a ese desarrollo es que las organizaciones indígenas del norte paceño se toman el trabajo de identificar aquello que se veía como un peligro a la estructura misma de los componentes que constituyen esa demanda.

Foto: Ministerio de Hidrocarburos



Si en su contenido deben establecerse puntales de importancia y sus relaciones, éstos se expresan en la capacidad que tiene esta misma demanda de relacionar los dos momentos de la consulta, y lo que se constituye en uno de los principales valores de lucha histórica para los pueblos indígenas, es decir, la intencionalidad política de restituir la consulta previa en su primer momento que apunta a la incorporación de la visión indígena en la construcción de las políticas, planes y estrategias de desarrollo, pero además intentan cubrir dos vacíos: este primero normativo con uno procedimental que tiene que ver con la consolidación del territorio indígena, ahora mucho más que los territorios pretenden alcanzar la autonomía indígena.

De ello se comprende además que la capacidad de incorporación de la visión indígena en temas de desarrollo debe pasar por un proceso de fortalecimiento orgánico y territorial y eso se consigue, así lo comprenden las organizaciones indígenas, con la posibilidad de manejo y construcción de información en clave indígena para posicionar desde adentro sus metodologías, su planificación, su construcción de variables, en definitiva toda la estructura científica que muchas veces es la menos objetiva porque recubre intereses muy particulares, y solicitar la apertura de canales de construcción de conocimiento intercultural para que los resultados beneficien la gestión territorial-orgánica-política, justo en un momento en que es pretensión la construcción de un modelo descolonizador y de gestión socioambiental desde las propias organizaciones.

Diálogos



¿EXISTEN ALTERNATIVAS AL EXTRACTIVISMO? Entrevista a Alvaro Ríos Roca

Carla Roca Ortíz ¹

Alvaro Ríos Roca se formó en Ingeniería Química en la Universidad A&M de Texas y cursó estudios de posgrado en la misma área en la Universidad de Houston. Fue Ministro de Minería e Hidrocarburos de Bolivia durante el gobierno de Carlos D. Mesa G. y Secretario Ejecutivo de la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE). Su experticia en el sector energético le ha permitido asesorar proyectos importantes tanto en el ámbito internacional como nacional. Es conferencista, analista y ha escrito numerosos artículos referidos al tema de energía e hidrocarburos.

Afirma que Bolivia debe seguir explotando su gas, porque es un pilar importante de su economía con el que se puede fomentar educación, ciencia e innovación tecnológica.

¿Cuál cree que es el camino para promover una nueva política energética que contemple un medio ambiente sano y su sustentabilidad, al mismo tiempo que inversiones necesarias que apoyen el desarrollo en Bolivia?

Toda actividad humana tiene algún impacto en el medio ambiente. Slogans como "vivir mejor", "vivir bien" y otros, vienen acoplados de una manera u otra a impactar la naturaleza.

Dentro de este espectro, lastimosamente debemos admitir que Bolivia es un país que ha sido, es y seguirá siendo (mientras no concentre muchos recursos en educación, ciencia y tecnología) dependiente de la explotación de recursos extractivos de materias primas para sobrevivir. Las estadísticas nos demuestran que actualmente casi el 82% de los ingresos de las exportaciones provienen de actividades extractivistas: minería e hidrocarburos, y esta tendencia no va a cambiar porque las señales hacia nuevos días en ciencia, educación y tecnología no existen. Por lo tanto, la actividad extractivista tendrá que continuar, y lo único que queda es ejecutarla con inversiones que contemplen aspectos tecnológicos de manera que su impacto en la naturaleza y en las comunidades donde se realiza la explotación sea el menor posible. La única manera de salir de este circuito es hacer efectiva una concertación política que priorice la educación, la ciencia y la tecnología.

¹ Comunicadora Social - CEJIS

En los últimos años, en Bolivia se ha venido discutiendo contradicciones en torno al modelo de desarrollo extractivista y el nuevo modelo de gestión de los recursos naturales expresado en la Constitución Política del Estado. En este sentido ¿Cuáles deberían ser los mecanismos para llegar a superar estas contradicciones, considerando que Bolivia es un país que depende en gran medida de la actividad extractivista?

Seamos pragmáticos, la Constitución boliviana tiene mucho de buena fe para proteger el medio ambiente y a las personas originarias de las zonas donde se realiza la explotación, pero la realidad de lo que acontece y acontecerá es muy distinta, Bolivia sobrevive gracias a tres actividades: la explotación minera, la explotación de gas natural y el narcotráfico, y los tres constituyen grandes actividades extractivistas. No veo en el horizonte nada que cambie esta cruda realidad. Del discurso y la buena fe a los hechos hay un buen trecho.

¿Cómo ve el contexto energético de Bolivia y de Perú en relación al ejercicio del derecho a la consulta previa a las naciones y pueblos indígenas originarios?

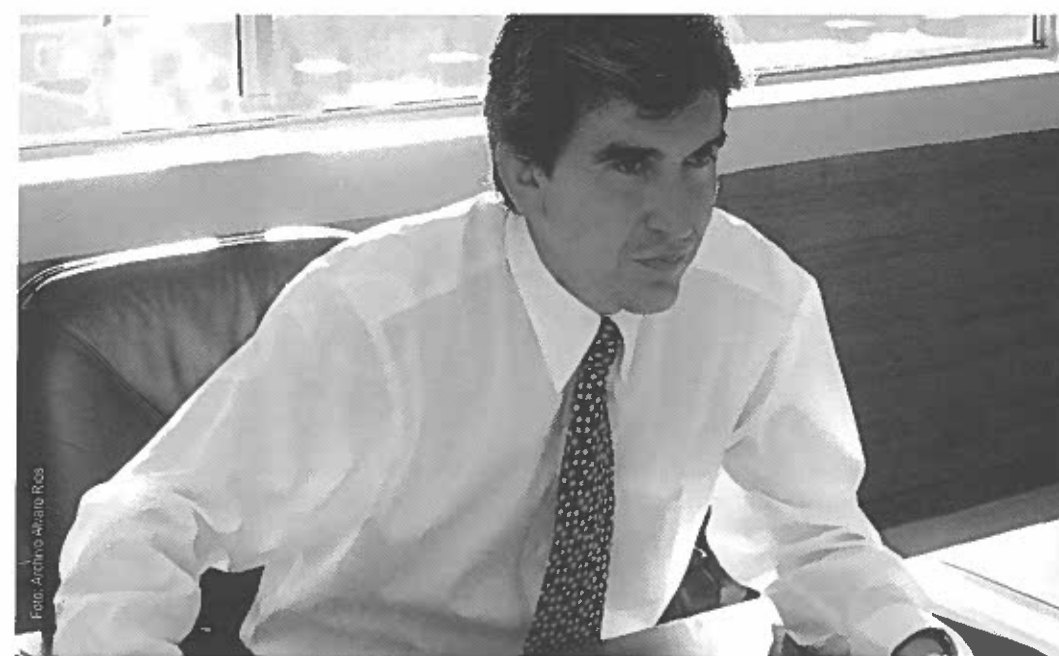
Perú es más pragmático que Bolivia, el gobierno de Alan García no solo sabe sino que no oculta la importancia de las actividades extractivas para apoyar su economía. Esa es la gran diferencia. Perú debe sin embargo, invertir en educación, ciencia y tecnología para salir de ese circuito vicioso que es la actividad extractivista. En Bolivia la consulta ha sido constitucionalizada y en Perú se hace mucho trabajo, pero no existe el derecho al veto. Habrá que ver cómo en Bolivia se da contento al veto y se complace las necesidades económicas, cuando el 82% de los recursos por ingresos son del área extractiva. Este es un aspecto complicado para el país.

¿Qué tareas deben priorizarse desde el Estado boliviano para desarrollar una planificación energética que garantice las inversiones, seguridad de abastecimiento, soberanía e ingresos para un país que depende mayormente de la renta petrolera?

Actividad exploratoria en primer lugar, exigiendo muy alta responsabilidad social hacia las comunidades y el medio ambiente. Sin exploración ni reservas de gas, el futuro a largo plazo de Bolivia es muy complejo debido a la alta dependencia hacia la exportación de gas que se incrementará con el contrato con la Argentina. Cómo hacer que estos recursos no sean rentistas y vayan a educación, ciencia y tecnología, es el gran reto que no vemos en la agenda pública.

¿Cómo ve la situación de la renta del gas en Bolivia?, ¿Cree que ésta podrá mantener a la economía del país en el proceso autonómico que se está encarando?

La economía de Bolivia sigue siendo de materias primas y extractivista. Actualmente se vive la misma realidad que en los 70, cuando el estaño y el gas natural tenían altos precios y se fomentaba la industria extractivista. ¿Cómo salir de este circuito? es la pregunta del millón y yo tengo la respuesta: Según mi criterio, la opción más viable no está en el gas ni en los minerales tradicionales, sino en el litio. Creo que Bolivia debe utilizar las reservas de este mineral para desarrollar ciencia, tecnología, educación, capacitación y conocimiento a través de este recurso, y no para crear empresas estatales y extractivistas. Nuestro país podría constituirse en proveedor de ciencia y tecnología para la explotación de litio, como lo hace Estados Unidos (Houston), que provee ciencia y tecnología (actividad generadora de conocimiento) a Arabia Saudita, y ésta explota los recursos (actividad extractivista).



A las puertas del debate de la nueva Ley de Hidrocarburos, ¿qué elementos centrales considera que deben ser incluidos, revisados o ajustados partiendo de los aprendizajes que nos ha dejado la implementación de la Ley N° 3058 de Hidrocarburos y la legislación comparada al respecto?

Bolivia debe continuar explotando sus recursos naturales porque tiene potencial y los necesita para mantener su economía. Es en estos términos que debemos repensar si la legislación actual es coherente con las necesidades de inversión que necesita el país. Se requiere una nueva ley con revisión de tributos, un nuevo modelo de contrato petrolero y un Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) que sí funcione como empresa petrolera y que no sea una empresa politizada.

Respecto a la anterior pregunta ¿Cómo se puede avanzar en la añoranza de los bolivianos para agregar valor al gas natural y plasmar esto en un nuevo marco jurídico o Ley de Hidrocarburos?

Agregar valor al gas natural boliviano no es tarea fácil. Primero porque es un país mediterráneo donde las plantas y los complejos petroquímicos necesariamente deberían ser de gran escala para ser competitivos; a su vez es necesario contar con puertos para bajar los costos de transporte. También se requiere de seguridad jurídica y de precios más bajos que los de la energía utilizada para generar el gas natural. Los complejos deben ubicarse con estudios económicos y de mercado previos, y no solo al calor de la política. Lo que es más importante, se requiere de reservas probadas de gas que por razones diversas han disminuido drásticamente. En resumen, se necesita impulsar un nuevo ciclo exploratorio antes de pensar en gas con valor agregado.

Crónica



APORTES AL MODELO DE GESTION DE LOS RECURSOS NATURALES DESDE UN ENFOQUE SUSTENTABLE Y COMPARTIDO DE CONSERVACIÓN

CEJIS Regional La Paz

Primer, Segundo y Tercer Encuentro de Secretarios de Recursos Naturales de las Organizaciones Indígenas Originarias y Campesinas de Bolivia¹

Desde las organizaciones indígenas originarias y campesinas, compartir visiones significa el despliegue de esfuerzos que detengan lo unilateral, y enfrentar los casos en redes que los lleven, por una parte, a su resolución y, por otra, a ser contemplados en el desarrollo de las leyes en cuanto a aportes y posicionamientos. Es así que la particularización de los conflictos socioambientales se convierte en una estrategia del poder para evitar las visiones y acciones conjuntas.

Esta meta de articulación que tiene que ver con que cada organización pueda entablar procesos de fortalecimiento a su interior, con la generación de discurso político y de propuestas normativas, se ha centrado en perfilar estrategias para incidir en las políticas públicas y normas jurídicas en cada sector -principalmente en hidrocarburos y minería- bajo la línea conductora para desarrollar a cabalidad los cimientos del Estado Plurinacional, utilizando el nuevo modelo de gestión de los recursos naturales ahora expresado en la Constitución Política del Estado.

En ello, los procesos de deliberación de organizaciones sociales como la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), el Consejo de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ), la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), la Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia (CSCIB), la Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia "Bartolina Sisa" (CNMCIO-BS) y el Movimiento de los Trabajadores Campesinos Indígenas Sin Tierra Bolivia (MST-B), todas ellas con participación de sus regionales en el marco de los encuentros ampliados de Secretarios de Recursos Naturales, se han desarrollado como un primer paso metodológico para poder determinar que esa visión conjunta devalúa que las empresas abocadas a la explotación y exploración de los recursos denominados estratégicos en el país, mantienen un corte común en su procedimiento, muchas de las veces sin reconocer ni respetar los derechos colectivos de las naciones y pueblos

¹ CEJIS, a través de su Regional La Paz, coadyuvó en la organización de estos encuentros, en el diseño metodológico y en el apoyo técnico en la construcción y formulación de propuestas normativas; un trabajo que se se ha proyectado para la continuación y desarrollo de varios encuentros más

indígenas originarios y campesinos, los que se ven truncados y en un estado de indefensión a raíz de las "prácticas empresariales" que han llevado incluso a la división de las organizaciones sociales y las mismas comunidades, mediante la negociación individual, la cooptación, el desprestigio y el desplazamiento del sujeto territorial, aspectos que se han suscitado en tierras altas y en tierras bajas.

Procedimientos de las industrias extractivas y modelo de desarrollo

En este sentido, las empresas, en distintas latitudes dentro del territorio nacional, han procedido negligentemente, sin contemplar políticas que tiendan a contrarrestar las afectaciones socioambientales y a contribuir al ejercicio de los derechos colectivos, seduciendo a las comunidades y a su organización con el ofrecimiento de mejoras a las infraestructuras públicas y a los servicios, los cuales en realidad son un derecho de la ciudadanía en general y, una responsabilidad de los gobiernos locales, y aunque bajo acuerdos, las empresas se han atribuido estas obligaciones, además de aquellas verdaderamente pertinentes especificadas en los estudios de evaluación de impacto ambiental (planes y programas de prevención de impactos socioambientales y en los planes de desarrollo o apoyo comunitario), en contados casos se han hecho tangibles, lo que viene a ser también parte de este proceso de aprendizaje en el cual el Estado, a partir de sus autoridades competentes, todavía no se ha adentrado y sobre el que mucho menos se ha pronunciado. En suma, todos estos son aspectos que marcan el comportamiento social de cada empresa y del Estado con respecto a los pueblos indígenas y comunidades campesinas.

De todo lo anterior, el cuestionamiento hecho a la ausencia del Estado no es extraño, como tampoco se hace esperar la demanda de cubrir esos servicios básicos para la vida humana digna (de donde viene la premisa del "Vivir Bien"), pero también el garantizar que los derechos de los pueblos indígenas originarios y comunidades campesinas, ahora dentro del cuerpo constitucional plurinacional (de estructura institucional formal), sean vigentes en el respeto que deben tener esas empresas; jugando un papel doble como operadores del Estado boliviano y velando por intereses poco flexibles e inclusivos. Ahora, dentro del juego de paradojas, la reflexión llega mucho más allá, ya que se presenta una fundamental, que se expresa en la contradicción entre el modelo de desarrollo industrial de raigambre extractivista y exportador, y el modelo de gestión de los recursos naturales, que mantiene a la participación de los pueblos indígenas originarios y de las comunidades campesinas, como uno de los pilares que ha de otorgar la verdadera sustentabilidad de los proyectos de desarrollo, definición que aún está lejos de la comprensión de las empresas y de ciertos sectores gubernamentales.

Entonces, la necesidad de la armonización del modelo de desarrollo con el modelo de gestión de los recursos naturales, es una demanda que implica que todo proceso incluya la visión y práctica de los sectores que están directamente relacionados en función a ellos, no solamente como recurso generador de riqueza, sino como recurso para el desenvolvimiento de la vida social.

Hasta el momento, todos estos temas están directamente relacionados con el ejercicio de derechos y no sólo como se cree, que los recursos naturales, su mantención y uso racional, tienen que ver con una crítica medioambientalista o constituyen un problema tan solo económico. Como aristas en la

complejidad de los temas en cuestión, se trata de asumir que la Consulta y Participación y el Monitoreo Socioambiental, son medios que permiten ejercer derechos fundamentales como: la libre determinación, la integralidad territorial, las estructuras organizativas y sistemas de gobierno propio, las normas y procedimientos propios y el desarrollo de las formas propias de gestión (autónoma y por autodeterminación) en la integralidad de lo que es la vida comunitaria, como la base del concepto y operatividad de la gestión ambiental que nos ofrece el Art. 343 de la Constitución Política del Estado (CPE), ligado más que en aproximaciones jurídicas, al ejercicio de los derechos de las naciones y pueblos indígenas originarios y campesinos como establece el Art. 15 y más específicamente el Art. 352 de la CPE, sin olvidarnos que a nivel de Estado existen también otros instrumentos que hacen al paraguas jurídico-institucional, como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el propio Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

La validación de estos medios o técnicas políticas (la Consulta y Participación y el Monitoreo Socioambiental), vienen a ser parte de la articulación entre las organizaciones sociales, como espacio de resistencia ante las prácticas anteriormente descritas de las empresas. En eso radica su fuerza y en eso se ha reconocido su importancia y, como espacio en el que a partir de compartir las experiencias desde los contextos particulares de las organizaciones regionales y locales, se actualiza el estado de la cuestión de los conflictos socioambientales en pleno desarrollo.

Conflictos socioambientales latentes en Bolivia

Los casos derivados de la explotación de hidrocarburos donde han sido evidenciados, y en algunos casos comprobados, impactos ambientales y socioambientales negativos que repercuten en los componentes íntegros de los territorios indígenas originarios, relevamos los siguientes, que han sido tratados en los encuentros de Secretarios de Recursos Naturales de las organizaciones indígenas originarias y campesinas.

Caso Charagua Norte

A través del trabajo realizado por el monitoreo socioambiental de base, que trabaja en la zona (30 comunidades) desde hace dos años atrás, y que son parte del pueblo guaraní, estructuradas por la Capitanía de la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) Charagua Norte, se ha podido determinar que en temas de Consulta y Participación se han fortalecido las estructuras orgánicas en el sentido de enfrentar nuevos procesos en los cuales se respete el ejercicio de los actores involucrados (con participación de la Capitanía y de las comunidades).

Así, las visitas de campo a la empresa PLUSPETROL BOLIVIA CORPORATION (PBC), tanto en el Campo Tacobo como en el Campo Tajibo, que tuvieron como objetivo obtener el conocimiento del trabajo de la empresa, arrojó como resultado que ésta, en la extracción de gas y transporte vía ramales de gasoducto, también generaba impactos por tratamiento de áridos y desechos y descargas de aguas contaminadas con hidrocarburos, entre los más destacables.

Algo que debe generar expectativas es el monitoreo socioambiental, por ser una competencia concurrente; eso significa que la reglamentación y la ejecu-

ción recaen sobre los sujetos autónomos, en este caso los pueblos indígenas. Por lo tanto, la socialización de estas experiencias más allá del abordaje mediático, ha de justificar los procesos de articulación entre las organizaciones sociales interesadas en poder replicar y adecuar a sus contextos, este acumulado que es de mucha importancia, considerando que a nivel nacional el monitoreo socioambiental es un vacío en tanto organización y legislación, y puede ser peor ya que, al no socializar este proceso se abriría paso a las propuestas insertas en los proyectos de leyes de hidrocarburos que tienen el ministerio del ramo y Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), en las cuales éste proceso, no goza de una estructura y que además no es inclusiva de las poblaciones indígenas.

Caso Incahuasi

Existen tres problemas en el tema de la consulta a los pueblos indígenas, que dentro de la experiencia llevada a cabo por ejemplo en la exploración del Pozo AQUIO X-1001 en Incahuasi, deben considerarse, al constituirse éste en un referente para todos, en el tema de la consulta a los pueblos indígenas en actividades hidrocarburíferas (extractivas).

La revisión de la calidad de la información, por la cual se ha guiado una toma de decisiones para poder llevar a cabo de la mejor manera el proceso de consulta a los pueblos indígenas: dentro de todo ello se encuentra la especificación no solo del tipo de tecnología sobre la que hacen tanto énfasis los representantes de la empresa TOTAL de Francia, sino también, tiene que ver con los planes de mitigación, la instalación de un proceso sostenido y democrático de consulta previa, libre, informada, de buena fe y obligatoria, como el despliegue de actividades y herramientas de monitoreo socioambiental en la zona y/o áreas de extracción o actividad hidrocarburífera, todo esto por parte de las propias comunidades y en coordinación con la Capitanía correspondiente a la APG, con ello el seguimiento a los planes de relacionamiento comunitario, los planes de desarrollo conjunto entre las empresas y las organizaciones indígenas.

Esta revisión de la calidad de la información tiene vital importancia no sólo para un caso específico como es el de este pozo, sino para todos aquellos pueblos que mantienen una

relación, por lo general conflictiva, con las empresas petroleras y en general extractivas. Por ejemplo, no vaya a ser que mediante procesos que no están basados en la revisión de la calidad de la información y dentro de ello, en su transparencia, ocurra lo que en el norte de La Paz, con la empresa de exploración GEOKINETICS, que pone en tela de juicio sus acciones con procedimientos completamente cuestionables, y las formas en las que han querido hacer valer consultas y supuestas mitigaciones, a las afectaciones que han causado en los territorios y comunidades del pueblo mosetén, entre otros.

De la información y su calidad, se derivan también otras consideraciones que no están siendo puestas en la palestra aún, pero que entrañan medularidad en el tema del ejercicio de las autonomías indígenas, puesto que la CPE designa como competencia exclusiva la consulta previa, y como competencia concurrente al monitoreo socioambiental y, puesto que el acceso a la autonomía indígena ha de ser un proceso paulatino, al que accederán todos los territorios indígenas. Llama la atención el que aquellos pueblos que ya han sido aprobados por vía administrativa del Gobierno para acceso a la autonomía indígena, en las últimas elecciones, son los que tienen la posibilidad de aplicar la consulta, y este caso devela que no ha de suceder de igual manera con aquellos pueblos que, pese a tener conflictos socioambientales claramente identificados por las actividades de empresas petroleras, no gozan del amparo gubernamental y por lo tanto, sus derechos ya planteados dentro de la CPE y otros ámbitos internacionales, están siendo negligentemente ignorados.

Por último, es importante no caer en ciertas confusiones, al menos en el caso del pozo x-1001, donde, si bien la empresa ha entregado una indemnización a las dos Capitanías, la de Alto Parapetí e lupaguazú, por supuestos daños ya causados, ello no ha de confundirse con lo que ya hemos mencionado aquí, pues no constituye un plan de mitigación, ni es producto del monitoreo socioambiental y tampoco representa un plan de desarrollo y relacionamiento comunitario integral, así que esperemos que en un futuro a corto o mediano plazo, la empresa no utilice como excusa este desembolso para afectaciones futuras y que también han de convertirse en conflictos latentes próximos.

Esto último, se lo menciona dentro del marco de las ya conocidas prácticas de las empresas, por lo tanto se espera que tanto éstas como los operadores del Gobierno nacional hayan permitido un acceso real a la información y que ésta haya sido de la calidad necesaria para la toma de decisiones de los pueblos indígenas involucrados, de lo contrario, este antecedente será también fácilmente utilizado por otras empresas para operar en otros territorios indígenas que tengan recursos estratégicos y que, como se ha visto en los medios de comunicación, tengan ese tono de "exitismo" adelantado a los hechos.

Caso OPIM

Sobre el caso de la Central de Pueblos Indígenas de La Paz (CPILAP), con relación al proceso de "consulta pública" realizada por la empresa PETROANDINA SAM para el proceso de exploración sísmica 3D correspondiente al Bloque Lliquimuni, donde el principal afectado fue el pueblo mosetén, el cual se encuentra estructurado en la Organización del Pueblo Indígena Mosetén (OPIM), Tierra Comunitaria de Origen (TCO) agrupando a 8 comunidades, y que forma parte de la CPILAP, afiliada a la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB).

En el desarrollo de este proceso de consulta y participación, que se justificó con el llenado de planillas y obtención de fichas en algunas comunidades, donde incluso se utilizaron nombres y firmas de niños y niñas alumnos de las escuelas de las mismas, la información que se hizo conocer sobre el proyecto de la sísmica no solo fue irrelevante e inoportuna, sino que no precisó los alcances técnicos en la apertura de brechas, cabida de hoyos, perforación, explosión, materiales, y otros que hacen al proceso de exploración, restringiéndose a los "beneficios" a los que las comunidades podían optar.

El proceso de consulta y participación debió terminar con la firma de un acta de validación de acuerdos, como producto de la culminación de todas las etapas reglamentadas (después de entablar fases de coordinación, planificación, ejecución), aspectos que se pasaron por alto, lo que carece de valor legal para la aprobación de la licencia ambiental. En este sentido la organización del CPILAP en representación de OPIM presentó un recurso de nulidad en vía administrativa y no tiene aún resultados que restituyan sus derechos vulnerados por parte del Estado.

Finalmente, con el ingreso de la empresa se vulneró la integralidad territorial del pueblo mosetén al propiciarse la desestructuración de la TCO en dos grupos, uno conformado por 4 comunidades que apoyaban el ingreso de la empresa y las otras 4 comunidades que exigían el cumplimiento de la consulta previa, libre, informada, de buena fe y obligatoria en cumplimiento de sus derechos reconocidos en el ordenamiento nacional.

Caso Corocoro

En el proceso de Consulta y Participación realizado al Jach'a Suyu Pakajaqi (JSP) que pertenece al CONAMAQ, para la explotación de cobre por parte de la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL), fase 1, para el tratamiento de colas, desmontes, relaves antiguos y los desechos de la concentración de los minerales mixtos de cobre en la planta de flotación "Lequelequeni" y, desde la empresa KOREA RESOURCES CORPORATION (KORES), fase 2, proyectada para tratar minerales a cielo abierto dentro del yacimiento cuprífero de la mina de Corocoro, realizado por el Ministerio de Minería y Meta-

lurgia, proceso al que denominaron "Consulta en Tiempos de Democracia", se dio paso a la firma de un "acta de entendimiento", efectivizado a través de la utilización de formularios a objeto de respaldar esta consulta (pública) hecha a una sola Marca (Sucuipata) de las 11 que contempla el Suyu, y únicamente a los Ayllus Chigchi, Jarmiri Sirpa, Huayllapata Pampa y Huahuarani Pampacuantas, dentro de un perímetro asumido arbitrariamente de 2.5 Km. correspondientes al área de influencia del proyecto, según estimaciones de la Unidad de Medio Ambiente del Ministerio de Minería y Metalurgia.

En este proceso se evidenció una serie de acciones tendientes a desvirtuar el ejercicio del derecho de consulta y participación del JSP, pero sobre todo, no fue llevado a cabo para obtener el consentimiento previo de todas sus estructuras. Asimismo, con la realización de este proceso se negó el ejercicio de otros derechos conexos y elementos inherentes a la consulta y participación: como el respeto a la integralidad territorialidad, lo que demostró la vulneración a la estructura territorial de la organización, a las estructuras organizativas y al sistema de gobierno originario; asimismo se restringió el ejercicio de las normas y procedimientos propios, al haber realizado el proceso bajo un procedimiento que no recogía la cosmovisión de los comunarios y autoridades originarias y, finalmente, el desconocimiento de la libre determinación, cuando no se permitió que los comunarios puedan expresar sus observaciones y finalmente su consentimiento respecto al desarrollo del proyecto.

Pese a las consideraciones de esta organización, que planteaban se definan las cuestiones de prevención y mitigación de impactos socioambientales (principalmente en temas de aguas y suelos), antes de la ejecución de un proceso de consulta, se acabó con un acto informativo unilateral destinado a validar el acceso de la empresa KORES, con la obtención de la "Licencia Social" (que viene a ser, para la autoridad competente, la manera de obtener el consentimiento de este pueblo), y las operaciones de este proyecto inaugurado en octubre de 2009 por el presidente Evo Morales. Como da cuenta el Manifiesto Ambiental (para la fase 1), no se estima con claridad los alcances y cuantificaciones estimables de las mayores afectaciones socioambientales que serán ocasionadas por el desarrollo del proyecto.

La construcción legislativa y su recepción en el seno del Estado

Por lo anteriormente expuesto en el Segundo Encuentro de Secretarios de Recursos Naturales de las Organizaciones Indígenas Originarias y Campesinas, se trabajó y propuso seis reglamentaciones (documentaciones de posicionamiento y propuesta) para el sector hidrocarburífero y minero, las que fueron presentadas formalmente al Presidente del Estado (con copia al Ministerio de la Presidencia, al Ministerio de Hidrocarburos y Energía, al Ministerio de Medio Ambiente y Agua, al Ministerio de Minería y Metalurgia, a la Presidencia de YPF y al Defensor del Pueblo) por las organizaciones, en fecha 23 de septiembre de 2009, con el ánimo de contrarrestar posibles promulgaciones que sean contrarias a lo establecido en la actual Ley N° 3058 de Hidrocarburos de 17 de mayo de 2005, las que en el marco del desarrollo legislativo, para la gestión 2010 en adelante, podrían ser asumidas como base de la proposición normativa desde la iniciativa y posicionamiento de las organizaciones.

Estas reglamentaciones estuvieron abocadas a temas como el de la Consulta y Participación para Actividades Hidrocarburíferas para Pueblos Indígenas Originarios y Comunidades Campesinas; Monitoreo Socioambiental de Pueblos Indígenas Originarios y Comunidades Campesinas en Actividades Hidrocarburíferas; Consulta y Participación en Actividades Mineras para Pueblos Indígenas Originarios y Comunidades Campesinas; Compensaciones e Indemnizaciones para Actividades Hidrocarburíferas; Transparencia de la Información y Control Social y sobre el Cumplimiento de Estándares Ambientales para el Sector Hidrocarburífero.

Significa entonces que, los grados de participación contienen un intento por incorporar en el lenguaje del Estado republicano (¡a ver si así se entiende!), la demanda de solución a estos conflictos socioambientales, que entrañan la defensa de los derechos colectivos de los pueblos indígenas originarios y comunidades campesinas.

Desbordar las propuestas, que han salido de analizar la armonización de los modelos de desarrollo y del modelo de gestión de los recursos naturales y, poder abordar los conflictos socioambientales para reivindicar los de-

rechos, convienen en aprehender e interiorizarse de la construcción de las leyes y los reglamentos, de manera propositiva. Esto último, considerando el nuevo texto constitucional como forma obligatoria en la cadena de sucesos, que hacen a la coherencia con todo el proceso de aprendizaje que había significado su construcción.

Sin embargo, la incorporación de las demandas en forma de leyes y reglamentos, vista la voluntad política y la permisividad que se tiene con las empresas extractivas desde el Gobierno central, no es el único frente a ser trabajado y que requiere de una propuesta para generar alternativas reales. Hay que sumar en el contexto global, la fiebre a la que se adscribe el presidente Evo Morales, cuando en forma discursiva se critican los modelos de desarrollo occidentales y se abre el resquebrajamiento necesario para colocar en la palestra un problema de fondo como es: ¿será que los modelos de desarrollo que imperan a nivel nacional e internacional, están hechos para soportar un contenido diverso, plural, pluralista y desde lo plurinacional? En esa diversidad y pluralidad ¿tienen un espacio real para desenvolverse? ó ¿estarán orientadas a ser incorporadas desde un relativismo (social, cultural, político, económico) que los mantenga como souvenir folklórico de lo que ha de ser la economía plural, la democracia comunitaria y la interculturalidad?

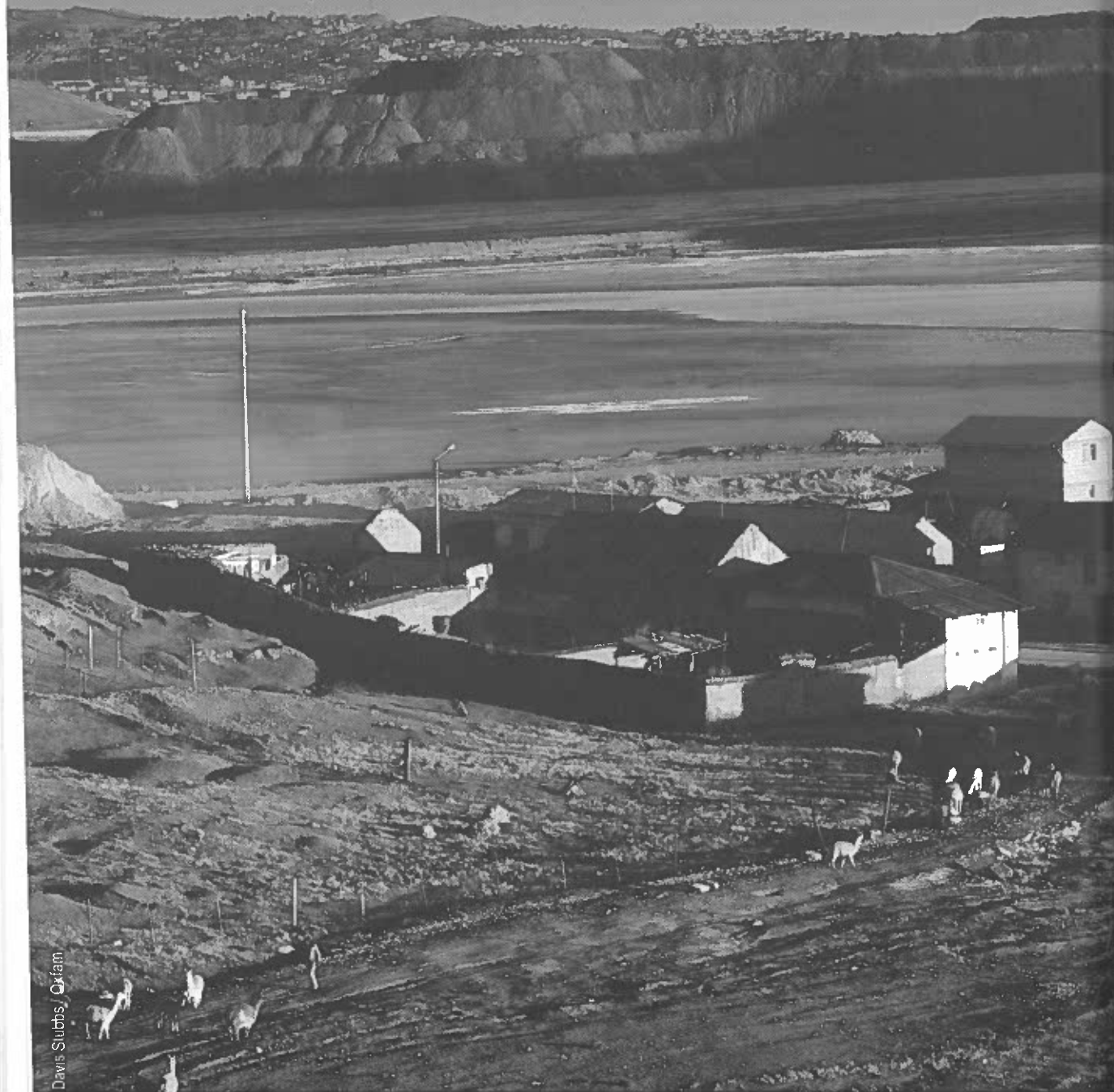
Nuevas demandas con fundamentos ancestrales

Entonces ha de ser obtusa la opinión que no tome en serio el tema de la construcción de la Política de la Madre Tierra (Pachamama) y no entienda que ésta constituye la demanda primigenia en la incorporación de la posibilidad de pensar las líneas rectoras de las acciones de un país (política), y que con ello se considere que esa visión no es ni un eterno retorno, ni la visión mesiánica de la redención y salvación del mundo, es solo que la misma desesperación occidental sobre el agotamiento de los recursos, está acompañada por la fuerza de los métodos de explotación con los que se ha llegado a los adelantos de la civilización tal y como la conocemos, y que por lo tanto requiere de una visión alterna.

No ha de existir un proyecto sostenible que no cuente con esa incorporación. Ello requiere que la definición de la sostenibilidad tenga un alto componente de derechos humanos e indígenas en concreto, y no solo de conservación del medio (claro, sin restar su importancia ni caer en la equiparación que dé suma cero) o en su decanto economicista.

Pero, esas versiones de la sostenibilidad, deben esforzarse en hacer visibles los emprendimientos que desarrollan los pueblos indígenas por conseguir que el respeto a sus derechos, sea el respeto a los derechos de la madre tierra y que por lo tanto, éstos son y han de ser actores económicos y ecológicos en la idea programática de ir implementando de a poco, el nuevo modelo de gestión de los recursos naturales que adopta nuestra CPE, en el escenario estatal y con mayor énfasis en los ámbitos locales, propios de los territorios indígenas.

Internacional



Davis Stubbs, Oxfam

PROYECTOS DE DESARROLLO MINERO Y SITUACIÓN AMBIENTAL DE PUEBLOS INDÍGENAS EN PERÚ

Javier Aroca ¹

Contexto Latinoamericano

América Latina es una de las regiones del mundo con mayor abundancia de recursos naturales y, en la última década, ha vivido una etapa de expansión de las industrias extractivas como la minería metálica, el gas y el petróleo, en parte, debido a las políticas relacionadas con las industrias extractivas que fueron implantadas en la década del 90, como componente de un proceso mayor de reforma estructural y, en parte debido también, a los conflictos que se generaron como consecuencia del crecimiento acelerado de la actividad minera y de hidrocarburos.

Sin embargo, la pobreza sigue siendo extremadamente alta, más del 40% de la población vive en condiciones de pobreza. La crisis económica global ha hecho que en América Latina hallan nueve millones más de pobres y 2,5 millones de desempleados. Quedan desafíos como una reducción significativa de la pobreza y una mejora en la distribución del ingreso. América Latina es una de las regiones con mayor desigualdad en el mundo, lo cual es señalado como una de las causas de la pobreza. Al revisar las estadísticas del Programa Mundial de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se observa que los países latinoamericanos ocupan los puestos de mayor disparidad en el planeta, y dentro de ellos destaca el Perú.

Los problemas de la pobreza y la desigualdad en América Latina tienen raíces históricas que propician lo que se ha dado en llamar la disputa por el control de los recursos naturales, y también la disputa por una redistribución de los ingresos en los países de la Región. A diferencia de otras regiones en el mundo, el crecimiento con desigualdad es una característica distintiva de América Latina. Mientras en otras regiones, el crecimiento económico se ha dado con un cierto equilibrio con la distribución del ingreso, las cifras revelan que en América del Sur esto no ha sucedido, siendo la Región más inequitativa del mundo en la actualidad, y la severa rigidez de la distribución del ingreso constituye el principal obstáculo para la reducción de la extrema pobreza.

Por otra parte, los recursos naturales son importantes activos productivos para los sectores rurales, en especial de las comunidades indígenas. La desigualdad de acceso promovida directa o indirectamente por la institucionalidad y por las políticas de uso y aprovechamiento, limita el potencial de crecimiento y condiciona la distribución de sus excedentes entre diferentes grupos sociales. La concentración de la tierra es aún mayor que la del in-

¹ Coordinador Regional del Programa de Industrias Extractivas de Oxfam Internacional para América del Sur, y de Oxfam América* Las opiniones vertidas en estas notas son de exclusiva responsabilidad del autor; que ha preparado estas notas a partir de revisión bibliográfica.

greso. Las desigualdades en el acceso a los activos y en la distribución del ingreso, están íntimamente asociadas, como causa y como efecto, a la desigualdad de oportunidades y de poder político.

La economía en los países latinoamericanos está apoyada en la exportación de productos primarios, y depende frecuentemente de los precios del petróleo, gas y de los minerales. La última década ha estado caracterizada por el incremento sustancial en el precio de las materias primas que tradicionalmente exporta la Región, lo que ha ocasionado una relativa bonanza económica que no se tradujo en el cambio de la matriz productiva y más bien fortaleció el rol de América Latina como proveedor de bienes primarios. La preocupación para los años venideros es la crisis de energía, de agua y de alimentos, que reforzará ese modelo y porque continuará la vulnerabilidad de las economías nacionales frente a las fluctuaciones del mercado internacional.

Lo cierto es que, las industrias extractivas son intensivas en capital pero generan poco empleo. Durante las últimas décadas, países como el Perú privatizaron los hidrocarburos y al sector minero, lo que tuvo como resultado una capacidad mínima de los estados para afrontar la pobreza y la desigualdad. El auge económico por el incremento de los precios de los hidrocarburos y de los minerales, y en los últimos años, el freno provocado por la crisis económica internacional, además de la demanda global de recursos naturales provenientes de la India y China, pueden ser una oportunidad para revertir el modelo económico neoliberal.

Por su parte, los conflictos socioambientales continúan creciendo en los países de la Región, enfrentando a poblaciones rurales, particularmente indígenas, con grandes empresas de extracción de minerales o petróleo. Aunque la explotación de la minería y de los hidrocarburos en la Región tiene varias décadas, los conflictos se incrementan por el lugar que las políticas económicas dan a estas actividades extractivas, independientemente del modelo político y de los gobernantes, propiciando la vulneración de los derechos de los pueblos indígenas, favoreciendo la ampliación de las inversiones con todo el apoyo de los gobiernos para la exploración y explotación en zonas en donde antes no era posible.

Contexto de Perú

Faltando un año para que finalice el gobierno de Alan García, las líneas de la política en las industrias extractivas, especialmente en el sector minero aparecen bastante definidas. Hasta antes del estallido de la crisis internacional, la gran idea-fuerza del Gobierno era mantener el "piloto automático" que garantizaría el crecimiento económico, esperando que un gasto social eficiente permita satisfacer las expectativas de las poblaciones. Por lo tanto, la consigna era no mover nada, al contrario blindar y proteger el modelo económico y olvidarse de cualquier reforma que causase aprehensiones a las empresas mineras.

A mediados del año 2008, el Gobierno peruano intentó aprobar un paquete de decretos legislativos que en la práctica representaban la profundización del modelo neoliberal, haciendo la situación aun más compleja. En el marco de las facultades otorgadas al Poder Ejecutivo para la implementación del Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos, fueron publicados casi un centenar de decretos que buscaban promover la inversión privada en el país, al mismo tiempo que debilitaban, aún más, los estándares de protección social y ambiental.

El paquete de decretos legislativos causó preocupación, como quedó evidenciado en las movilizaciones de las comunidades indígenas amazónicas del Perú. Por ejemplo, al lado de las propuestas que buscaban reducir el nivel de votación para tomar decisiones sobre actos de disposición de la tierra comunal indígena, se sumaba el decreto legislativo 1064 que dejaba de lado la norma que propiciaba el acuerdo y la negociación entre los titulares de la actividad minera o de hidrocarburos y los propietarios de los terrenos superficiales, por lo general de las comunidades indígenas. Es importante agregar que estos cambios normativos no han tomado en cuenta la Resolución Legislativa 26253, mediante la cual se aprobó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que establece en su artículo 6º que los gobiernos deberán: consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

Una revisión de lo que viene ocurriendo en las zonas del país donde se desarrolla actividad minera, muestra que será difícil solucionar los conflictos socioambientales sin cuestionar las reglas de juego imperantes y levantar al mismo tiempo propuestas alternativas. Los conflictos socioambientales que enfrentan poblaciones rurales, particularmente comunidades indígenas, con grandes empresas de extracción de minerales o petróleo. Cabe resaltar que la minería en el Perú es muy antigua y ha generado un enorme pasivo ambiental frente al cual la población en general es altamente sensible.

Desde inicios de la década de los noventa, se observa en el Perú un auge de actividad minera y petrolera impulsado por la subida de los precios de los minerales y los hidrocarburos en el mercado mundial. Estos altos precios, asociados al desarrollo de nuevas tecnologías, han ampliado la "frontera" de inversiones, haciendo posibles explotaciones donde antes no eran factibles. Hay que recordar que, entre 1990 y 1997, las inversiones en exploración minera y petrolera crecieron en el mundo en 90%; mientras que en América Latina crecieron en 400%. En el Perú, en el marco de la legislación minera y ambiental bajo el gobierno de Fujimori, altamente favorable a las inversiones mineras, el crecimiento fue de 2,000%².

Desde 1990 y hasta la actualidad, a pesar de la creciente expresión de conflictos ambientales, la legislación pro-inversiones no ha variado. La minería, principalmente a tajo abierto, que requiere ocupar no el clásico socavón sino amplios espacios y utilizar mucha agua, compitiendo por recursos con la agricultura, expresa la competencia entre dos "proyectos geográficos": Uno, en el que la gestión productiva del espacio es realizada por múltiples actores, que operan cambios lentos, controlados, acumulativos. El otro, en el que un solo actor, con demasiado poder, gestiona el espacio e induce rápidos y drásticos cambios. Este segundo "proyecto", el extractivo, tiene todo el apoyo del Gobierno; el primero, solo tiene el conflicto como forma de expresión.

Los conflictos socioambientales

En la última década han aparecido grandes conflictos socioambientales. Algunos ejemplos, de importante envergadura han sido:

En Tambogrande, Piura, un valle agrícola muy rico, donde las organizaciones sociales lograron impedir, con acciones colectivas y para-institucionales como la consulta popular, el proyecto minero. Posteriormente, en la sierra de Piura, entre acciones conflictivas y una masiva consulta popular, se viene evitando la instalación del proyecto minero Majaz (o Río Blanco) del que las organizaciones sociales temen efectos ambientales negativos pero, sobre todo, porque la empresa violó derechos comunales al iniciar la exploración. Lo cierto es que, las operaciones de Majaz pondrían en peligro las nacientes de la cuenca de los ríos Chinchipe y del Quiroz, cuyas aguas son utilizadas por las referidas localidades para su agricultura y ganadería, además de amenazar los ecosistemas de montaña donde se ubican los bosques de neblina y páramos. Los efectos contaminantes alcanzarían, también, a las

2 Bebbington Anthony (ed.), Minería movimientos sociales y respuestas campesinas. Una ecología política de transformaciones territoriales. Lima: IEP, CEPES, 2007.

provincias cercanas norteñas de San Ignacio y Jaén, en Cajamarca.

En Cajamarca en 2004, donde se ubica una de las minas de oro más grandes del mundo, Yanacocha, una lucha social que reunió población campesina y urbana en defensa del agua, impidió la ampliación de las operaciones de la empresa en una zona, el cerro Quilish, donde se encuentran nacientes de ríos. La razón principal de los conflictos es por el serio temor de que el uso del agua por las operaciones mineras perjudique a la agricultura y la ganadería de la zona y a los centros poblados.

En el río Corrientes, el pueblo indígena ashuar, tras una toma del campamento de la empresa petrolera Pluspetrol que, gracias a la intervención de la Defensoría del Pueblo, no fue respondida con represión abierta, y se logró lo elemental: que la empresa acepte compensar los daños producidos a las comunidades y que reinyecte las aguas residuales de la extracción de petróleo, salinas y cargadas de metales pesados, en vez de lanzarlas a los ríos.

Lo que ha convertido en “grandes” y “exitosos” estos movimientos, ha sido el combinar múltiples actores y superar su carácter local, accediendo a redes nacionales e internacionales de organizaciones de diverso tipo (ambientalistas, de promoción del desarrollo, de defensa de derechos). Han logrado “nacionalizar” y hasta “transnacionalizar” el conflicto, logrando peso en la opinión, objetivando la existencia de un problema y controlando el extremo poder de la alianza de las empresas transnacionales con el Gobierno.

Es necesario resaltar que tanto los grandes como los pequeños conflictos, son protagonizados por organizaciones para la vida cotidiana; no son organizaciones especiales o federaciones, mucho menos partidos políticos. Se trata de comunidades indígenas amazónicas, comunidades campesinas, ronderos, alcaldes y concejos municipales, grupos parroquiales, etc. que, en el contexto de una agresión a sus recursos, sus derechos o sus condiciones de vida, se resisten y se agrupan en frentes

constituidos como respuesta a la agresión o la amenaza y conducen acciones colectivas, dirigidas a frenar el conflicto inmediato que las aqueja, muchas veces sin posibilidad de enfrentar los aspectos más estructurales que están a la base de los mismos, y sin mucha atención a convertir en legítimos sus puntos de vista ante el conjunto de la sociedad peruana.

Ello quiere decir, que los movimientos han sido mayoritariamente locales o regionales, reactivos y de corta duración, lo que resulta permanente en la mayoría de los conflictos socioambientales son las redes de ONG con capacidad de actuar en distintas regiones o de relacionarse con actores de distintas escalas. Son ellas las que acumulan de un conflicto a otro, tanto repertorios de acción colectiva como afinamiento de propuestas de cambio institucional. Pero también quiere decir que, por el lado del principal escenario de conflicto en el país, hasta ahora, no se habían generado organizaciones representativas sólidas.

El escenario social y político en el país parece ser el de una extensión de la conciencia de derechos, sin avances de articulación nacional. Por ello, el escenario oficial y el discurso de los medios, sigue siendo el de un pensamiento único, con muestras cada vez más ascendentes de intolerancia ante el surgimiento de expresiones conflictivas, que generalmente no han sido capaces de articularse con otros sectores y llegar a la opinión pública. A nivel local, salvo contadas excepciones, el conflicto se vive como un problema territorial, en vez de vivirse y expresarse como un problema ciudadano o sectorial de alcance nacional, como de hecho lo es.

Sin embargo, los conflictos sociales tienen un potencial transformador muy grande; “históricamente, la construcción de instituciones públicas que promueven tanto la inclusión social como una distribución más sostenible de los productos de la actividad económica, no ha sido consecuencia de la responsabilidad social de las empresas ni de las destrezas de los tecnócratas, sino del conflicto social. Dicho de

otra manera, los conflictos sociales pueden constituir caminos hacia el desarrollo de institucionalidades más modernas. Mucho depende de cómo las elites, los gobiernos y las entidades estatales respondan a estos conflictos”³.

La crisis de Bagua

Es importante reseñar que el 5 de junio de 2009, en la zona de la Curva del Diablo en la carretera marginal, en la provincia de Bagua, región Amazonas, al norte del país, estalló una crisis, en la que se reprimió a los indígenas que se encontraban bloqueando la vía, como parte de sus acciones de lucha que sostenían desde abril del 2009, cuestionando los decretos legislativos que vulneraban sus derechos y que no se les había consultado como dispone el Convenio 169 de OIT. El resultado fue la confrontación entre las fuerzas policiales y los indígenas, ronderos y otros pobladores que se encontraban resistiendo en esa zona. Esta confrontación llamó la atención de la opinión pública nacional e internacional; por ejemplo la OIT expresó “su grave preocupación” por los disturbios del 5 de junio de 2009 en la Amazonía, que dejaron al menos 34 muertos, y llamó “a todas las partes a abstenerse de ejercer la violencia” y recordó “la obligación del Gobierno de establecer mecanismos apropiados y efectivos para la consulta de los pueblos indígenas y su participación, que es piedra clave del Convenio 169”. En la segunda mitad del año 2009 se establecieron mesas de diálogo que se ocuparon de buscar algunas soluciones a los problemas levantados por los líderes y las organizaciones indígenas.

La “crisis de Bagua” como se conoce en el Perú, ha marcado un hito de inflexión; en opinión de varios analistas, ha representado quizá una de las mayores acciones de resistencia social al modelo económico neoliberal que se aplica en el país desde la época del gobierno de Fujimori. Aún así, la conflictividad social en el Perú – que alcanza su punto más alto desde mediados del 2009, según la base de datos de la Defensoría del Pueblo⁴ – muestra diversas características y motivaciones, no todas relacionadas directamente a las protestas en contra del modelo neoliberal; la mayoría de carácter “local” y débilmente articuladas con movimientos políticos regionales o nacionales. La protesta social en el Perú aparecía en ese sentido dispersa, desarticulada, generalmente impulsada desde frentes regionales, sindicatos, comunidades afectadas movilizadas en contra de las industrias extractivas, trabajadores públicos, empleados despedidos, etc.

Por eso, la protesta indígena, sobre todo amazónica, fue la primera que introdujo en el último año, críticamente, la oposición al modelo neoliberal, logrando resonancia internacional y nacional desde un escenario sub-regional.

3 Bebbington, Anthony 2008: “Conflictos mineros: freno al desarrollo o expresión ciudadana”. En: Pobreza, desigualdad y desarrollo en el Perú. Informe anual de Oxfam. Lima, 2008.

4 El último reporte mensual, número 76 de junio de 2010, de la Defensoría del Pueblo del Perú, sobre los conflictos sociales en el país señala que el 50,4% de los 250 casos registrados hasta el mes de junio de 2010, está relacionado a problemas derivados de la explotación de recursos naturales. Entre los conflictos más recientes se incluye la oposición de la población de Puno (región cercana a Bolivia) a la construcción de la hidroeléctrica de Inambari porque afectará el ecosistema de la región.

Se trataría, en ese sentido, de la primera protesta que desde el ámbito regional logra resonancia nacional e internacional. Además, la movilización impulsada por la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP) – a la que se sumaron, posteriormente, frentes regionales, movimientos campesinos, la Coordinadora Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería (CONACAMI) y las centrales sindicales – sentó las bases para la configuración de un movimiento político con base en la identidad indígena-amazónica, de características similares a los surgidos, en su momento, en Bolivia y Ecuador, y con capacidad para constituirse en actores políticos centrales en el ámbito nacional.

La Ley de Consulta Previa a los Pueblos Indígenas

Como fruto de las luchas de las organizaciones indígenas y el apoyo de importantes sectores de la sociedad peruana, y tras un intenso debate, el pleno del Congreso aprobó el 19 de mayo de 2010, la norma que regula el derecho de consulta previa a los pueblos indígenas u originarios sobre las medidas legislativas o administrativas que les afecten directamente.

El texto final de la ley precisaba que la finalidad de la consulta era alcanzar un acuerdo o consentimiento entre el Estado y los pueblos originarios. Este texto legal contó con el apoyo explícito de las propias organizaciones indígenas. Sin embargo, la buena nueva duró poco. El 21 de junio y luego de varias semanas de esperar a que el presidente García promulgue esta ley, se dio a conocer que ejercía su derecho de veto y formuló ocho observaciones que carecían de sustento jurídico.

Se debe recordar que el Convenio 169 de la OIT es parte de la legislación peruana porque fue ratificado por la Resolución Legislativa 26253 en 1993. El citado Convenio reconoce los derechos de los pueblos indígenas a su identidad cultural, a sus territorios y recursos naturales y a la autonomía, y establece la obligación del Estado peruano de consultar las medidas administrativas y legislativas que puedan afectar a los pueblos indígenas.

Además, de acuerdo a lo que ha sostenido el Tribunal Constitucional en sus últimas sentencias referidas al derecho a la consulta a los pueblos indígenas (Expediente No. 0022-2009-PI/TC, Lima; y Expediente No. 06316-2008-PA/TC, Loreto): "... el Convenio 169 forma parte del sistema constitucional nacional de protección de los derechos de los pueblos indígenas y, en consecuencia, se convierte en parámetro normativo y de interpretación para el control de los actos o decisiones de los poderes públicos que interfieran en los derechos de dichos pueblos". El Convenio 169 es un tratado internacional de derechos humanos, y los tratados internacionales sobre derechos humanos no sólo conforman nuestro ordenamiento sino que, además, ostentan rango constitucional.

A continuación algunas de las principales observaciones del presidente García a la Ley de Consulta Previa a los Pueblos indígenas en el Perú.

La primera preocupación del Presidente de la República tiene que ver con el hecho de que lograr o no el acuerdo o consentimiento entre el Estado y los pueblos, expresado en el artículo 3 de la Ley observada por el Ejecutivo, ello no significa que el Estado renuncie al ejercicio del *ius imperium*. A ese respecto se debe reiterar que el Convenio 169 dispone el marco para mantener debates y negociaciones entre los gobiernos y los pueblos indígenas

y tribales. Según lo sostiene la propia OIT, el objetivo de una consulta de esta clase es alcanzar un acuerdo (consenso) o el consentimiento pleno y debidamente informado de los interesados.

Recordando lo sostenido el 17 de junio de 2010, durante la reunión 99 de la Conferencia Internacional del Trabajo, la palabra «consulta», que puede encontrarse probablemente en todos los instrumentos de la OIT, es la espina dorsal de las normas internacionales del trabajo, si se tiene en cuenta que todos los convenios y recomendaciones contienen alguna disposición que establece consultas con las organizaciones de empleadores y trabajadores, o que estipula la obligación de consultar con «los trabajadores y empleadores interesados» o los grupos de personas afectadas, tales como las personas con discapacidad. No obstante, aunque se trata de un concepto corriente y crucial, debe interpretarse dentro del contexto del instrumento que lo incluya⁵.

El artículo 6 del Convenio 169 destaca este término más que la mayor parte de las demás disposiciones; y para interpretarlo correctamente, hay que considerar el artículo en su totalidad y no solamente en parte. El párrafo 2 del artículo 6 del citado Convenio establece que las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento. Esta disposición no exige que se llegue necesariamente a un acuerdo mediante las consultas, pero sí exige que sean más que un mero intercambio de opiniones antes de continuar con las medidas propuestas.

5 Véase las Actas Provisionales núm. 16 - 2a parte - Tercer punto del orden del día: Informaciones y memorias sobre la aplicación de convenios y recomendaciones.

Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 17 de junio de 2010, pág. 108 y ss. http://www.ilo.org/global/What_we_do/Officialmeetings/ilc/ILCSessions/99thSession/pr/lang--es/docName--WCMS_141876/index.htm

El Convenio 169 exige al Gobierno realizar verdaderas consultas en las que los pueblos indígenas tengan el derecho de expresar su punto de vista y de influenciar el proceso de toma de decisiones. Lo anterior significa que los gobiernos tienen la obligación de crear tales condiciones que permitan a estos pueblos contribuir activa y eficazmente en el proceso de desarrollo. Las consultas deben efectuarse de buena fe y con la finalidad de lograr el consentimiento.

La segunda preocupación del Presidente de la República, plantea que el Estado debe privilegiar el interés de todos los ciudadanos y no solo el de las comunidades indígenas. En tal sentido plantea la modificación del segundo párrafo del artículo 15 de la Ley observada por el Ejecutivo. Al respecto, se debe recordar que el Convenio 169 establece que los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos indígenas, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad. Esta acción deberá incluir medidas que aseguren a los miembros de dichos pueblos indígenas gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población. No se debe olvidar que los pueblos indígenas son un sector vulnerable de la sociedad, y que muchas veces los demás sectores poblacionales terminan gozando de mayores derechos y beneficios que los que reciben ellos.

La tercera preocupación del Presidente de la República, plantea que el Convenio núm. 169 no prevé la obligación de consulta respecto de los planes, programas y proyectos de desarro-



Foto: ramiroestudio.com

llo nacional y regional. Con el debido respeto, debemos señalar que no es exacto. El artículo 7.2 del Convenio núm. 169 establece que el *"mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento"*.

Un problema recurrente en el país es la ausencia de mecanismos de consulta y participación, establecidos conjuntamente con los pueblos indígenas de manera que contemplen las necesidades y óptica de ambas partes, del Estado y de los mencionados pueblos, para regular la manera en que se aplicarán tales mecanismos en las diferentes áreas: legislativa, administrativa, programas de desarrollo y recursos naturales, entre otros. Los mecanismos elaborados unilateralmente ignoran a una de las partes de la consulta, imponen una subordinación en cuanto a la metodología y en consecuencia generan frustración, de manera tal que el proceso de consulta se ve condenado al fracaso desde su inicio.

La cuarta preocupación del Presidente de la República, se centra en el procedimiento propuesto por la Ley observada por el Ejecutivo para la identificación de las medidas adminis-

trativas y legislativas a ser consultadas y en el riesgo de retrasar o detener el desarrollo del país, objetando la expresión "bajo responsabilidad" contenida en el artículo 9 de la mencionada Ley. Una de las dificultades de la aplicación del Convenio núm. 169 es que la tradición jurídica del país, basado en el sistema romano germánico, suele sugerir que una norma legal, para que se cumpla debe tener una sanción, incluso administrativa como en este caso. Por ello, en la ley observada por el Ejecutivo, se propone, con razón, la necesidad de que los funcionarios cumplan con sus disposiciones, bajo responsabilidad, en concordancia también con el derecho administrativo.

Otra preocupación del Presidente de la República se centra en la definición de pueblos indígenas y señala su desacuerdo con la extensión de la definición a la comunidad campesina andina y costeña. Al respecto se debe señalar que la Constitución de 1920 se refería a las comunidades de indígenas, precisamente para referirse a las comunidades andinas y costeñas; posteriormente, en 1969 se dicta el Decreto Ley No. 17716 y este dispositivo cambia el nombre de las comunidades de indígenas por comunidades campesinas.

Por otra parte, para dotar de alguna seguridad jurídica y de propiedad de tierras, el Decreto Ley No. 20653, luego reformado por el Decreto Ley 22175 se refiere a las comunidades nativas, basándose en los pueblos tribales ama-

zónicos que hasta entonces no habían recibido una adecuada protección jurídica en la legislación peruana. Estos elementos fueron recogidos en la Constitución de 1979 y en el actual artículo 89 de la Constitución de 1993, que reconoce los derechos de las comunidades campesinas y nativas.

A partir de la Ley N° 27811, que establece el régimen de Protección de los Conocimientos Colectivos de los Pueblos Indígenas vinculados a los Recursos Biológicos, se procura otorgar mayor precisión a este último término. Se indica en su artículo 2, que la denominación "indígenas" puede emplearse como sinónimo de originarios, étnicos, ancestrales, u otros vocablos. Por ello no es imprescindible que los pueblos indígenas se denominen como tales, pudiendo utilizar diferentes nomenclaturas o términos para su auto-identificación. Se dice allí que los pueblos indígenas son pueblos originarios que tienen derechos anteriores a la formación del Estado peruano, mantienen una cultura propia, un espacio territorial y se autorreconocen como tales. En éstos se incluye a los pueblos en aislamiento voluntario o no contactado, así como a las comunidades campesinas y nativas.

Por su parte, la Comisión de Expertos de la OIT también ha señalado que los pueblos indígenas comprenden a las comunidades campesinas y nativas, al acoger varias reclamaciones provenientes de organizaciones campesinas. Además, para acreditar la existencia de las comunidades campesinas costeñas, se puede recurrir a la documentación del Archivo General de la Nación, en donde se pueden encontrar evidencias de su existencia que se remontan al Siglo XVI.

Lamentablemente, el Congreso peruano abdicó de sus funciones legislativas y se allanó a las observaciones presidenciales aprobando una ley que intenta mediatizar la consulta, vulnerando principios y derechos constitucionales que amparan a los pueblos indígenas. Se puede uno imaginar que esta decisión puede generar nuevas situaciones de conflictos socioambientales en el país en los próximos meses.

Reflexiones finales

Los últimos años, han sido importantes para entender la magnitud y las particularidades de los conflictos vinculados a industrias extractivas en el país. En este período se ha mezclado una situación de bonanza económica sin precedentes para las empresas, básicamente por los altos precios internacionales, con una fuerte expansión territorial de la actividad minera; pero en el mes de octubre estalló la crisis internacional más importante después de la Depresión de 1929.

Es bastante conocido por la comunidad internacional que América Latina en general basa su economía en la exportación primaria de minerales. Por eso los gobiernos ofertan espacios territoriales de los pueblos indígenas, para que toda empresa interesada obtenga concesiones para la exploración y explotación. A esta actividad económica se le da máxima prioridad, por lo que todo proyecto minero viable económicamente es declarado de "interés nacional", para cubrir de legalidad la violación de todos los derechos de las comunidades y pueblos indígenas.

La estadística de concesiones mineras en el Perú demuestra que en el lapso de los últimos dos años el territorio nacional concesionado a la minería se expandió considerablemente. Es decir, más de diecinueve millones de

hectáreas poseen hoy concesiones mineras, aproximadamente el 11% del territorio nacional sin contar las concesiones de hidrocarburos que a la fecha abarcan el 75% del territorio de la Amazonía peruana. Esta cantidad de concesiones viene provocando conflictos socioambientales graves en todo el país.

Esta política de venta indiscriminada de los espacios de vida de los pueblos indígenas es acompañada de una política de criminalización, militarización y violación a los derechos de los pueblos indígenas. La CONACAMI tiene registrados más de doscientos casos de autoridades y líderes comunales denunciados por diversos delitos como: contra la seguridad pública, en su modalidad de peligro común, arrebato de armamento; homicidio culposo; contra la vida, el cuerpo y la salud, en su modalidad de lesiones graves; contra el patrimonio, en su modalidad de daños contra la propiedad privada; contra la seguridad pública, en su modalidad de atentado contra los medios de transporte, comunicación y otros. También malversación de fondos y todo delito que se puede imputar. Todos denunciados por agentes de empresas mineras y en algunos casos por representantes del Estado. En el caso de que sean sentenciados por la justicia, podrían purgar condenas que oscilarían entre los seis y los quince años de prisión.

Está pendiente el desafío de la gobernabilidad y el hecho de que, las comunidades indígenas continúan cuestionando aspectos centrales del modelo implantado, que ha tenido como sector privilegiado a las empresas del sector de las industrias extractivas. Realidades como las de Perú, donde la pobreza y la desigualdad siguen siendo "heridas abiertas", son un claro ejemplo de que, en las zonas de influencia de tales industrias, se plantean retos adicionales para construir relaciones de respeto, donde se evite cualquier forma de discriminación, marginación y se respeten los derechos humanos y el medio ambiente.



CONFLICTOS RELATIVOS AL IMPACTO DE MINERÍA EN TERRITORIOS INDÍGENAS EN CHILE

Milka Castro Lucic¹

Introducción

La actividad minera se localiza preferentemente en el norte del país, en el área de territorio ancestral de los pueblos indígenas aymara, quechua, atacameño, colla y diaguita. El Estado a través los gobiernos de las últimas tres décadas -dictadura, gobiernos de centro izquierda y de centro derecha-, ha priorizado la inversión extranjera y el desarrollo de la minería, por sobre otros intereses. Uno de los mayores impactos ha provenido, para el caso del norte del país, del uso del agua y los derechos sobre este recurso. El Código de Aguas promulgado durante el Gobierno militar en 1981, tiene plena vigencia. Si bien, se ha promulgado una ley indígena, se ha ratificado el Convenio 169 y firmado la Declaración de la Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, éstos deben enfrentar las acciones de las empresas en sus territorios por la vía de las denuncias y judicializaciones. La situación de precariedad económica y una actitud escéptica ante el avance arrollador de la minería, han llevado a familias y comunidades a tener una actitud receptiva hacia las compensaciones que se les ofrece, lo que genera por cierto, divisiones internas. Este escrito se referirá en una primera parte, a la importancia de la minería en la economía del país. Luego se abordará la situación de la minería y la lucha por el agua entre empresas mineras y pueblos indígenas. Finalmente, se hará referencia al estado de la organización indígena.

¹ Directora del Programa Antropología Jurídica e Interculturalidad. Facultad de Derecho. Universidad de Chile.

La minería en Chile

América Latina constituye una de las regiones que ha experimentado gran expansión de las industrias extractivas - minería metálica, petróleo y gas. En este contexto Chile, de acuerdo al último índice de potencial de políticas mineras (IPP) Survey of Mining Companies: 2009/2010 del Fraser Institute canadiense, es el cuarto país más atractivo para la inversión minera. El ranking 2009-2010 realizado por el think tank, ubicó a Chile tras Canadá, Finlandia y Estados Unidos.² El grueso de las asignaciones financieras de exploración se ha concentrado en las minas de cobre o cerca de ellas. Entre los casi 40 países que a nivel mundial atrajeron más de US\$30 millones en asignaciones de exploración durante 2009, Chile fue el único país en donde más de la mitad de las destinaciones se concentraron en explotaciones en torno a yacimientos existentes.³ Posee el 40% de las reservas de cobre en el mundo, el 23% de molibdeno, el 15% de yodo y el 40% de litio y renio. Es el primer productor y exportador mundial de cobre. Cuenta además con una larga historia de explotación de recursos minerales.

En general, el sector de las industrias extractivas, petróleo, gas y minería, representa una parte importante de las exportaciones y una fuente de ingresos para los gobiernos de numerosos países en desarrollo (Banco Mundial, 2010)⁴. En Chile los recursos minerales metálicos constituyen el pilar de la gran minería, predominando en las faenas mineras extractivas el cobre, molibdeno, oro, plata, hierro, plomo, zinc y manganeso. Este rubro representó un aporte sectorial de US\$30.000 millones, con el 17,6 % del PIB de Chile. Entre el 2002 y 2015 se concretarán proyectos de cobre y oro por cerca de US\$50 mil millones de dólares, inversión que representa el monto más cuantioso

registrado en la minería chilena en igual período. El 82,8% de la inversión se materializará en la minería del cobre, esto es US\$41.438, mientras que la inversión total esperada para la minería del oro de gran escala se estima en US\$8.625, equivalente al 17,2% del total.⁵

El actual Gobierno (2010-2014) de centro derecha ha sido enfático en su compromiso de dar un mayor impulso al desarrollo minero: "... Diseñaremos mecanismos para incentivar e incrementar el proceso de exploración minera. Proponemos también liberalizar el precepto constitucional que establece que sólo el Estado puede explorar y explotar sustancias no susceptibles de concesión, entre las que destacan los hidrocarburos sólidos y gaseosos" (Piñera, 2010)⁶. Por su parte, el ministro de Minería ha comunicado cuáles serán las políticas fundamentales: "a) Apoyar el crecimiento de la actividad e inversión minera en nuestro país tanto privada como pública. b) Posicionar internacionalmente a Chile como un país minero por excelencia. c) Apoyar el desarrollo de la pequeña y mediana minería a través de políticas específicas de fomento y desarrollo de mercados. d) Implementar acciones específicas para impulsar la colaboración público-privada que permita potenciar la actividad de la industria en todas las etapas de la cadena productiva, laboral, ambiental y comercial. y c) Diseñar los lineamientos estratégicos que permitan mejorar el rendimiento de las empresas y direcciones públicas a su cargo"⁷.

El cobre, segunda fuente de reservas y de producción, proviene de los yacimientos situados en las zonas del norte y de la zona central de Chile. Los depósitos de oro son numerosos en Chile, se sitúan entre los 26° a 32° Latitud Sur. En el caso del litio, más del 45% de las reservas mundiales conocidas, están ubicadas en el salar de Atacama en forma de salmueras.

Hoy se ha desatado una campaña para someterlo al mismo régimen de concesiones privadas, como ha ocurrido con el 70 por ciento del cobre. Actualmente no es concesible y las dos explotaciones privadas existentes (SQM y Chemetall-SCL) son reguladas por contratos con el Estado por períodos determinados, que permiten fijar cuotas de extracción y cobrar derechos y royalty (Riesco, 2010)⁸. Los yacimientos de hierro chilenos más importantes también se encuentran en el norte del país, en la Cordillera de la Costa de las regiones de Atacama y Coquimbo (III y IV Regiones).

En los últimos cinco años se ha comenzado a conocer un proyecto que explotaría el hierro en el sur del país, en yacimientos que se encuentran en territorio demandado por el pueblo mapuche, donde también habría escandio y magnetita. También en esta zona, se ha divulgado recientemente que Chile posee reservas de uranio —asociadas principalmente al mineral de cobre. La firma inglesa U3O8 Holdings PLC, dio a conocer en abril del año 2008 el primer hallazgo en altas concentraciones en territorio nacional. El mineral habría sido encontrado entre Concepción y Angol resta por establecer si es o no factible económicamente la extracción del mineral. De acuerdo a informaciones preliminares, la empresa inglesa tendría además altas perspectivas en otro de los bloques que investiga, llamado Peralillo, el cual se ubica en las cercanías de Los Ángeles, también en la Región del Bío Bío (VIII Región).⁹ En Lleu Lleu se ha llevado a la práctica por parte del aparato judicial, una campaña sistemática en contra de los mapuches que luchan legítimamente por el reconocimiento de sus derechos, apoyada y financiada por las forestales (Mininco). También en Lleu Lleu hay una gran cantidad de capitales mineros esperando la explotación de metales pesados en las riveras del lago del mismo nombre. Esto torna más complejo el conflicto. No es sólo la lucha del pueblo mapuche por recuperar sus territorios ancestrales, sino que "es una lucha que incluye al conjunto de la humanidad, porque es una lucha ecológica fundamental" (Miranda, 2010).¹⁰

Minería, agua y pueblos indígenas en Chile

El mayor impacto de las actividades extractivas en el norte del país, proviene de la extracción de los recursos hídricos, y cada vez más aumentan las denuncias de casos por la "utilización desmedida del agua por parte de industrias extractivas, como también por la severa y muchas veces irreversible contaminación. Poblaciones enteras se han contaminado de metales pesados y de tóxicos a causa del vertimiento de desechos a cursos de agua" (Seguel, 2010).¹¹ La industria minera consume alrededor del 50% total de los derechos de agua en el norte del país, se espera que este consumo aumente.

2 www.thisischile.cl

3 Metals Economics Group (MEG) y del Centro de Estudios del Cobre y la Minería de Chile (CESCO). www.cpampa.com

4 [Web.worldbank.org](http://www.worldbank.org). "Industrias extractivas". Agosto 2010.

5 "Inversión en la Minería Chilena del Cobre y del Oro Proyección del período 2010-2015"

6 Programa de Gobierno. Minería nuestra gran riqueza. <http://pinera2010.cl/programa-de-gobierno/mineria/>

7 Ministro Minería Laurence Golborne, 5 julio 2010. www.minerandina.com

8 "Litio". <http://mriesco-crisis.blogspot.com/2010/08/litio.html>

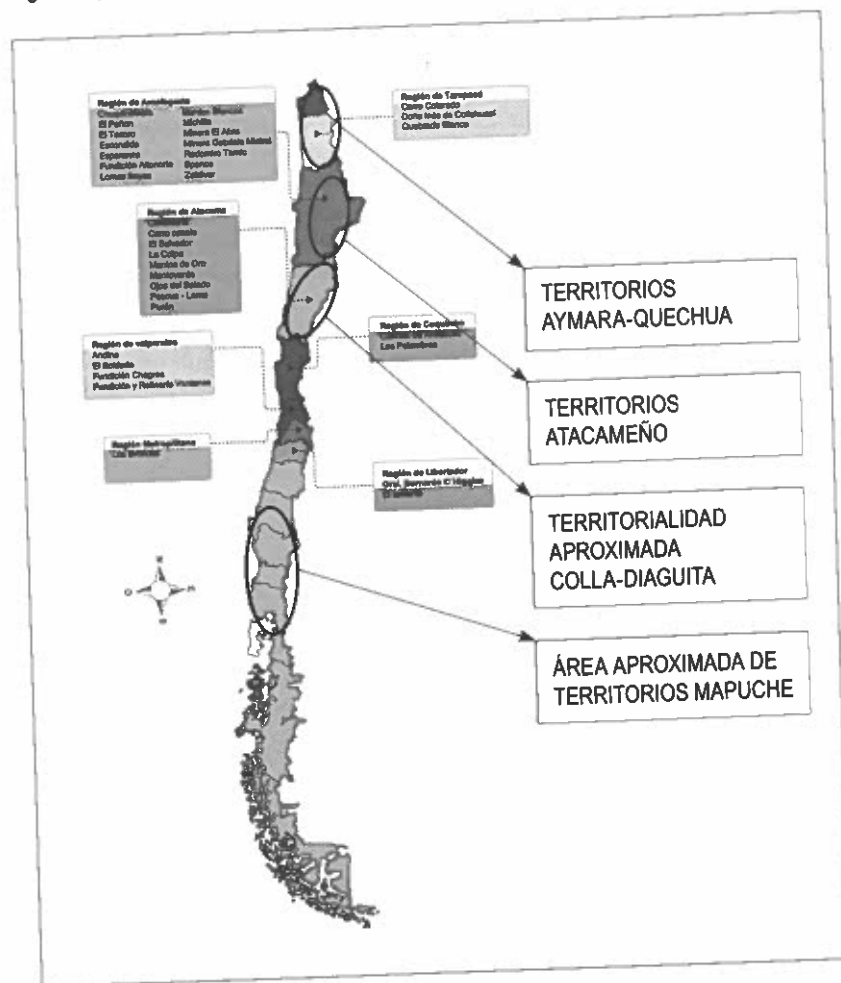
9 "Hallazgo de uranio en Oclava Región reactiva debate en torno a energía nuclear". 04/04/2008. www.portalenergia.cl/int_noticia.php?edicion=39¬icia=811

10 Mapuche de Lleu Lleu: una lucha que no muere. 7 de junio 2010. <http://www.radioplaceres.cl/2010/06/07/mapuches-del-lleu-lleu-una-lucha-que-no-muere/>

11 Seguel, Alfredo, 2006, "La lucha mapuche por el agua" www.mapuexpress.net.

En la Primera Región de Tarapacá, la industria utilizó 1.190 l/s, lo que representa el 56% del total de derechos de agua de las tres principales operaciones mineras de la región: Collahuasi, Quebrada Blanca y Cerro Colorado. El 44% restante corresponde a derechos no utilizados por estas mineras. Collahuasi posee los mayores derechos de agua, totalizando alrededor de 1.400 l/s. En 2009, la minería del cobre en la región consumió 44 millones m³ de agua. Se proyecta que este consumo se incrementará a 83,7 millones m³, un crecimiento de 90%. La producción de cobre crecerá de 754.000 ton. a 1.161.000 ton. en el mismo periodo (54%)¹². En esta región se prevé que en diez años más la producción de cobre crezca un 54% y que el consumo de agua lo haga en 90% en comparación con la demanda prevista para este año. Este mayor aumento de agua se explica porque en la cartera de productos aumenta la participación de los concentrados, proceso que es más intensivo en el uso del agua.

Fig. 1. Mapa Regiones del país y principales explotaciones mineras



Fuente: <http://www.consejominero.cl/home/mapa.html>

12 "Consumo de agua en la industria minera chilena: situación actual y proyecciones" www.cochilco.cl

La Segunda Región de Antofagasta, uno de los desiertos más secos del universo, es llamada la Capital Mundial de la Inversión Minera. El consumo asciende a 4.676 l/s, lo que representa el 47% del total de derechos de agua de las principales faenas mineras de la región: Mantos Blancos, Escondida, Codelco Norte¹³, Zaldívar, El Tesoro, El Abra y Lomas Bayas (no se incorpora a Spence). El 53% restante corresponde a derechos no utilizados por estas mineras. Codelco Norte tiene los mayores derechos de agua (más de 3.500 l/s), pero Escondida utiliza la mayor cantidad (más de 2.000 l/s). En el año 2009, la minería del cobre en la Región de Antofagasta consumió 138,4 millones de m³ de agua. Se ha proyectado que este consumo se reducirá a 105,6 millones de m³, una disminución de 24%. La producción de cobre crecerá de 2.924.000 toneladas a 3.587.000 toneladas en el mismo periodo (22,7%) (Cochilco, 2009).¹⁴ La minería habría agotado prácticamente por completo las reservas naturales de agua de la Región de Antofagasta y la situación de la Región de Tarapacá es solo algo mejor. Se espera que el consumo de agua dulce se reduzca en 24% al 2020, debido a la entrada en operación de una planta desaladora de Minera Escondida y el uso de agua de mar por parte de Esperanza.

En la Tercera Región de Atacama, en tanto, la industria consume 1.217 l/s, es decir, el 39% del total de los derechos de agua de las principales faenas mineras de la región: Salvador, Mantoverde, Ojos del Salado, Punta del Cobre y Candelaria. El 61% restante corresponde a derechos no utilizados por estas mineras. División Salvador tiene los mayores derechos y usos de agua.¹⁵ En esta región el consumo de agua crecerá 102%, en el 2020, en circunstancias que la producción de cobre lo hará en 97%, en el mismo periodo.

En las condiciones descritas los pueblos indígenas se encuentran en estado de alerta, movilización y denuncias ante el impacto que tendrán los proyectos extractivos en sus territorios, específicamente en sus derechos, la propia vida de las comunidades y en el medioambiente. En Chile la mayor concentración de la actividad minera se encuentra en la mitad norte del país, próximos a los territorios de los pueblos aimara, quechua, atacameño, colla y diaguita, como se puede apreciar en el mapa N° 1, hemos incorporado en este mapa el área aproximada de los territorios ancestrales reclamados por los pueblos indígenas, aunque no han sido reconocidos aún por el Estado. El año 2005 se sumó a estas denuncias el pueblo mapuche, al conocer proyectos mineros en sus territorios.

Lo cierto es que los conflictos entre los pueblos indígenas y las empresas mineras, en el norte del país, comenzaron en el momento mismo que llegaron las empresas a la región y se enfrentaron dos grupos con lógicas económicas diferentes, la comunidad indígena que defiende su territorio, sus recursos naturales – pastos, agua - y su cultura, y la empresa minera que percibe los recursos naturales y la vida de los habitantes como recursos para su propio beneficio económico. Esta relación se agudizó en la década de los años setenta, cuando se instaura como política de Estado el sistema

13 Codelco, empresa de propiedad del Estado.

14 Ibid

15 Ibid

neoliberal que precisa estimular cada vez más la inversión empresarial, dejando al mínimo las restricciones sobre el uso de los recursos naturales. Por esos años tienen lugar en el continente una serie de movimientos militares que condujeron a despojar al Estado de su papel de interventor, efectuando las transformaciones estructurales e institucionales necesarias para establecer un nuevo orden político. En Chile, el golpe militar en septiembre de 1973, inicia una etapa transformadora al alero de la promulgación de la Constitución Política de 1980, y se instituye la política económica de mercado, el Estado debe renunciar a participar activamente en el ejercicio de su autoridad, quedando la iniciativa radicada en los particulares, en cuanto individuos.

Un hecho clave de la nueva política establecida por el gobierno militar fue la promulgación del actual Código de Aguas (1981). En el nuevo orden jurídico, el concepto de dominio público es una forma no patrimonial, en la cual el Estado se convierte simplemente en un administrador del bien, en consideración a la rentabilidad máxima que pueda generar en manos de particulares (Vergara, 1990)¹⁶. Este Código considera el agua como bien nacional de uso público y bien económico, a la vez, y autoriza su privatización al conceder derechos de uso gratuitos y a perpetuidad. Este nuevo Código de aguas llamado neoliberal, pone énfasis en la propiedad privada de los derechos de aguas y la lógica del mercado. Pretende un uso más eficiente de los recursos hídricos, quitándole potestad al Estado. ¿Cuál es la importancia de este cuerpo normativo para la minería? Un abogado de Antofagasta Minerals parece entregar la respuesta: "Hay que tener claro que sin agua no hay minería. Al diseñarse un proyecto minero, indudablemente que se consideran los requerimientos de agua y en consecuencia, se debe activar todo el mecanismo administrativo existente para obtener finalmente los derechos de aprovechamiento. Es fácil comprender que nadie va a invertir en

un proyecto minero si no se acredita -entre otros- la posesión de los derechos de aprovechamiento que han de permitir extraer las aguas necesarias" (Zañartu, 2010)¹⁷.

El Código de Aguas vigente determina que el Estado es quien concede derechos de propiedad sobre el agua, separando así la propiedad del agua del dominio de la tierra e impulsa la libre compra y venta. Esta concesión gratuita de derechos para diferentes usos, claramente ha favorecido la concentración en el sector minero, eléctrico y agroexportador, en detrimento del reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, quienes junto al resto del campesinado han sido los sectores más perjudicados. Un ex Director de la Dirección General de Aguas del Ministerio de Obras Públicas, señaló la tensión existente entre demandas y ofertas de agua: "El dilema que enfrentamos es si podemos permitirnos continuar el desarrollo con la misma cantidad de agua que tenemos ahora"... "No hay consenso político sobre cómo abordar el reto de producir los recursos que tenemos - como la mayor reserva de cobre en el mundo - en un país que tiene el desierto más árido del mundo" (Weisner, 2009).¹⁸

Los pueblos indígenas han sido conminados a inscribir sus aguas de acuerdo a esta legislación, con el riesgo de sucumbir ante el precio que las empresas están dispuestas a pagar por estos derechos, y la precaria situación económica a la que han sido sometidos por el estilo de desarrollo imperante.

En la capital mundial de la inversión minera, se encuentra el territorio ancestral del pueblo atacameño, en torno dos cuencas: la cuenca del Salar de Atacama y la cuenca del río Loa. En la primera hay 16 comunidades indígenas, y en la segunda 14. En la cuenca del Loa, el impacto de la minería comenzó con la explotación del salitre a fines del siglo XIX, y del cobre en 1915 con la explotación del mineral Chuquicamata, que más tarde sería la mina a

rajo abierto más grande del planeta, base de la economía nacional. Desde los inicios de las actividades extractivas el aumento por la presión sobre el agua debió materializarse en la construcción de bocatomas como la de Lequena (creada en 1967 y que abastece a Calama y Chuquicamata), la canalización y represa de San Pedro (1912), la aducción de Quinchamale (inaugurada en 1989) y el Embalse Conchi (1969). A consecuencia de estos trabajos, bajó el caudal del río Loa, desecándose incluso algunos de sus afluentes, siendo el más importante de ellos el río San Pedro, ya que en su confluencia con el Loa se formaba espacio geográfico caracterizado por un ensanchamiento del piso del valle con una amplia vega (Villaseca, 1998)¹⁹. Estas obras dan inicio al impacto en las economías de las comunidades atacameñas de Conchi Viejo, Taira, Pueblo de San Pedro, que debieron emigrar abandonando sus pueblos. Las otras comunidades en torno al río Loa que aún persisten son Quillagua, Chiu Chiu y Lasana. En el caso del oasis de Quillagua, que estaría en vías de extinción al estar en la cuenca baja del río Loa, ha sufrido en dos ocasiones (años 1997 y 2000) el impacto de la contaminación del río con sustancias propias de las faenas mineras. Se ha responsabilizado a CODELCO de esta contaminación catastrófica que provocó la muerte biótica del río (Yañez y Molina, 2008)²⁰, y la destrucción de todas sus actividades productivas - cultivo de camarón, horticultura, alfalfa y ganadería. En este estado de precariedad económica y social, la empresa minera, Soquimich, SQM terminó por comprar alrededor del 75 por ciento de los derechos de agua en Quillagua. Actualmente poseen escasa cantidad de agua, y de mala calidad para las actividades productivas; el agua potable debe ser llevada por la I. Municipalidad de María Elena a través de un camión aljibe, y almacenada en estanques que se ubican en la parte alta del Valle.

En mayo del 2000, el Gobierno de Chile, a través de la Empresa de Servicios Sanitarios de Antofagasta, S.A. (ESSAN S.A.), empresa pública responsable de gestionar el servicio de agua potable en la ciudad de Antofagasta, licitó un proyecto para diseñar, construir y operar una planta desalinizadora de agua de mar. Esto permitió liberar recursos procedentes del interior. Sin embargo, en agosto del año 2003, ESSAN suscribió un acuerdo con la minera de cobre Collahuasi en la Región de Tarapacá, para abastecer con 500l/s de agua durante 25 años; el agua se extraerá del río Loa en la Región de Antofagasta.²¹ Con el objetivo de llevar las aguas hacia la faena de esta empresa minera, se están realizando estudios para la construcción del acueducto que trasladará las aguas desde la cuenca del río Loa, en Lequena, hasta Ujina a una distancia aproximada a los 100 kms, hacia el norte. Las comunidades atacameñas de la zona, consideran que las aguas que ha dejado de ocupar ESSAN deberían ser devueltas, mejorando así sus condiciones de vida. Es un capítulo que se abre en el marco de los derechos que establece el Convenio 169.

16 Vergara, A., 1990, "Teoría del Dominio Público y Afectación minera", En *Revista Chilena de Derecho*, Vol 17, N° 1, Universidad Católica de Chile, Santiago.

17 Zañartu, Hipólito, en Boletín Minero N° 1189/2010) www.sonami.cl

18 "Ciudades en Chile se achican por los Tratados de Libre Mercado del Agua". Publicado NEW YORK TIMES domingo 15 de marzo 2009. www.ecoceanos.cl

19 Villaseca, M. de los Angeles, 1998, "Percepción, desecación y revitalización cultural". *Estudios Atacameños* N° 16 - 1998

20 Yañez, Nancy y Raúl Molina. 2008. *La gran minería y los derechos indígenas en el norte de Chile*. Ed. LOM - Observatorio - Iwgia. Santiago.

21 Collahuasi produce cerca de 400.000t/a de cobre, principalmente en concentrados. La operación es propiedad de la canadiense Falconbridge, como socio mayoritario, y de la londinense Anglo American. www.bnamericas.com

Los requerimientos energéticos para la producción del cobre, han llegado a los geiseres de El Tatio, en la zona atacameña. Se ha señalado que los 40 MW que produciría irán a CODELCO. Este campo de géiseres es el más grande del hemisferio sur y el tercero del mundo, con más de 100 manantiales en erupción a más de 4 mil metros de altura, en la Cordillera de los Andes. Se encuentra en territorios reclamados por el pueblo atacameño. El año 2002 fueron declarados zona de interés turístico, en 2006 su administración fue entregada a las comunidades de Toconce y Caspana. En 2008, el consorcio Geotérmica del Norte inició una perforación profunda en la Quebrada del Zoquete, a cuatro kilómetros de las fumarolas. Esta acción ha sido criticada por la comunidad científica²², y rechazada por los pueblos atacameños. Desafortunadamente, los dirigentes de los poblados atacameños de Toconce y Caspana llegaron a un acuerdo con Geotérmica del Norte, controlada por la Empresa Nacional de Geotermia.²³ Un dirigente de otro poblado atacameño advirtió "Ya no puede haber más pedimentos de agua. La cuenca del Loa no resiste más. En el borde Este del Salar de Atacama, la empresa SQM extrae cloruro y sulfato de potasio, ácido bórico y salmuera rica en litio, cada vez con más agua. Ahora van por El Tatio... Son pocos los países que como Chile entregan derechos de agua a perpetuidad y concesiones a discreción para depredar recursos preciados". Amelia Mamani, atacameña, lamenta lo ocurrido y expresa que "...Es un crimen que destruyan El Tatio. En ese lugar está la napa más grande de toda la región, la mayor reserva de agua que nuestros pueblos ocupan para la agricultura, para el consumo,

para la fauna. Nos maravillamos con todos los animales que hay... Eso se destruirá completamente... las vicuñas ya no están entrando a los bebederos donde acostumbraban tomar agua porque ya están trabajando las empresas geotérmicas... Construyeron una torre, hay letreros, máquinas y camiones, tienen cerrados los pasos. No dejan pasar a los guías y turistas. No dejan transitar a los indígenas del lugar. ¡Cómo es posible que el Estado permita esto! En el Tatio (Tata lu) respira la tierra, es el abuelo que llora". Otro dirigente atacameño de la agrupación Tradiciones y Costumbres Alto El Loa enfatizó "Nuestra pachamama, madre tierra, está siendo violentada al extremo, producto de la acción irresponsable del Gobierno, de algunos funcionarios públicos locales y de la empresa Geotérmica del Norte, empresa con nula responsabilidad social y que en los lindes la legalidad engaña, divide y destruye a nuestras comunidades".

En la cuenca del Salar de Atacama en la Región de Antofagasta, son muchos los conflictos entre los pueblos indígenas y las empresas mineras. Se prevé una potencial extracción de aguas de salares; no obstante han habido proyectos objetados. Es el caso de la resolución de un conflicto en el sector Pampa Colorada que marcó un importante precedente. Pampa Colorada se ubica en la cercanía de los poblados atacameños de Peine, Socaire y Tocoñao, en el altiplano de la comuna de San Pedro de Atacama, a 4 mil metros sobre el nivel del mar y cerca de la frontera con Argentina. Este conflicto enfrentó, durante 2006 y 2007, a las comunidades indígenas atacameñas de la zona contra Minera Escondida, empresa que

pretendía extraer agua subterránea desde acuíferos en las cuencas altoandinas ubicadas en la zona de Pampa Colorada. El Estado negó el permiso de explotación de los recursos hídricos locales. Constatándose con ello un rol distinto del Estado, que ejerció como garante de los derechos territoriales ancestrales y los recursos hídricos atribuidos a las comunidades indígenas (Larrain y Poo, 2010)²⁴.

Hacia el norte de Antofagasta, la zona precordillerana y altiplánica del extremo norte del país, Región de Arica-Parinacota y Región de Tarapacá es territorio ancestral del pueblo aymara (recientemente se ha levantado la demanda por el reconocimiento de personas quechua parlantes, o descendientes de éstos). En el altiplano de esta región, las presiones por agua se remontan a la década de los años setenta, cuando el gobierno militar intentó extraer aguas del lago Chungará, uno de los más altos del mundo a 4.517m de altitud, que se encuentra a los pies de los volcanes Payachatas y las lagunas Cotacotani, acción que fue impedida por la movilización ciudadana y las comunidades aymaras. El proyecto de extracción de aguas desde el altiplano se retomó con los gobiernos de la Concertación, autorizando la construcción de pozos altiplánicos para abastecer la ciudad de Arica y el valle costero de Azapa, sin embargo los dirigentes aymaras señalaron que estas aguas estaban destinadas a faenas mineras. Recientemente, en el mes de junio de 2010, el presidente Piñera anunció en la ciudad de Arica capital de la Región, sobre su decisión de desafectar el Parque Nacional Lauca y Reserva Mundial de la Biosfera, en la misma zona altiplánica, para permitir el desarrollo de la explotación minera. Significa que el Gobierno está dispuesto a desafectar entre 5 y 15% del Parque, aproximadamente 31.500 hectáreas, en los próximos dos años. La razón de esta medida se encuentra en el alto valor en minerales como cobre, plata y oro.

La respuesta de la dirigencia aymara no se ha hecho esperar. Se ha denunciado la llegada a la región de la empresa minera Southern Copper Corporation, de capitales norteamericanos y mexicanos, que impulsa el proyecto Exploración Minera Catanave. El Proyecto se sitúa en la zona altiplánica dentro de la Reserva Nacional Las Vicuñas, declarada área de interés científico y además forma parte del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas por el Estado (SNASPE).²⁵ Las comunidades emitieron una declaración pública denunciando que las consecuencias de estas medidas serán desastrosas en relación a los derechos colectivos territoriales de los pueblos indígenas, y han denunciado en comunicaciones de prensa que "el impulso de la gran Minería que afecta el ancestral territorio indígena se contraponen absoluta y completamente con las normativas internacionales vigentes en el país"... las declaraciones del Presidente constituyen una vulneración al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo en todo lo rela-

22 Todo ello ocurre a pesar de las advertencias de científicos expertos en energía geotérmica como John Glennon, del Departamento de Geografía de la Universidad de California; Ron Keam, de la Universidad de Auckland; Phillip Bennett, de la Universidad de Texas; Annette Engel, de la Universidad de Louisiana; Colin Harvey, director del Instituto de Ciencia Geotérmica y Nuclear de Nueva Zelanda, entre otros, han advertido de la errónea decisión de explotar los géiseres. Publicado en diario "Punto Final", edición N° 683, 17 de abril, 2009.

23 Es un consorcio cuya propiedad se reparte en 51% para la estatal eléctrica italiana ENEL y 49% para la Empresa Nacional del Petróleo de Chile (ENAP).

24 Larrain, Sara y Pamela Poo. 2010. *Conflictos por el agua en Chile. Entre los Derechos Humanos y las Reglas del Mercado*. Chile Ed Sustentable. Santiago.

25 En el mismo reportaje se señala que la Empresa Transnacional Southern Copper Corporation, posee antecedentes de Condena Internacional en el año 1992 por el Tribunal del Agua por ecocidio producido por más de 50 años en el sur del Perú (Ilo) por extraer aguas de alta calidad de las cuencas altoandinas, con impactos negativos, afectando la disponibilidad de agua para uso doméstico y agrícola; además de descargar relaves al mar destruyendo el cauce del río Locomba y la Bahía de Ite, ecosistemas que perdieron su diversidad biológica. <http://leylanoriega.blogspot.com/>

tivo a los derechos territoriales, los recursos y el derecho a la consulta de buena fe. Las actividades mineras en la región, no tan solo profundizarán el problema del agua, sino que pondrán a las comunidades indígenas en una posición de mayor controversia con las inversiones foráneas, lo que indica que el Estado chileno con su política económica está dejando de proteger a las comunidades indígenas y sus derechos".²⁶ El 19 de enero de 2010, representantes de la Coordinadora Aymara de Defensa de los Recursos Naturales de Arica y Parinacota interpusieron un recurso de protección contra el Gobierno de Chile por no aplicar el derecho a consulta, participación y el consentimiento previo e informado, establecido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo OIT, en el proyecto de Exploración Minera proyecto Catanave, solicitada por la empresa transnacional Southern Copper Corporation - Agencia Chile, que se encuentra en calificación según el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, en el marco de la Ley 19.300, Bases del Medio Ambiente.

Otro conflicto con Codelco en la zona territorial aymara, surgió del anuncio hecho por Codelco, el año 2003, que explotaría aguas subterráneas en el poblado de Mocha, al interior de la ciudad de Iquique, lo que llevó a los aymaras a movilizarse. Héctor Cayasaya, denunció ante la prensa: "Si Codelco explota el agua, las pocas personas que viven en el poblado terminarán muriéndose ya que se les agotará el principal recurso de subsistencia. Inscriben las aguas y eso no corresponde ya que nos pertenecen ancestralmente". Señala que el peligro no ha acabado porque posee antecedentes de que el proyecto minero se iniciará el 2012. Desde Mocha se abastecen de agua las quebradas de pisos más bajos: Tarpacá, Aroma y Coscaya.

Son muchos más los casos en el norte del país, de conflictos entre pueblos indígenas y empresas mineras, especialmente, por agua. En la Región de Atacama, la minera canadiense Barrick Gold ha anunciado que aumentó hasta el 75% su participación en la propiedad del proyecto aurífero Cerro Casale, el mayor proyecto minero privado de Chile. La inversión es cercana a los 4.200 millones de dólares; otra parte pertenece a la empresa canadiense Kinross Gold Corporation, por 475 millones de dólares. Se prevé que Cerro Casale, localizado en la norteña región de Atacama, alejados a los territorios ancestrales demandados por el pueblo colla, se convertirá en el mayor proyecto minero privado del país en términos de inversión, seguido por la empresa Minera Escondida, con 3.250 millones de dólares. La mina producirá entre 750.000 y 825.000 onzas de oro anuales y entre 170 y 190 millones de libras de cobre durante cada uno de los cinco primeros años de operación. En Chile, Barrick Gold ha comenzado la construcción de Pascua-Lama, un proyecto aurífero chileno-argentino, situado en la Cordillera de Los Andes y en el que se invertirán unos 3.000 millones de dólares.²⁷ El grave impacto que puede generar Pascua Lama para las comunidades indígenas, motivó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), a acoger a trámite una denuncia contra el Estado de Chile hecha por la Comunidad Diaguita de los Huasco Altinos, en febrero esta comunidad fue notificada de que su petición fue declarada admisible por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Con esto, esta instancia internacional reconoce que el Estado de Chile incurrió en presuntas violaciones a los derechos consagrados en la Convención Americana de Derechos Humanos al aprobar el proyecto minero Pascua Lama, de la transnacional minera canadiense Barrick Gold.²⁸

26 Declaración Pública por los anuncios de Piñera que afectan los derechos del pueblo aymara y quechua. www.terra.cl. 24 junio 2010

27 Febrero, 2010. www.noalamina.org

28 www.elciudadano.cl/2010/02/20/

Los humedales – fuentes de agua, ríos, lagos y lagunas, y la vegetación propia de estos ecosistemas de altura - han sido fatídicamente impactados, se observan secos, disminuidos, y contaminados, con efectos de largo plazo para los habitantes, y el ecosistema. Este problema que caracteriza al norte árido del país, pronto se verá en el sur del país, en la zona mapuche, la que se encuentra en alerta.

El impacto en la organización de los pueblos indígenas

Cuando Chile recupera su democracia el año 1989, se inicia un proceso reconocimiento de la existencia de pueblos originarios en el país, hecho que habría sido posible sin el contexto jurídico internacional favorable. El año 1993 se promulga la ley indígena que reconoce la existencia de nueve "etnias" en el país.²⁹ Hasta entonces, solo se reconocían tres pueblos: aymara, mapuche y rapanui (de Isla de Pascua), y la movilización indígena, salvo el pueblo mapuche, era mínima. Aún cuando esta ley no reconoce el concepto de pueblo, sino de etnia, el nuevo status legal dio un gran impulso al proceso de reindigenización, y con ello a la movilización indígena.

Paralelo a este proceso, los gobiernos de la Concertación no han asumido cabalmente el compromiso político adquirido con los pueblos indígenas el año 1989, en vísperas de elecciones que llevarían al retorno de la democracia³⁰, más bien han estado de parte de las demandas del sector empresarial. Éste exige garantías para el ejercicio del libre mercado de todos los recursos naturales, de acuerdo a la lógica del sistema económico neoliberal impuesto por el gobierno militar, pero que ha sido continuado y perfeccionado por los 5 gobiernos consecutivos que tuvo la Concertación por la Democracia (Patricio Aylwin, Eduardo Frei, Ricardo Lagos y Michelle Bachelet). Este modelo no sólo ha sido continuador del modelo, ha intensificado la internacionalización de la economía chilena, privilegiando las grandes inversiones.

El proceso de reindigenización es un hecho; no obstante, la organización política indígena se ha visto atomizada por acciones que emanan desde el propio Estado. La ley indígena contiene disposiciones que han dividido profundamente a los pueblos indígenas y sus comunidades. Para efectos de recibir beneficios de parte del Estado, las personas deben inscribirse y ser reconocidas por la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI);

29 De acuerdo a la Ley 19.253 (1993), el "Estado reconoce como principales etnias indígenas de Chile a: la mapuche, aymara, rapanui o pascuenses, la de las comunidades atacameñas, quechuas, collas y diaguita del norte del país, las comunidades kawashkar o alacalufe y yámana o yagán de los canales australes" (Art. 1).

30 Los partidos de la Concertación elaboraron en octubre de 1989 una propuesta de gobierno para los pueblos indígenas que recogía las demandas formuladas por las organizaciones indígenas. Tuvo lugar, en octubre de ese año en Nueva Imperial, un Encuentro Nacional Indígena con el entonces candidato presidencial de la Concertación, Patricio Aylwin, quien suscribió con los representantes de las organizaciones indígenas la llamada *Acta de Nueva Imperial* en la que éstos se comprometían a apoyar los esfuerzos del futuro gobierno en favor de la democratización del país, y a canalizar sus demandas a través de los mecanismos contemplados en el programa de la Concertación, y el candidato se comprometía a trabajar por el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, a crear una Comisión Especial de Pueblos Indígenas con participación de los distintos pueblos para promulgar una nueva legislación indígena.

luego tienen la opción de crear "comunidades indígenas" y "asociaciones indígenas". Estas figuras jurídicas que son requisito para la postulación a ayudas estatales, no son otra cosa que nuevas formas organizacionales impuestas por el Estado, lo que atenta contra los derechos a su derecho propio. La proliferación de tales figuras jurídicas ha dividido a los pueblos indígenas en, a) sectores dispuestos a recibir las ayudas del Estado, "terreno fértil" por la situación de pobreza extrema en que se encuentran, y b) sectores que no transan sus demandas territoriales y autonómicas.

Otra fuente de divisiones, proviene de las propias empresas mineras, a través de sus oficinas o gerencias de asuntos comunitarios que tienen la misión de establecer planes de trabajo con las comunidades, que incluye el otorgamiento de ayuda económica, vía solicitud o concurso de proyectos, becas y puestos de trabajo, entre otros. Ante la vulnerabilidad económica de las comunidades indígenas es difícil negarse a las ayudas que ofrece la empresa; esta modalidad de trabajo tiende a indisponer y fraccionar la comunidad en la carrera individual por ser merecedor de tales beneficios, mientras otros decididamente se automarginan. Son muchos los testimonios que demuestran la conciencia que se tiene de esta situación, es decir la división de sus comunidades, por parte del Estado o el sector privado, como se puede observar en las palabras de sus dirigentes: "Al Gobierno no le interesa apoyarnos, nos quiere divididos para seguir sometiéndonos" (2006);³¹ "Hemos vivido momentos tormentosos de división ocasionados por falta de identidad, liderazgo y conducción. El Gobierno, ... ha querido manejarnos usando recursos económicos" (2005).³² La división de las comunidades es un hecho que también ha sido denunciado por profesionales: "Se empieza con la destrucción del medio ambiente, pero se termina con la degradación de la comunidad, ¿por qué?, porque las empresas, con tal de obtener el recurso que quieren, dividen a la comunidad. La degradación social no es reversible, cuando una comunidad se quiebra y cuando la gente pierde la confianza en el otro no hay mucha vuelta, va a ser difícil celebrar la fiesta de los santos patronos, por lo tanto, lo que ocurre, en el paso final, es que también se destruye la cultura" (Larraín, 2010)³³.

En síntesis, el carácter faccional o segmentario que se observa en el movimiento indígena en Chile, que no ha permitido la construcción de un proyecto político común obedecería, al menos, a cuatro situaciones: a) a la situación de pobreza en que se encuentra la mayoría de la población indígena; b) como consecuencia de lo anterior, a la atomización que se observa producto de las acciones fomentadas desde el propio Gobierno por la gran diversidad de organizaciones indígenas que han surgido, pues como vimos son requisito indispensable para postular a la ayuda concursable; c) al carácter "cupular" de las organizaciones indígenas, la mayoría de las veces destiladas de los sectores que dicen representar, por lo que ni siquiera son legitimadas por aquéllos; y c) por último, se ha instalado una efectiva estrategia por parte de las empresas: "la negociación" económica, con indígenas que poseen título

31 Dirigente aymara. www.olca.cl/oca/chile/region01/mineras010.htm

32 Dirigente aymara, julio, 2005, V Congreso Aymara, Pozo Almonte, Iquique.

33 Sara Larraín, Directora del Programa Chile Sustentable y actual Coordinadora del Programa Diario La Estrella de Arica. Domingo 11 de julio de 2010.

de propiedad privada sobre sus recursos, separando a éstos de cualquier movimiento por la defensa territorial o del medio ambiente. En suma, se ha agudizado la tensión, entre las demandas indígenas y las exigencias de la economía neoliberal.

Conclusiones

Las proyecciones sobre una intensificación de la actividad minera en los próximos años, ha generado una gran preocupación en los pueblos indígenas e interés por buscar las formas para defender sus derechos ancestrales.

Las industrias mineras se encuentran concentradas en el norte árido y semiárido de Chile. Requieren altos volúmenes de agua, que básicamente pueden obtener de los territorios ancestrales de los pueblos indígenas. Es así como el impacto más negativo es el que proviene de la extracción y contaminación de las aguas. Los pueblos indígenas se encuentran en desventaja. La legislación nacional sobre el agua ha otorgado derechos de aprovechamiento que entran a la libre transacción como el mejor mecanismo para reasignar los derechos constituidos; así se espera que sean las transacciones las que permitan un nuevo uso más productivo desde el punto de vista del interés general del país.

La división de los pueblos indígenas tiene varias vertientes, una muy importante proviene de la intervención de las propias empresas que se instalan en sus territorios, las que recurriendo a mecanismos de persuasión o amenaza -advertencia de la inevitabilidad del proyecto-, obtienen su aprobación, quebrando la unidad del grupo. El debilitamiento de las organizaciones indígenas es un factor que favorece la embestida de las empresas, que aprovechando cualquier fisura establecen negociaciones con segmentos de una comunidad para obtener los permisos y/o compra de derechos de agua que requieren. Las comunidades aymaras, quechuas, atacameñas, colla y diaguita del norte del país lentamente han comenzado a articularse e informarse respecto de los derechos que establece el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los pueblos indígenas, conscientes que es la única herramienta para contrarrestar los intereses de la minería y del propio Estado chileno.



Foto: Archivo Andrea Becerra

CONSTRUCCIÓN DEL PUERTO MULTIPROPÓSITO BRISA S.A. EN TERRITORIO ANCESTRAL DE LOS CUATRO PUEBLOS INDÍGENAS DE LA SIERRA NEVADA DE SANTA MARTA, COLOMBIA

Carmen Andrea Becerra Becerra¹

El presente artículo constituye un análisis del procedimiento llevado a cabo por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, mediante el cual se desconocieron los derechos a la consulta libre, previa, informada, a la autonomía y al territorio de los pueblos indígenas, al haber otorgado licencia ambiental del Puerto Multipropósito de Brisa S.A. ubicado en el municipio de Dibulla, corregimiento de Mingueo, Departamento de la Guajira-Colombia, territorio ancestral de los pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, considerada por el Gobierno nacional como área estratégica para la construcción de mega- proyectos -en el marco de la política de fomento de la confianza inversionista-, pese a haber sido declarada por la Unesco en el año 1979 como Reserva de Biósfera y Patrimonio de la Humanidad.

¹ Abogada y Socióloga de la Universidad Nacional de Colombia, Investigadora del Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos.

Introducción

La violación de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, mediante la aprobación y el desarrollo de proyectos como el Puerto Multipropósito de Brisa, y la afectación derivada de la construcción de este tipo de obras para la existencia misma de los grupos étnicos, es abordada en este artículo a partir de un breve análisis del contexto y los antecedentes de la construcción del Puerto en territorio ancestral de los 4 pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, proyecto que en principio fue rechazado por la autoridad ambiental competente, teniendo en cuenta: el carácter irreversible de los impactos ambientales y lo manifestado por las autoridades tradicionales de los pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, respecto a la existencia del sitio sagrado Jukulwa en el área prevista para la construcción del Puerto.

El desconocimiento de dos consultas previas anteriores para proyectos similares en la misma zona de construcción del Puerto de Brisa, será abordado posteriormente, evidenciando cómo -de acuerdo a la certificación del Ministerio del Interior-, un territorio ancestral pierde su carácter con el paso de tiempo, dando vía libre al otorgamiento de una licencia ambiental por parte del Ministerio del Medio Ambiente, sin haberse realizado consulta libre, previa e informada, verificándose entonces la vulneración de los derechos fundamentales de los 4 pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta.

Contexto Regional: los megaproyectos desconocen el ordenamiento ancestral del territorio y los derechos fundamentales de los pueblos indígenas

La aprobación del proyecto formulado por la empresa Brisa S.A. para la construcción de un Puerto Multipropósito en el municipio de Dibulla, corregimiento de Mingueo, Departamento de la Guajira-Colombia, se enmarca en un contexto de planeación y desarrollo de megaproyectos en la Sierra Nevada de Santa Marta, declarada por la Unesco en el año 1979 como Reserva de Biósfera y Patrimonio de la Humanidad.

La Sierra Nevada de Santa Marta, es un sistema montañoso ubicado al nordeste de Colombia, a orillas del mar Caribe; comprende parte de los departamentos de Magdalena, Cesar y Guajira. Por su posición y características geográficas ha sido considerada como territorio estratégico para el tráfico ilegal de armas y de drogas, para el establecimiento de campamentos militares y como zona de repliegue de otros actores armados².

² Para un análisis detallado de la Sierra Nevada de Santa Marta como territorio estratégico ver: SALAMANCA, Rosa Emilia. Estudio de caso sobre Pueblos Indígenas y Conflicto: Caso Sierra Nevada de Santa Marta y Serranía de Perijá (Pueblos indígenas Iku, Wiwa, Kogui, Kankuamo, Yukpa de Colombia). Chandra Roy, Victoria Tauli-Corpus y Amanda Romero-Medina (Editoras). Tebtebba Foundation, 2004.

Sus particularidades físicas y su condición de reserva natural han contribuido a la expansión de cultivos de uso ilícito y han dado vía libre a la destrucción de los ecosistemas.³

En cuanto a sus recursos naturales, una de sus principales riquezas la constituye el agua, cuya producción se estima en 10 mil millones de metros cúbicos al año⁴, aportados por sus diferentes ríos y aprovechados para la agricultura y para el abastecimiento de acueductos de los centros urbanos, beneficiando a cerca de 1.500.000 habitantes.⁵

El manejo preferente dado a la política de *confianza inversionista*⁶, por parte del Gobierno nacional, ha permitido y favorecido la concesión y la explotación de recursos naturales como el agua que nace en la Sierra Nevada de Santa Marta, anteponiendo los intereses económicos y la inversión privada, frente a la visión ancestral del territorio y contraviniendo a la vez las disposiciones nacionales e internacionales que consagran los derechos de los pueblos indígenas.

3 La resolución 0013 de junio de 2003 Consejo Nacional de Estupefacientes (CNE) autorizó fumigar cualquier parte del territorio nacional –incluyendo parques naturales– con presencia de cultivos ilícitos y redujo las franjas de seguridad sobre centros poblados, acueductos, páramos, cuerpos de agua y áreas de interés socioeconómico, étnico y ambiental hasta dejarlas prácticamente desprotegidas del efecto deriva. Posteriormente la Resolución 015 de agosto de 2005, dio vía libre a la aspersión con glifosato en Parques Nacionales. Ver: Mejía Sandra y Luis I. Argüelle. "Parques Nacionales. ¿naturaleza en vía de extinción?", Universidad Nacional de Colombia, Unimedios, UN periódico, No. 97, septiembre de 2006. En: <http://unperiodico.unal.edu.co/ediciones/82/04.htm>.

4 "Algunos cálculos indican que los ríos de la Sierra Nevada producen más de 10.000 millones de metros cúbicos de agua por año, y forman valles aluviales que en su conjunto suman 280.000 hectáreas. De éstas, 100.000 hectáreas se encuentra en la cuenca del río Cesar y otras 100.000 en el Ariguani, 70.000 en la Zona Bananera, formada por los ríos Fundación, Aracataca, Tucurínca, Sevilla y Frio, y las 10.000 restantes en la vertiente norte, entre los ríos Córdoba y Don Diego. Los anteriores datos señalan la magnitud del potencial agropecuario de una amplia zona de suelos fértiles, ubicada alrededor de la Sierra Nevada, en su parte plana. El principal obstáculo para desarrollar esta zona es el abastecimiento de agua y la normalización de los caudales a lo largo del año. Por lo anterior, el economista Lauchlin Currie señalaba: "No cabe duda que el futuro desarrollo agropecuario del departamento del Magdalena (Cesar y La Guajira) estará condicionado en buena parte al suministro de agua de los ríos de la Sierra Nevada" En: Viloria de la Hoz, Joaquín, Sierra Nevada de Santa Marta: Economía de sus Recursos Naturales, Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales, CEER – Cartagena, N° 61, julio, 2005. Este documento puede consultarse en la página web del Banco de la República www.banrep.gov.co (Ruta de acceso: Información económica/ Documentos e informes/economía regional/Documentos de trabajo sobre economía regional).

5 Ver: Población y ordenamiento ambiental, Sierra Nevada de Santa Marta. En: <http://web.mnambiente.gov.co/html/oterritorial/ecorreiones/snsm/>.

6 "Con el propósito de dar cumplimiento a la Constitución Política, los compromisos internacionales adquiridos por Colombia en esta materia y la ley, la presente directiva reseña los mecanismos para la aplicación de la Ley 21 de 1991, señala las acciones que requieren la garantía del derecho a la Consulta Previa y establece los mecanismos mediante los cuales procede el proceso de Consulta Previa. Los elementos aquí consignados se deben cumplir por parte de las entidades y organismos del sector central y descentralizado del orden nacional" DIRECTIVA PRESIDENCIAL 1 DE 2010 (marzo 26). Diario Oficial No. 47.663 de 26 de marzo de 2010. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Dirigida a los MINISTROS DEL DESPACHO. Asunto: Garantía del Derecho Fundamental a la Consulta Previa de los Grupos Étnicos Nacionales.

Antecedentes del proyecto para la construcción de un Puerto Multipropósito

El área destinada para el desarrollo del proyecto: "Construcción y Operación del Puerto Multipropósito de Brisa. Fase I, localizado en jurisdicción del municipio de Dibulla, Corregimiento de Mingueo, Departamento de la Guajira", hace parte del territorio ancestral de las comunidades indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta. Dentro del área requerida para la construcción del Puerto se encuentra ubicado un cerro denominado Jukulwa⁷, cerro sagrado que conforma el territorio ancestral, donde las autoridades espirituales de los pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta realizan ceremonias de pago.

Sobre el territorio destinado actualmente para la construcción y operación del Puerto de Brisa S.A se realizaron dos consultas previas anteriores, durante el trámite para la solicitud de las licencias ambientales de los proyectos PRODECO S.A. (1998) Puerto Cerrejón S.A. y Carbones del Cerrejón S.A. (1999), las autoridades tradicionales de los 4 pueblos de la Sierra Nevada de Santa Marta, en el marco de sendas consultas previas destacaron la existencia de un sitio sagrado o zona de pago, situación que dio lugar, entre otros motivos, a que el entonces Ministerio del Medio Ambiente negara las licencias ambientales solicitadas.

Durante el trámite de solicitud y otorgamiento de la licencia ambiental para la construcción del proyecto Puerto Multipropósito Brisa S.A. se han vulnerado y continúan vulnerándose los derechos de los 4 pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta a la integridad social y cultural a través del des-

7 "Con el ánimo de aterrizar nuestra posición a la realidad física, espiritual, cultural y ambiental del sitio sagrado Jukulwa, es obligación por parte de los 4 pueblos volver a decir algunas consideraciones específicas, teniendo en cuenta eso sí, el rigor de la normatividad cultural: - Es preciso aclarar que el sitio sagrado de Jukulwa concierne y estructura el principio de la integridad del territorio y de la cultura, por eso el referido sitio como lo son los otros, se constituye en elemento y espacio fundamental que irradia y orienta la administración del concepto general de educación propia que se sustenta esencialmente por el mantenimiento del equilibrio y la armonía entre la naturaleza y el hombre quien tiene en sí mismo obligaciones insustituibles para que dicha misión sea posible a perpetuidad. De igual manera, de allí se irradia el concepto de salud propia, que se refiere a un entendimiento de los preceptos y principios cuyo cumplimiento evoque armonía, pues de esta manera allí está encarnado el principio de la verdadera salud universal del hombre, por eso Jukulwa es lugar de control de toda clase de enfermedades humanas, animales, plantas y elementos ambientales (vientos, lluvias, etc.) desde allí se debe evitar que pasen y se desarrollen las enfermedades en nuestras comunidades tal como se ha establecido en el modelo de salud de la IPS indígena Gonawindúa Ette Ennaka y que ha sido radicado en el Ministerio de Protección Social. De acuerdo con la visión del ordenamiento, Jukulwa es un escenario materno de los cuatro pueblos, por tanto, desde allí se orienta el principio de la autoridad y el ejercicio de la gobernalidad que implica ejercer orientación a nuestro pueblo, a nuestra comunidad, por eso para nosotros el cerrito que allí se encuentra es una autoridad, representa la autoridad de maku y este tiene la función de controlar y hacer cumplir el orden natural (...). En: Posición de los cuatro pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta frente a los proyectos multipropósito de Puerto Brisa en Dibulla y represa en Besotes y Rachería: Afectación a nuestras culturas. : Organización Gonawindua Tayrona (OGT); Organización Wiwa Yugumaian Bunkwanarrua Tayrona (OWYBT); Confederación Indígena Tayrona (CIT); Organización Indígena Kankuama (OIK). Mingueo- Dibulla, Guajira, 18 de abril de 2007.

conocimiento de un área que forma parte del territorio ancestral en la cual se encuentra ubicado el cerro Jukulwa, en la cual debió haberse adelantado el procedimiento de la consulta previa, de conformidad con las disposiciones de índole nacional e internacional, vulnerando a la vez el derecho a la participación de las comunidades étnicas en las decisiones que los afectan.

De acuerdo a lo manifestado por el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, durante el estudio de la solicitud para el otorgamiento de la licencia para la construcción del Puerto de Brisa S.A. la consulta previa no se realizó con anterioridad al otorgamiento de la licencia de construcción del Puerto de Brisa S.A. teniendo en cuenta las certificaciones⁸ del Ministerio del Interior y Justicia, Dirección de Etnias, en las cuales se afirmó: i) que en la zona de construcción del Puerto no había presencia de comunidades indígenas y ii) que la misma no se superponía con lugares sagrados ni con zonas de pago; desconociendo a través de lo manifestado en estas certificaciones, la existencia de territorio ancestral indígena en el área de construcción del puerto, que no se desdibuja ni pierde su carácter de territorio ancestral con el paso del tiempo, y desconociendo así mismo, el derecho a la integridad social y cultural de los 4 pueblos de la Sierra, considerando que el territorio para los pueblos indígenas se encuentra estrechamente vinculado a su vida social e integrado a sus creencias y manifestaciones culturales.

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, expidió el Auto No. 80 del 20 de enero del 2006, mediante el cual ordenó a la empresa BRISA S.A. adelantar un proceso de consulta previa para el proyecto "Construcción y Operación de la Fase 1 del Puerto Multipropósito de Brisa, localizado en jurisdicción del municipio de Dibulla, Corregimiento de Minguero, Departamento de la Guajira. Contra esta decisión, la Empresa Brisa S.A. interpuso recurso de reposición el 1 de febrero de 2006,

por considerar que lo dispuesto por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, se constituía en una violación al principio fundamental del debido proceso, porque la facultad de citar a consulta previa era reglada y no discrecional, no ajustándose en el caso en estudio la procedencia de la consulta previa, por no haberse cumplido uno de los requisitos establecidos en la ley para citar a este procedimiento, como lo era la certificación de presencia de comunidades indígenas en la zona de influencia del proyecto por parte de la División de Etnias del Ministerio del Interior.

Teniendo en cuenta que, la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior certificó la no presencia en el área de influencia del proyecto de comunidades indígenas y de zonas de pago, y que, la empresa Brisa S.A. identificó en el estudio complementario de la zona "sitios de interés cultural de las comunidades indígenas", el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial⁹, ordenó la práctica de una visita conjunta -de esta cartera y de la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior y de la Justicia- al área de influencia del proyecto, siendo procedente el desarrollo de esta visita para poder resolver el recurso de reposición interpuesto.

Una vez realizada la visita (los días 14 y 15 de marzo del 2006), el Ministerio del Interior y Justicia reiteró, mediante oficio No. 4120-E1-42365 del 15 de mayo de 2006, que en el área de influencia del proyecto no existe presencia de comunidades indígenas, ni se superpone ésta con lugares sagrados ni de pago establecidos en las Resoluciones No. 2 del 4 de enero de 1973 y 837 del 28 de agosto de 1995; sin embargo consideró que teniendo en cuenta lo expresado por los acompañantes a la visita de campo y por recomendación de los técnicos, considerando que en el área del proyecto se adelantan ceremonias de carácter cultural, debía establecerse de manera concertada entre la empresa y las comunidades un mecanismo mediante el cual las comunidades indígenas pudieran seguir visitando el lugar.

8 Oficio 3435 del 3 de octubre de 2001, oficio 3820 del 23 de octubre de 2001.

9 Auto 421 del 9 de marzo de 2006.

El 22 de mayo del 2006, mediante auto No. 983 el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, resolvió el recurso de reposición presentado por la empresa Brisa S.A. contra el Auto No. 80 del 2006, modificando el artículo primero de éste último y ordenando que la empresa y las comunidades indígenas establecieran de manera concertada un mecanismo que les permitiera a estas últimas seguir visitando el lugar con el fin de adelantar sus prácticas culturales, para lo cual la empresa BRISA S.A. debería dirigirse al Ministerio del Interior y de Justicia para efectos de establecer el mecanismo, acompañamiento y validación de dicho proceso.

El Otorgamiento de la licencia ambiental para el Puerto Multipropósito de Brisa, después del inicio de las obras y sin haberse realizado consulta libre, previa e informada

La resolución 1298 de 2006 mediante la cual el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, otorgó licencia ambiental a la empresa BRISA S.A. dispuso en su artículo segundo que previo al inicio de la Construcción del proyecto, la empresa BRISA S.A., debía adelantar un proceso de concertación con las comunidades indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, teniendo en cuenta los criterios y mecanismos que dichas comunidades tienen definidos como legítimos para estos efectos, con el propósito de acordar los mecanismos para garantizar a estas comunidades el desarrollo de las prácticas culturales que realizan tradicionalmente en el área de interés del proyecto. Dicha resolución además de vulnerar el derecho a la consulta previa, vulneró el derecho al debido proceso, al no haberse realizado la consulta con anterioridad al otorgamiento de la licencia y al condicionarse el inicio de las obras previstas para el desarrollo del Puerto de Brisa S.A. no a una consulta previa sino a un "proceso de concertación de acceso al sitio sagrado".

Con posterioridad al otorgamiento de la licencia, los Ministerios de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y del Interior y de Justicia, realizaron una visita de inspección al lugar del proyecto, en ejercicio de sus facultades legales. En esta oportunidad se constató el inicio de las obras para la construcción del Puerto Multipropósito de Brisa S.A. "sin haberse dado cumplimiento al proceso de concertación con las comunidades", que debía verificarse previo al inicio de la obra de acuerdo a lo establecido en la Resolución 1298 del 2006. Este incumplimiento quedó registrado en el concepto técnico No. 1797 del 3 de octubre de 2006, expedido por el Ministerio del Interior y Justicia. Cabe destacar que uno de los aspectos constatados en la visita fue la afectación al Cerro Sagrado Jukulwa mediante la perforación del mismo y la apertura de un boquete que fracturó el cerro en dos.

Marcha indígena hacia "Jukulwa" –año 2007-, luego del inicio de las obras para la construcción del Puerto Multipropósito Brisa, sin haber sido otorgada licencia ambiental.

El 4 de octubre del 2006 el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial ordenó mediante resolución No. 1969, la suspensión inmediata de las actividades relacionadas con la construcción del Puerto Multipropósito Brisa, el retiro inmediato de las obras construidas y el inicio de un programa de restauración de la vegetación intervenida utilizando especies nativas, para la recuperación de la dinámica hídrica, biológica y ecológica del humedal; disponiendo además que la suspensión y el retiro inmediato de las obras debían mantenerse hasta que la empresa BRISA S.A. diera cumplimiento a lo ordenado en el Artículo Segundo de la Resolución No. 1298 del 30 de junio de 2006; es decir hasta que se adelantara el proceso de concertación con

las comunidades indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta.

Es importante destacar que además de haberse reiterado el desarrollo del "proceso de concertación de acceso al sitio sagrado" y desconociéndose una vez más el derecho a la participación de las comunidades étnicas en las decisiones que las afectan a través de la consulta previa, las medidas solicitadas por el Ministerio de Medio Ambiente no tuvieron en cuenta la afectación ocasionada a los 4 pueblos de la Sierra Nevada respecto al desarrollo de obras para la construcción del puerto sobre territorio ancestral. Siendo vulnerado nuevamente el derecho a la integridad étnica y cultural de los pueblos indígenas así como el derecho a la participación en las decisiones que los afectan al no haber sido consultados los 4 pueblos de la Sierra Nevada respecto a la reparación frente a los daños medioambientales ni culturales ocasionados con la afectación del territorio ancestral y específicamente con la afectación del cerro Jukulwa.

El 1 de noviembre de 2007 se realizó en Duingueka (asentamiento Kágabba), corregimiento de Mingueo, una "reunión de concertación", -citada en tales términos por la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior-, a la cual asistieron representantes del MAV-DT, de la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior y de Justicia, de la Procuraduría, de la Defensoría del Pueblo, del Sistema de Parques Naturales, de la Empresa Brisa S.A. y las autoridades tradicionales de los 4 pueblos de la Sierra Nevada de Santa Marta. En esta oportunidad, las autoridades tradicionales de los 4 pueblos de la Sierra Nevada de Santa Marta manifestaron su inconformidad por haber sido convocados en la fecha indicada con el propósito específico de adelantar el "proceso de concertación para acceso al sitio sagrado", cuando de acuerdo a lo establecido en el Convenio 169 de la OIT y a la Ley 21 de 1991, debió haberse surtido el proceso de consulta

previa, con anterioridad a la expedición de la licencia ambiental.

Mediante oficio enviado el día 12 de diciembre de 2007, se convocó a las autoridades de los 4 pueblos de la Sierra Nevada de Santa Marta a la "última reunión de concertación" a realizarse el 16 de enero de 2008, para efectos de "acordar los mecanismos que garanticen a las autoridades tradicionales y miembros de las comunidades indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, adelantar sus prácticas culturales en el sitio del proyecto Puerto Multipropósito Brisa S.A. Esta comunicación se sumó a otras citaciones anteriores que hacían alusión indistintamente a los términos "concertación al acceso al sitio sagrado", "proceso de concertación para adelantar prácticas culturales", "proceso de consulta", "consulta previa" como si fueran figuras similares y con idénticos propósitos; siendo todas estas convocatorias además de ambiguas y confusas, tardías y restringidas en cuanto al derecho de los 4 pueblos de la Sierra a la participación en las decisiones que los afectan, y por tanto a la consulta previa respecto a la construcción del Puerto Multipropósito de Brisa S.A.

La Dirección de Etnias del Ministerio del Interior y de Justicia en ejercicio de sus facultades legales, certificó mediante oficio 4120-E1-26515 del 10 de marzo de 2008, la culminación del "proceso de concertación" cuya realización había sido ordenada en el artículo segundo de la Resolución 1298 de 2006 expedida por el Ministerio del Medio Ambiente, a su vez, la Dirección de Licencias, permisos y trámites ambientales del Ministerio del Medio Ambiente, emitió el Concepto Técnico No. 662 del 22 de abril de 2008, verificando que la empresa BRISA S. A. había cumplido con el retiro de las obras (terraplén) construidas sobre el bajo, dando cumplimiento así cumplimiento a lo ordenado por ese Ministerio en el artículo 2 la Resolución No. 1969 de octubre 4 de 2006¹⁰.

10 Resolución No. 1969 del 4 de octubre de 2006: "ARTÍCULO SEGUNDO.- La empresa BRISA S. A. deberá retirar de inmediato las obras construidas (terraplén) sobre el bajo, e iniciar un programa de restauración de la vegetación intervenida utilizando especies nativas, de tal forma que se recupere la dinámica hídrica, biológica y ecológica del humedal".

Respecto al programa de restauración de la vegetación intervenida, se estableció que este debería desarrollarse, inmediatamente, la empresa terminara las obras de construcción del viaducto ubicado sobre el bajo¹¹.

Mediante la Resolución No. 0697 del 30 de abril de 2008 el Ministerio de Ambiente, Vivienda y desarrollo territorial dispuso el levantamiento de la medida preventiva¹² (impuesta a la empresa Brisa S.A a través de la Resolución No. 1969 del 4 de octubre de 2006) ordenando a Empresa Brisa S. A., por considerar que ya: i) se había surtido el procedimiento de concertación con las autoridades de los 4 pueblos de la Sierra Nevada de Santa Marta; ii) se había cumplido con el retiro de las obras construidas por la empresa Brisa S.A sobre el bajo.

Cabe destacar que de conformidad con la parte motiva del concepto de la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior, se entendió cumplido el proceso de concertación con los 4 pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, por el hecho de haber efectuado tres citaciones a reuniones en las que predominó la no asistencia de los representantes de los pueblos indígenas: "Los representantes de las comunidades indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, obviaron el deber que les asistía de participar, en las oportunidades que han sido convocados, para garantizar ese derecho y la posibilidad de dar a conocer sus apreciaciones y pretensiones, las cuales deben influenciar las decisiones estatales que pudieran afectarlos directamente"¹³. Afirmado lo anterior sin tener en cuenta los argumentos expresados por los representantes de los 4 pueblos de la Sierra en la reunión realizada el 1 de noviembre, y en la comunicación enviada a la Dirección de Etnias el 14 de enero de 2008 a la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior; oportunidades en las cuales se expresó que las reuniones a las cuales habían sido convocados habían sido: i) confusas, en cuanto a la terminología empleada ("Concertación al acceso al sitio sagrado", "Proceso de concertación para adelantar prácticas culturales", "Proceso de Consulta", "Consulta previa") y por ende, respecto al propósito y finalidad de las respectivas reuniones; ii) tardías y restringidas en cuanto a la posibilidad de manifestar la posición de los 4 pueblos de la Sierra Nevada de Santa Marta frente al desarrollo del Proyecto "Construcción y operación del Puerto Multipropósito de Brisa S.A."

11 Resolución No. 0697 del 30 de Abril de 2008. Artículo tercero.

12 Consistente en la suspensión de las actividades de construcción del Puerto Multipropósito, hasta verificar el cumplimiento a lo ordenado en el Artículo Segundo de la Resolución 1298 de 30 de junio de 2006, el cual estableció que previo al inicio de construcción del proyecto autorizado, la Empresa Brisa S.A. debía adelantar un proceso de concertación con las comunidades indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, con el propósito de acordar los mecanismos que garanticen a dichas comunidades, continuar con las prácticas culturales desarrolladas tradicionalmente en el sitio donde se va a construir el proyecto, y ordenó retirar las obras construidas sobre el bajo, e iniciar programa de restauración de la vegetación intervenida, utilizando especies nativas, con el fin de recuperar la dinámica hídrica, biológica y ecológica del humedal.

13 Dirección del Etnias del Ministerio del Interior y Justicia. Oficio OF108-6621-DET-1000. 7 de marzo de 2008.

La vulneración de los derechos fundamentales que han sido mencionados, continuará si como resultado del proceso de concertación - que de acuerdo a la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior ya se surtió - se impone a los 4 pueblos indígenas de la Sierra "un mecanismo de acceso a un sitio de interés cultural", desconociendo con esta misma expresión: i) que el área en que se desarrolla actualmente el proyecto forma parte del territorio ancestral; ii) que el cerro Jukulwa es un lugar de pago¹⁴, que forma parte del territorio ancestral y no un sitio de interés cultural, de acuerdo a lo manifestado por los representantes de los 4 pueblos indígenas de la Sierra, en dos consultas anteriores realizadas respecto a dos proyectos que durante la década del 90 pretendieron infructuosamente el otorgamiento de licencias ambientales para el desarrollo de obras en la misma área.

Con fundamento en los hechos anteriormente expuestos se interpuso acción de tutela ante el Tribunal Superior de Bogotá - Sala Penal, el 8 de julio de 2008, solicitando el amparo de los derechos de los 4 pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta a la integridad vital, sociocultural y religiosa, a la participación en las decisiones que los afectan, a la autonomía y al debido proceso. A la fecha de edición del presente artículo la acción de tutela interpuesta continúa en revisión ante la Corte Constitucional de Colombia, tribunal que ordenó desde mediados de 2009 la práctica de pruebas y que tiene en sus manos la defensa y garantía efectiva de los derechos fundamentales vulnerados a los 4 pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Martha.

14 Al respecto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado manifestó: "De los textos del Auto N° 80 del 20 de enero de 2006 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; del Oficio del Ministerio del Interior que recoge los resultados de la visita de inspección realizada en asocio con el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en el área donde se adelanta el proyecto; del artículo 2° de la Resolución N° 1298 del 30 de junio de 2006 por medio de la cual el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial otorgó la licencia ambiental para el proyecto; entre otras piezas del expediente, la Sala concluye que para las autoridades competentes no hay duda que el proyecto denominado "Construcción y Operación de la Fase 1 del Puerto Multipropósito de Brisa, localizado en jurisdicción del municipio de Dibulla, Corregimiento de Mingueo, Departamento de la Guajira", se encuentra en áreas de pago de las comunidades indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, a lo que hay que agregar como expresamente lo manifiesta la Directora de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales de Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial mediante oficio 2400-E2-88804 del 27 de septiembre de 2005 dirigido a la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior y de Justicia, que "la colina a que se refieren las comunidades en el caso de la Unidad de Abastecimiento Flotante del Puerto Carbonífero del Río Cañas, es la misma que tiene contemplado intervenir el proyecto Puerto Multipropósito Brisa..." Ver: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero ponente: Luis Fernando Álvarez Jaramillo. Bogotá D. C. 17 de mayo de 2007. Radicación número: 11001-03-06-000-2007-00026-00(1817). Actor: MINISTRO DE AMBIENTE VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL.



A manera de conclusión

Durante el trámite de otorgamiento de la licencia ambiental para el proyecto Puerto Multipropósito Brisa S.A. se vulneraron y continúan siendo vulnerados los derechos de los 4 pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta a la integridad vital, sociocultural y religiosa, a la participación en las decisiones que los afectan, a la autonomía y al debido proceso, por las razones que se resumen a continuación:

- Los representantes de los 4 pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta fueron convocados a participar en un proceso de "concertación" tardío y a destiempo, es decir, cuando ya había sido otorgada la licencia para la construcción del puerto, se les convocó a ejercer el derecho a la participación en las decisiones que los afectan; siendo lógico y coherente afirmar que, en este caso, la consulta no fue previa, en otras palabras: el procedimiento de consulta previa no se realizó con antelación, sino con posterioridad a la expedición del respectivo acto administrativo.
- El llamado "proceso de concertación" al cual fueron convocados los representantes de los 4 pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, asumió el carácter meramente formal de la imposición - o en el mejor de los casos la notificación- de una decisión ya tomada por el Ministerio de Medio Ambiente (otorgamiento de la licencia), dejando como única posibilidad el desarrollo de un acuerdo (proceso de concertación) entre la empresa y los representantes de los 4 pueblos, "con el propósito de acordar los mecanismos que garanticen a dichas comunidades, que puedan continuar con las prácticas culturales que realizan tradicionalmente en el sitio donde se va a construir el proyecto".
- El "proceso de concertación" que se desarrolló bajo la coordinación de la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior, se caracterizó por el empleo inadecuado y confuso de la terminología misma y por

tanto, de los propósitos y finalidades para los cuales fueron citados los representantes de los 4 pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, reemplazando así el contenido y el fin mismo del derecho a la consulta previa, reconocido en la normatividad nacional e internacional, por el procedimiento sui generis de "concertación de acceso al sitio sagrado" y pretendiendo asimilar una y otra figura.

De conformidad con lo anotado, los derechos fundamentales de éstos pueblos indígenas fueron vulnerados, al no permitírseles manifestar su posición frente a la construcción del Proyecto presentado por la empresa Brisa S.A. antes del otorgamiento de la respectiva licencia para el desarrollo del Puerto, cuyas obras avanzan actualmente en un área que integra el territorio ancestral

Respecto a los pueblos indígenas, es importante incorporar al análisis la perspectiva del territorio ancestral desde la integralidad, así como la experiencia de resistencia de estas comunidades por permanecer en su territorio. Merece especial valoración la aproximación a la concepción de territorio desde la cosmovisión de las comunidades indígenas y la afectación del mismo con la construcción de megaproyectos, así como el proceso de la lucha de estos grupos étnicos por la permanencia en el territorio y por la conservación y el respeto de sus territorios ancestrales.

Referencias Bibliográficas

Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero ponente: Luis Fernando Alvarez Jaramillo. Bogotá D. C. Diecisiete (17) de mayo de dos mil siete (2007). Radicación número: 11001-03-06-000-2007-00026-00 (1817). Actor: Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Consejo Nacional de Estupefacientes. Resolución 0013 de junio de 2003

- Resolución No. 0621 de Julio de 2003
- Resolución 015 de agosto de 2005

Consejo Territorial de Cabildos de la Sierra Nevada de Santa Marta. (2007). "Posición de los cuatro pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta frente a los proyectos multipropósito de Puerto Brisa en Dibulla y represa en Besotes y Rachería: Afectación a nuestras culturas.": Organización Gonawindua Tayrona -OGT; Organización Wiwa Yugumaian Bunkwanarrua Tayrona -OWYBT; Confederación Indígena Tayrona -CIT; Organización Indígena Kankuama -OIK. Minguo- Dibulla, Guajira, 18 de abril.

Mejía Sandra y Luis I. Argüelle. (2006). "Parques Nacionales, ¿naturaleza en vía de extinción?", En: UN periódico. No. 97, septiembre de 2006. Unimedios. Universidad Nacional de Colombia En: <http://unperiodico.unal.edu.co/ediciones/82/04.htm>.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y desarrollo territorial. Población y ordenamiento ambiental, sierra Nevada de Santa Marta. En: <http://web.minambiente.gov.co/html/oterritorial/ecorregiones/snsnm/>.

- Resolución 0201 del 18 de marzo de 1998.
- Resolución 0621 del 9 de julio de 1998.
- Resolución No. 0201 del 18 de marzo de 1999.
- Auto 80 del 20 de enero de 2006.
- Auto 421 del 9 de marzo del 2006.
- Resolución No. 1969 de 4 de octubre de 2006.
- Resolución No. 0697 de 30 de abril de 2008.

Ministerio del Interior. Resolución 0621 del 9 de julio de 1998.

- Oficio 3435 del 3 de octubre de 2001.
- Oficio 3820 del 23 de octubre de 2001.
- Oficio OF108-6621-DET-1000. 7 de marzo del 2008.

ONIC, (2006). Pronunciamiento de los cuatro pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Los Chunduas (Santa Marta) Kaggaba, Iku, Wiwa, Kakachukwa. Simonarwa, Colombia, Julio. En: <http://www.onic.org.co/actualidad.shtml?x=667>

Procuraduría General de la Nación. (2007) "Primero las Víctimas. Criterios para la reparación integral víctimas individuales y grupos étnicos", Bogotá.

Romero, Amanda, (2006). Situación de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario Pueblo Kankuamo Sierra Nevada de Santa Marta, Valledupar, Cesar, 2005- 2006 (Primer Trimestre). Bogotá, DC. Consejo Nacional Indígena de Paz, CONIP.

Salamanca, Rosa Emilia (2004). Estudio de caso sobre Pueblos Indígenas y Conflicto: Caso Sierra Nevada de Santa Marta y Serranía de Perijá (Pueblos indígenas Iku, Wiwa, Kogui, Kankuamo, Yukpa de Colombia). Chandra Roy, Victoria Tauli-Corpuz y Amanda Romero-Medina (Editoras). Tebtebba Foundation.

Vicepresidencia de la República. Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH. Dinámica reciente de la confrontación armada en la Sierra Nevada de Santa Marta. En: http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/04_publicaciones/sierra_nevada.pdf

Viloria de la Hoz, Joaquín. (2005). Sierra Nevada de Santa Marta: Economía de sus Recursos Naturales, Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales, CEER – Cartagena, N° 61, julio.



HACIA LA APROBACIÓN DE LA LEY MARCO DEL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN EL PERÚ

María del Rosario Sevillano Arévalo ¹

REFLEXIONES EN TORNO AL PROCESO DE APROBACIÓN

Introducción

Durante el 2009, tras los hechos de violencia registrados luego de más de 50 días de protesta pacífica en la ciudad de Bagua (Región de Amazonas) en la selva del Perú, se evidenció el descontento de los pueblos indígenas hacia el modelo de desarrollo que se viene impulsando en el país. La aplicación de dicho modelo ha generado que diversas medidas sean adoptadas al margen del respeto de los derechos de los pueblos indígenas.

Así, por un lado se tiene que a partir de la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos, el Estado peruano tenía que emitir una serie de dispositivos de adecuación de la normativa vigente a dicho tratado. No obstante, el poder ejecutivo excedió el permiso otorgado por el Congreso de la República en materia legislativa y promulgó algunos Decretos Legislativos vulneratorios a los derechos de los pueblos indígenas.

¹ Especialista legal del Programa Social Indígena de Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - DAR (Organización de la sociedad civil cuyo objetivo prioritario es contribuir en la integración coherente de políticas públicas, prácticas sociales y actividades económicas, en la definición de una visión de desarrollo sostenible.

Asimismo, el actual Gobierno desde 2007 ha iniciado una vertiginosa promoción para el desarrollo de actividades de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, entre ellos los minerales y los hidrocarburos. Para ello, otorgó grandes extensiones de áreas habitadas por pueblos indígenas en la Amazonía del Perú y zonas declaradas como áreas naturales protegidas por su importante contribución a la preservación de la diversidad biológica.

Tales acciones cometidas por el Estado peruano, han significado la vulneración de los derechos de los pueblos indígenas entre los que se puede destacar al derecho a la consulta de los pueblos indígenas. El derecho a la consulta ha sido reconocido en el ordenamiento legal peruano a partir de la ratificación del Convenio 169 sobre los derechos de los pueblos indígenas y tribales en países independientes de la Organización Internacional del Trabajo - OIT (Convenio 169). Este Convenio se encuentra vigente en nuestro ordenamiento desde 1995 por lo que su cumplimiento es exigible a nivel jurisdiccional.

A partir de las protestas realizadas, se han visto avances en la construcción de una ley marco que regule los lineamientos a tener en cuenta en todo proceso de consulta que se vaya a desarrollar. La construcción de la propuesta de Ley ha pasado por varios momentos, los cuales se pasan a detallar a continuación.

Proceso de diálogo entre el Poder Ejecutivo y las organizaciones indígenas amazónicas. Elaboración de la Propuesta Marco

Durante el 2009, luego de las protestas realizadas se conformó, mediante Resolución Suprema N° 117-2009-PCM del 10 de junio de 2009, el Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos. El grupo creado serviría como espacio de diálogo en los temas más trascendentales que habrían promovido la protesta amazónica. Uno de los temas fue la implementación del derecho a la consulta a los pueblos indígenas a partir de una ley marco que guíe la aplicación de los principios establecidos en los instrumentos internacionales de obligatorio cumplimiento.

Este tema fue abordado por la Mesa 3 del Grupo Nacional, que luego de seis meses de reuniones permanentes entre los representantes del poder ejecutivo y de las organizaciones indígenas amazónicas a nivel nacional, alcanzó al presidente del Grupo Nacional (Presidente del Consejo de Ministros del Poder Ejecutivo) la propuesta de Ley Marco sobre el derecho a la consulta de los pueblos indígenas.² Es importante mencionar que la propuesta no pudo ser plenamente consensuada entre los actores pero se lograron importantes avances en la redacción del texto.

² En reunión en la Presidencia del Consejo de Ministro con la participación de los presidentes de los Gobiernos Regionales. En esta oportunidad si bien no se culminó con la firma del Acta de todos los participantes, debido a la falta de consenso en el Informe sobre los hechos ocurridos en Bagua, se presentaron los resultados de cada mesa entregándoselos al Presidente del Consejo de Ministros como Presidente del Grupo Nacional.

Así, se logró incorporar de modo consensuado:

1. La definición del derecho a la consulta como un proceso de diálogo intercultural basado en la buena fe, cuya finalidad es lograr el acuerdo o consentimiento entre los pueblos indígenas y el Estado.
2. El consentimiento como derecho en los supuestos expresados por el Convenio 169 de la OIT -desplazamiento, vertimiento de materiales peligrosos, actividades militares.
3. La irrenunciabilidad de los derechos fundamentales colectivos o individuales de las personas indígenas.
4. Se desarrolló con detalle las medidas que se someterían a consulta, las medidas legales y administrativas, la finalidad del proceso de consulta y las etapas del proceso mismo.

No obstante, como se ha mencionado a lo largo del texto se presentaron observaciones, teniendo entre las más resaltantes que los representantes del Estado peruano sólo aceptaban la referencia al Convenio 169, en el entendido que sólo este instrumento internacional es vinculante para el Estado peruano. Asimismo, el Ejecutivo dejó constancia que en ningún caso se podrá revisar las medidas, aún cuando afecten derechos, por cuanto ninguna norma tiene aplicación retroactiva. Finalmente, consideraron que los proyectos de desarrollo no pueden ser sometidos a consulta en la medida que no forman parte del alcance del Convenio 169.

Pese a que el Presidente del Grupo Nacional no entregó el texto de la propuesta al Congreso de la República para su aprobación, las organizaciones indígenas lo alcanzaron a dos Comisiones integrantes del Congreso de la República, la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología (CAAAyE); y a la Comisión de Constitución y Reglamento (CCR) del Congreso de la República. De esta forma el texto producto de

las reuniones de la mesa 3 del Grupo Nacional fue ingresado al debate en ambas comisiones para su debate y posterior promulgación en el Congreso de la República.

Debate de la propuesta de Ley Marco de Consulta en el Congreso de la República

Una vez ingresado el texto de la propuesta de ley a la comisiones del Congreso, ambas comisiones (CAAAyE y CCR) iniciaron actividades preparatorias al debate y sesión de aprobación del texto.

La CAAyE es una Comisión que forma parte del Congreso de la República en la cual se abordan todos los temas que de alguna manera vayan a generar impactos en los pueblos indígenas. Está conformado por Congresistas representantes de los pueblos indígenas del Perú de las distintas bancadas políticas. Por otro lado, la CCR está encargada de analizar los temas relativos a los derechos constitucionalmente reconocidos y a las modificaciones planteadas sobre el Reglamento del Congreso. Esta Comisión, en la actualidad, está conformada mayoritariamente por representantes del partido oficialista (Partido Aprista Peruano), lo cual hacía prever la dirección que tomaría el texto que se plantease desde la misma.

Cada Comisión elaboró su propio texto sobre la base del documento de la Mesa 3, a fin de contar la aprobación previa necesaria de cada una, dicho texto previo se sometería a votación del pleno del Congreso. Cabe anotar, que toda vez que la ley se refería a derechos constitucionales y siendo que la consulta en caso de medidas legislativas implicaría una reforma en el reglamento del Congreso, se tendría en cuenta el texto de la CCR como texto principal y sólo si ésta no lo aprobase se podría considerar el de la Comisión de pueblos.

Las organizaciones indígenas coordinaron con la CAAyE, debido al trabajo previo y cercanía que existía entre ellas, la redacción del texto que esta comisión debatiría para la aprobación previa de la Ley de Consulta.

a. Actividades en la CAAyE:

Los representantes de la CAAyE junto con los miembros del sub grupo de consulta de la Comisión Consultiva³ identificaron la necesidad de incorporar los aportes que las organizaciones andinas pudieran alcanzar sobre la propuesta de la Mesa 3, pues los pueblos indígenas en el Perú no están únicamente comprendidos por los representantes de la Amazonía sino también por los representantes de la zona andina.

Así, tras la realización de un taller en el que participaron tanto las organizaciones indígenas nacionales amazónicas (Asociación Interétnica para el Desarrollo de la Selva Peruana – AIDSESP, y la Confederación de Nacionalidades de la Amazonía Peruana – CONAP) como las organizaciones indígenas nacionales andinas (Confederación de Comunidades del Perú afectadas por la minería -CONACAMI), Confederación Campesina del Perú – CCP y la Confederación Nacional Agraria (CNA) se incorporaron algunas recomendaciones que fueron alcanzadas a la CAAyE.

Entre las recomendaciones se pueden mencionar:

1. La definición del derecho a la consulta no debe incorporar alguna referencia al derecho a veto, toda vez que las medidas para la implementación del derecho a la consulta no deben centrarse en si los pueblos indígenas pueden o no vetar la acción del Gobierno. Lo central en la consulta es que sea comprendida como un proceso de diálogo de buena fe con miras a lograr el acuerdo o consentimiento.
2. Se debe incorporar como medidas a consultar, las reformas constitucionales que signifiquen afectaciones a los derechos de los pueblos indígenas.
3. Se debe retirar las referencias a afectaciones directas en todo el texto, pues el supuesto de la ejecución de proyectos de desarrollo, por ejemplo, supone no sólo afectaciones directas sino además indirectas.

Luego de darles a conocer a los miembros de la Comisión las recomendaciones propuestas, ésta incorporó en su texto varios de los aportes alcanzados por las organizaciones indígenas. Asimismo, se les recomendó la necesidad de contar con un proceso de consulta Ad Hoc a los pueblos indígenas a través de sus organizaciones indígenas.

3 La Comisión Consultiva es un espacio creado a pedido de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología -CAAAyE- con la finalidad de prestarles apoyo en los temas que aborda esta comisión. Está constituido por organizaciones indígenas (Asociación Interétnica para el Desarrollo de la Selva Peruana - AIDSESP y Confederación de Nacionalidades de la Amazonía Peruana - CONAP) y organizaciones de la sociedad civil (CARE - PERÚ, Centro de Antropología y Aplicación Práctica (CAAAP), SERVINDI, SER, Sociedad Peruana de Derecho Ambiental - SPDA, Pro Naturaleza, Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - DAR, OXFAM, entre otras. El sub grupo de consulta estuvo constituido por CAAAP, CARE, SPDA y DAR.

Esta recomendación se fundamenta justamente en las observaciones y recomendaciones que la Comisión de Expertos para la Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) hiciera al Estado peruano este año.⁴

Como resultado de las reuniones se logró incorporar algunas mejoras al texto de la propuesta, el cual fue aprobado por unanimidad en el proyecto de Ley de Consulta. Entre las incorporaciones se puede destacar:

1. La definición de pueblos indígenas incorporaba el reconocimiento de la relación intrínseca que hay entre dichos pueblos y su territorio, entendiéndose a éste último como aquel que ocupan o utilizan de alguna manera.
2. Se reincorporó a los proyectos de desarrollo como uno de los supuestos en que se debía realizar la consulta a los pueblos indígenas.
3. Se incorporó expresamente la obligatoriedad en el cumplimiento de los acuerdos logrados al finalizar el proceso de consulta.
4. Se desarrolló definiciones sobre las organizaciones y representantes indígenas, ambos conceptos generan mucha confusión y resultan claves al momento de establecer a quienes se realizará la consulta.

b. Actividades en la CCR

Paralelamente a las actividades de la CAAAAYE, la CCR elaboró un primer borrador de su proyecto de Ley de Consulta el cual alcanzó a diversas organizaciones para los comentarios que hubiese a lugar. Dicho borrador distaba de la propuesta indígena y daba muestras de la falta de comprensión de las obligaciones nacidas del Convenio 169 para el Estado peruano. Así, se pretendía regular únicamente la con-

4 La CEACR menciona justamente la necesidad de contar con un proceso previo de consulta a los pueblos indígenas sobre la norma a aprobarse. Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones – CEACR, febrero 2010.

sulta previa a la promulgación de medidas legislativas, se incorporaba la indicación que el derecho a la consulta no significaba derecho a veto, no se establecía que el resultado de la consulta era de obligatorio cumplimiento y se retiraba al consentimiento como finalidad de la consulta, entre los más resaltantes.

Este primer borrador recibió duras críticas, siendo que la CCR invitó a los propios especialistas a la OIT a una de sus sesiones de trabajo con la finalidad de aclarar el contenido del Convenio 169. Del mismo modo, las organizaciones indígenas participaron en algunas de las sesiones y se lograron reunir en varias oportunidades con los representantes de esta Comisión a fin de plantear los cambios necesarios que se debían realizar al texto borrador.

Finalmente, el 18 de mayo de 2010 la CCR aprobó en texto sustitutorio el proyecto de ley de consulta, siendo que se había logrado la incorporación de importantes cambios, como el establecimiento de la consulta previa a la emisión de medidas administrativas y que la finalidad de la misma es lograr el acuerdo o consentimiento. No obstante, el texto aún mantenía la referencia al derecho a veto y no se hacía alusión a la obligatoriedad de los acuerdos de parte del Estado ni al caso de los proyectos de desarrollo como supuesto de consulta. Además, a comparación del pre dictamen de la CAAAAYE que había incorporado casi en su mayor parte las observaciones de las organizaciones indígenas, éste era un texto resumido con apenas 20 artículos en los que no se definían temas importantes para asegurar el adecuado cumplimiento de la ley de consulta, como quienes son los pueblos indígenas en el Perú.

El 19 de mayo en sesión de pleno del Congreso de la República se pone a debate el proyecto, siendo el propio presidente del Congreso quien toma en cuenta el pedido de las organi-

zaciones y propone el retiro del término de veto, e incluir la obligatoriedad del resultado de la consulta y el supuesto de los proyectos de desarrollo. De este modo, ese mismo día se logró la aprobación, por mayoría (67 votos) de la Ley de Consulta en el Congreso de la República. Seguidamente, de conformidad con el artículo 73° del Reglamento del Congreso, se envió el texto de la autógrafa de la Ley al Presidente de la República, quien en un plazo de 15 días hábiles podía realizar observaciones a la Ley, de no formularse alguna observación el texto sería promulgado por el propio Congreso.

Habría que tener en cuenta que la aprobación y diálogo dado durante los últimos acontecimientos no han obedecido necesariamente a una comprensión cabal de parte de los representantes políticos sobre las demandas que los pueblos indígenas vienen librando por muchos años. Hay que tener en cuenta el contexto en el que se desarrollaron estos últimos hechos, por ejemplo, en esas fechas se cumplió un año de los trágicos sucesos ocurridos en Bagua por lo cual había una gran expectativa e incidencia nacional e internacional de organismos internacionales, organizaciones indígenas y de la sociedad civil que manifestaba una sociedad que mantenía la atención en las acciones del Estado peruano respecto a sus obligaciones frente a los pueblos indígenas.

Asimismo, cabe indicar que si bien se lograron incorporaciones importantes al texto final, éste no dejó de ser un texto que si bien contenía los principios mínimos para la adecuada implementación de los procesos de consulta, dejaba algunas cuestiones que se debían reforzar para que no se caiga en interpretaciones contrarias al Convenio 169. Por ejemplo, la decisión final que si bien puede tomarla el Estado, ésta deberá ser debidamente fundamentada y sobre todo asegurar que los derechos no serán conculcados.

Observaciones del Poder Ejecutivo a la Autógrafa de la Ley de Consulta

El 21 de junio, el Presidente de la República alcanzó sus observaciones a la autógrafa de la Ley de Consulta.

Las observaciones presentadas dan cuenta de los intereses prioritarios del poder ejecutivo en la actualidad y del poco ánimo de llegar a un verdadero consenso fruto del diálogo. Muchos de los temas planteados en las observaciones de la Ley de Consulta son las mismas objeciones presentadas al concluir el desarrollo de la Mesa 3. Siendo que ahora el texto de esta ley se encuentra respaldado por el propio Congreso de la República, que como ya dijéramos, aprobó mayoritariamente el texto. Aún a pesar de ello, el Ejecutivo mantiene la misma posición.

Se ha alcanzado 8 observaciones al texto, de las que se puede mencionar:

1. El Estado es quien toma la decisión.

El ejecutivo plantea que se aclare que si tras el proceso de consulta no se llegase a algún acuerdo, el Estado tomará la decisión que considere adecuada, argumentando que los pueblos indígenas no tienen ninguna prerrogativa sobre los miembros de la Nación.

El proyecto de la Ley de Consulta aprobada lo establece claramente así en el segundo párrafo del artículo. “ (...) En caso no se alcance un acuerdo, corresponde a las entidades estatales adoptar todas las medidas que resulten necesarias para garantizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios.

Por lo que la aclaración que solicita el ejecutivo está incorporada al texto.

2. La decisión del Estado no puede sujetarse a la salvaguarda de los derechos de los pueblos indígenas.

El ejecutivo plantea que se debe privilegiar el interés general y el de la Nación, y en caso de daños se otorgarían indemnizaciones.

La sola postulación de esta idea nos muestra claramente el modelo que persigue nuestro actual Gobierno, pues de modo flagrante se expresa la posibilidad de que el Estado mismo consienta la conculcación de derechos. Siendo que es el propio Estado que tiene la obligación de respetar y asegurar la protección de todos los derechos humanos de sus ciudadanos.

3. Los planes, programas y proyectos no se deben someter a consulta.

El Ejecutivo argumenta que el Convenio 169, al cual se encuentra obligado, no establece que se someterán a consulta los planes, programas o proyectos de desarrollo nacional y regional.

Como se ha expresado a lo largo de todo el proceso de diálogo, el derecho a la consulta no debe entenderse únicamente a través del Convenio 169 sino además debe leerse de modo integral otros instrumentos internacionales que desarrollan este derecho y que son de observancia obligatoria para el Perú.

4. Las comunidades campesinas andinas y costeñas no son pueblos indígenas del Perú.

El Ejecutivo pretende desconocer la calidad de pueblo indígena a las comunidades campesinas del Perú, contradiciéndose así a la propia Constitución (artículo 89) y leyes dadas con anterioridad (Ley 22175).

Además, durante años el Estado peruano ha venido presentado en sus informes ante la OIT los avances en el reconocimiento de derechos a los pueblos indígenas del Perú. Siendo que en todas las oportunidades se ha expresado sobre las comunidades campesinas como pueblos indígenas y no como mestizos, como ahora pretende.

5. La representatividad de los pueblos indígenas debe ser verificada por la ONPE.

Con esta observación el Ejecutivo vulnera de manera abierta el derecho a la auto organización reconocido expresamente en la Constitución (artículo 89) pues una entidad ajena a la propia organización indígena no puede determinar quiénes son sus representantes.

Con lo expresado, se puede notar que las observaciones del Ejecutivo jurídicamente no tienen respaldo, por lo que las organizaciones indígenas vienen pidiendo no se incluyan ninguna de ellas al texto.

Dado que ya ha culminado el período legislativo, la autógrafa ha retornado a ambas comisiones, CAAAyE y CCR con las observaciones del ejecutivo a fin de que sea evaluado y de considerarse se modifique el texto. Una vez que se apertura el año legislativo (agosto), el texto pasará nuevamente a ser debatido en sesión del pleno donde para su aprobación se requerirá la mayoría calificada de los miembros del Congreso.

De los hechos acontecidos se puede notar como el Estado peruano, a pesar de los diversos comunicados de los organismos internacionales, persiste en el incumplimiento de su obligación de respetar los derechos fundamentales de los pueblos indígenas. El derecho a la consulta de los pueblos ha sido plenamente reconocido como parte de la legislación interna, pero a la fecha no se cuenta

con una norma marco que permita orientar los lineamientos a seguir desde cada sector. Esta situación ha permitido que muchos sectores trastoquen el término de consulta reinterpreándolo a la conveniencia de sus intereses.

La consulta en el sector de hidrocarburos

Previo al análisis de la normativa que erróneamente pretende regular la consulta a los pueblos indígenas, se mencionará algunos elementos importantes de la consulta con la finalidad de reflejar la inconsistencia de la actual norma de consulta en las actividades de hidrocarburos.

El derecho a la consulta de los pueblos indígenas, es el derecho por el cual a partir de un proceso de diálogo adecuado se deben tomar en cuenta las opiniones de los pueblos indígenas antes de la realización de alguna medida legislativa, administrativa o proyecto de desarrollo. Este proceso debe ser llevado a cabo por el Estado, en tanto está obligado a respetar los derechos de sus ciudadanos.

Para considerar un proceso de consulta se deberá tener en cuenta principios aplicables a todos los casos:

La Consulta debe ser previa, se debe realizar de modo previo a la realización de los proyectos a gran escala que afecten a las poblaciones indígenas que habiten en el área de influencia de la medida o proyecto.

En ese sentido el Relator Especial sobre Asuntos Indígenas de Naciones Unidas, James Anaya, ha expresado la importancia de que el proceso de consulta se inicie con toda la anticipación posible y que no se desarrollen estos procesos sólo cuando los Estados requieran la aprobación o no de un proyecto.⁵ Para ello, se deberá asegurar la participación de los pueblos indígenas en todas las etapas previas al inicio de los proyectos.

La consulta como proceso de diálogo, la OIT ha expresado que la consulta debe entenderse como una oportunidad de diálogo entre los representantes de los poderes estatales y los pueblos indígenas.⁶ Por ello, la realización de un taller informativo en la zona no significa el cumplimiento de la consulta. El objetivo debe ser lograr un diálogo entre las partes, lo que involucrará la generación de confianza y un proceso previo de información adecuado y oportuno para asegurar que el diálogo se dé en igualdad de condiciones (al menos en lo relativo a alcance de la información). El proceso de consulta no se puede verificar por la cantidad de talleres o reuniones que se realicen, sino en el objetivo que se ha procurado en cada una de esas reuniones o talleres; tal objetivo debe ser el de llevar a cabo un proceso de diálogo con los pueblos indígenas.

5 Principios internacionales aplicables a la consulta en relación con la reforma constitucional en materia de derechos de los pueblos indígenas en Chile. Relator especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. 24 de abril de 2009.

6 Guía para la Aplicación del Convenio 169. 2009. Pág. 59.

La buena fe y adecuación a las circunstancias, el proceso de consulta debe llevarse a cabo con miras a lograr el acuerdo o consentimiento, conforme lo establece el artículo 6 del Convenio 169. Es decir que se deben hacer todos los esfuerzos posibles que sean necesarios para lograr los objetivos de la consulta (el acuerdo o consentimiento). Asimismo, sobre la base de dicho principio de buena fe se puede entender que el mismo proceso deberá adecuarse a las circunstancias, sean geográficas o metodológicas, a fin de lograr los objetivos.

La finalidad de la consulta, como se ha venido mencionando la finalidad de la consulta es lograr el acuerdo o consentimiento de las partes previamente a la realización de la actividad, de conformidad con el Convenio 169.

No obstante, la Declaración de Naciones Unidas Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007 y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Caso Saramaka Vs. Surinam. 2007) han establecido que para el caso de realización de proyectos de desarrollo, se debe lograr obtener el consentimiento de los pueblos indígenas que habitan el territorio donde se pretende realizar la actividad. De este modo, en el caso de la actividad de hidrocarburos se debe lograr el consentimiento de la población indígena.

En el caso de análisis -actividades de hidrocarburos- se debe analizar como el derecho a la consulta descrito se efectiviza.

El derecho a la consulta en la actividad de hidrocarburos

De la revisión de las ideas fundamentales del derecho a la consulta de los pueblos indígenas pasaremos a revisar el proceso de la actividad de hidrocarburos en lo relativo a los momentos de participación ciudadana incidiendo en los momentos donde se debiera llevar a cabo procesos de consulta.

Es importante aclarar que, en particular para el caso de los proyectos de desarrollo, el proceso de consulta no se agota en un único momento de la actividad. Es decir, no sólo se debe realizar para pedir el consentimiento para el otorgamiento del lote, sino que se trata de la instauración de un diálogo permanente y constante a todo el desarrollo de la activi-

dad. Es decir, se deberán seguir procesos de consulta durante cada etapa de la actividad: Negociación, Exploración y Explotación.

a. La consulta durante la etapa de negociación

Como hemos mencionado, se debe realizar procesos de diálogo antes de la realización del proyecto, lo cual debe entenderse antes del inicio de la etapa de negociación, esto es antes incluso de la calificación de empresas, pues de otro modo ya no se estaría permitiéndole al pueblo indígena que decida sobre sus propios modelos de desarrollo. Como hemos visto, este derecho a la determinación propia de sus vidas es el derecho que se debe resguardar, por lo que en aras de garantizarlo el proceso se debe iniciar lo antes posible.

En el Perú, Perupetro S.A. es la empresa estatal encargada de la promoción, suscripción y supervisión de los contratos referidos a la actividad de hidrocarburos. Asimismo, es la encargada de establecer los linderos de cada lote y de ponerlos en oferta a través de procesos de negociación que concluyen con la suscripción del mismo. Por ello, corresponde a esta entidad realizar los procesos de consulta en el marco de la etapa de negociación.

Desde 2007, a partir de la Segunda Disposición Final del Decreto Supremo 015-2006-EM, Reglamento para la protección ambiental en las actividades de hidrocarburos, Perupetro S.A. cumple con informar, mediante talleres, a las poblaciones de las áreas en las cuales se esté negociando la suscripción de un contrato. Estos talleres sólo tienen una finalidad informativa, a pesar de la vigencia del Convenio 169.

Posteriormente, debido a los numerosos conflictos sociales presentados y ante las recomendaciones de la propia OIT se promulgó el Decreto Supremo 012-2008-EM, Reglamento de Participación ciudadana para la realización de actividades de hidrocarburos, a partir del cual se precisaron actividades de información que involucrasen tanto a la población local como a los pueblos indígenas que serían involucrados en tales actividades.

De la lectura del artículo III del Título Preliminar⁷ se nota cómo el legislador ha tenido la intención de dar igual tratamiento al derecho a la consulta y al de participación ciudadana.⁸ Asimismo, en dicho artículo se establece que la finalidad del proceso será la de llegar al mejor entendimiento sobre los alcances del proyecto y sus beneficios, siendo que como ya se ha anotado la finalidad de los procesos de consulta debe ser llegar a un acuerdo o consentimiento entre las partes. De este modo ha sido incorporado en el texto del proyecto de Ley de Consulta.

Este reglamento establece las actividades que se deben realizar en el marco de los procedimientos de participación ciudadana en las actividades de hidrocarburos. Así, en la etapa de negociación se indica expresamente a Perupetro S.A. como la entidad que estará a cargo del desarrollo de los procesos de participación.⁹ Asimismo, se señala la información que deberá alcanzarse a la población. Sin embargo, si bien el proceso pareciera ser bastante previo no se trata de un proceso de consulta propiamente. Por un lado, se tiene que la finalidad no fue lograr el consentimiento de la población a través del diálogo sino meramente informarla y

7 Artículo III.- De los derechos de los pueblos indígenas (D.S 012-2008-EM)

En el desarrollo de las Actividades de Hidrocarburos, el Estado promueve el pleno ejercicio de los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres, tradiciones y sus instituciones.

La Consulta, como forma de participación ciudadana, llevada a cabo por los pueblos indígenas deberá ejercerse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar al mejor entendimiento sobre los alcances del proyecto y sus beneficios, en el marco del artículo II del Título Preliminar del presente Reglamento.

8 Se debe tener en cuenta que el derecho a la consulta difiere del derecho a la participación ciudadana. En primer lugar, el de consulta se trata de un derecho colectivo reconocido a los pueblos indígenas, en tanto el de participación es un derecho reconocido a todos los ciudadanos. Asimismo, la participación ciudadana no pretende como finalidad el acuerdo o consentimiento con los participantes como si ocurre con el derecho a la consulta

9 Artículo VI.- Oportunidad (D.S 012-2008-EM)

La oportunidad en la que se aplicará el presente Reglamento será durante las siguientes etapas:

- Participación Ciudadana derivada de la negociación o concurso de los Contratos de Exploración y/o Explotación de Hidrocarburos: Proceso de Participación Ciudadana que se desarrolla a través de una serie de actuaciones a cargo de PERUPETRO S.A., que comprende el proceso de negociación con las empresas interesadas hasta su adjudicación y posterior presentación de las empresas a las poblaciones Involucradas.
- Participación Ciudadana durante la elaboración y evaluación de los Estudios Ambientales: Proceso de Participación Ciudadana que se desarrolla durante la elaboración y evaluación de los Estudios Ambientales, que desarrollarán los Titulares del proyecto, con o sin participación de la DGAAE.
- Participación Ciudadana posterior a la aprobación de los Estudios Ambientales: Proceso de Participación Ciudadana que se desarrolla luego de la aprobación de los Estudios Ambientales, durante el ciclo de vida del proyecto.

ello se deduce de la información que se les alcanza en los talleres: lista de contratos en negociación, mapa de lotes, empresas interesadas, criterios de selección de la empresa.¹⁰

b. La consulta durante la etapa de exploración y explotación

De igual modo, la norma regula las actividades de participación ciudadana con ocasión a la elaboración y evaluación de los estudios ambientales.

Así, se señala que la autoridad encargada de los procesos será la Dirección General de Asuntos Ambientales y Energéticos (DGAAE), la cual tendrá a su cargo el desarrollo de los mecanismos de obligatoria realización como los Talleres Informativos y las Audiencias Públicas. Ambas actividades se desarrollan en el marco de la aprobación de los estudios de impacto ambiental. Asimismo, se incorpora incluso los contenidos que deberán ser abordados en los talleres informativos. No obstante como hemos comentado, el proceso de consulta debe asegurar que la información haya sido trasladada a los interesados en un momento previo de modo tal que al momento de instalarse el diálogo haya un cierto equilibrio en la discusión.

Resulta también cuestionable el hecho que durante el momento mismo del desarrollo de la actividad no se haya previsto un espacio de información -menos de consulta- obligatorios a cumplir por parte de la empresa. Sólo se han considerado de modo complementario mantener un equipo de promotores, contar con una oficina de participación e información y

10 Artículo 6. Desarrollo de los procesos a cargo de PERUPETRO S.A. (D.S 012-2008-EM)

Al inicio del proceso de negociación o concurso y previo al envío del proyecto de Contrato al Ministerio de Energía y Minas, PERUPETRO S.A. informará a través de su página web y mediante comunicaciones dirigidas a los representantes de los Gobiernos Regionales, Locales y organizaciones representativas de las Poblaciones Involucradas, de las áreas de los lotes donde se desarrollaría la actividad, lo siguiente:

- a. Lista de Contratos en negociación o concurso con indicación de la fecha de inicio.
- b. Mapa de lotes.
- c. Empresa (s) petrolera (s) interesada (s)
- d. Criterios para la selección de las Empresas

Al inicio del proceso de negociación o concurso, PERUPETRO S.A. deberá realizar Eventos Presenciales con el objeto de conocer las percepciones locales respecto al proyecto que se prevé ejecutar. La información generada será remitida al Registro de Actuaciones de la DGAAE. Asimismo, PERUPETRO S.A., una vez suscrito el Contrato de Exploración y/o Explotación de Hidrocarburos, informará a través de el (los) Evento (s) Presencial (es), lo siguiente:

- a. Empresa Petrolera adjudicataria.
- b. Número del Decreto Supremo que autoriza la suscripción del Contrato.
- c. Criterios utilizados para la calificación de las Empresas.
- d. Modalidad de contratación utilizada, de ser el caso.
- e. Mapa del área del Contrato (Lote).
- f. Programa de actividades a desarrollar.
- g. En el caso del Evento Presencial, PERUPETRO S.A. procederá a presentar al Contratista ante la población del área de influencia.

difusión de las actividades en medios.¹¹ Ninguno de éstos puede considerarse como de consulta. Es decir que durante la exploración y explotación misma, no se ha procurado mecanismos de participación ni de consulta a la población indígena.

Conclusiones

- Durante el último año se han logrado importantes avances para la implementación del derecho a la consulta a los pueblos indígenas. No obstante, a la fecha el Gobierno permanece renuente a la aprobación de una Ley marco, pese a la obligación internacional adquirida y de los compromisos asumidos con las propias organizaciones indígenas a nivel nacional.
- Resulta necesario contar con lineamientos marco que precisen cómo deben realizarse los procesos de consulta en todos los niveles aplicables del Estado. De este modo, las actuales normas que pretenden regir la consulta a los pueblos indígenas, en particular en la actividad de hidrocarburos, deberán adecuarse a fin de prevenir mayores situaciones de conflicto social.
- La aprobación de la mencionada Ley de Consulta, constituirá a su vez un nuevo reto en el escenario nacional que debe llevarnos a la generación de las capacidades de los funcionarios públicos para la comprensión de los alcances de los derechos de los pueblos indígenas y de la realidad nacional.

11 Artículo 12.- Mecanismos de Participación Ciudadana Complementarios (D.S 012-2008-EM)

Sin perjuicio de los mecanismos obligatorios que deben ser desarrollados, se podrán utilizar los siguientes mecanismos complementarios, según resulten apropiados, de acuerdo con las características particulares de cada proyecto, considerando su magnitud, área de influencia, situación del entorno, sensibilidad social del área, la envergadura y complejidad del proyecto:

- a. Buzón de observaciones y opiniones.
- b. Oficina de Información y Participación Ciudadana.
- c. Visitas guiadas.
- d. Equipo de promotores.
- e. Difusión a través de medios de comunicación escrita, televisiva o radial.

Para tales efectos, la DGAAE podrá disponer que el Titular del Proyecto realice diversos mecanismos complementarios de Participación Ciudadana.

Apostillas



LA CUMBRE SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO DE TIQUIPAYA Y LA MESA REBELDE

Shirley Lara - Pablo Regalsky¹

La Mesa Popular N° 18 constituyó un espacio de reflexión y denuncia adherido a la Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra (CMPCC) que se desarrolló en Tiquipaya, Cochabamba del 20 al 22 de abril de 2010.

El Gobierno boliviano encabezó una ofensiva contra los acuerdos de Copenhague que una mayoría sumisa de países firmó en diciembre de 2009. Dichos "acuerdos", fabricados en reuniones secretas, fueron puestos a consideración del plenario de representantes de naciones dándoles sólo una hora para considerarlos y aprobarlos. Los países del ALBA justificadamente lo han rechazado. Esos acuerdos significan que los países dominantes se arrojan el derecho de utilizar los desastres que se avecinan para reforzar su poder, así como lo han hecho en Haití, y revitalizar un capitalismo moribundo.

Como parte de ese esfuerzo contra los acuerdos de Copenhague, Evo Morales, presidente de Bolivia, convocó a los pueblos del mundo a una cumbre climática y movilización mundial en defensa del medio ambiente y el agua.

La CMPCC reunió a representantes de los pueblos, de los grupos indígenas, campesinos, movimientos sociales, científicos, académicos y delegaciones oficiales que, según la página oficial de la CMPCC, fueron más de 35.000 personas de 140 países. Moira Millán, representante del pueblo mapuche decía: *"Nosotros también estamos sufriendo de este capitalismo feroz que viene a saquearnos (...) las cárceles se están llenando de mapuches, se nos acusa de ser terroristas. Nuestro padecer hoy en las cárceles es por defender la vida, los bosques defendernos de las empresas forestales que han invadido todo nuestro territorio arrasando nuestros bosques de pinos y eucaliptos"*.

La mesa "rebelde" fue impulsada por organizaciones indígenas, campesinas y populares

Si bien el Gobierno nacional reconoció oficialmente 17 mesas de trabajo y otros eventos autogestionados, la Mesa Popular N° 18: Derechos Colectivos y Derechos de la Madre Tierra, también fue una parte activa de la Conferencia porque constituyó un espacio en el que los movimientos sociales debatieron y denunciaron el modelo extractivista y desarrollista que impulsa el capitalismo depredador que ha derivado en la catástrofe climática afectando a sus territorios y a su modo de vida. La diferencia respecto a las otras 17 mesas es que los movimientos sociales plantearon aquí ser consecuentes con el discurso anti-capitalista y llevar ese discurso a la práctica. El Sumaj Qamaña, el buen vivir, no puede quedar en el papel, dicen dirigentes de las

¹ CENDA - www.cenda.org

regiones afectadas por las industrias extractivas hoy amenazadas por la decadencia de una civilización que, en su hambre por convertir todo en mercancía, amenaza arrastrarnos a todos al colapso:

“Cuando el hermano Morales manifiesta de que el respeto a la madre tierra a la Pachamama no va con el socialismo ni con el capitalismo, es otro modelo de desarrollo, el modelo de desarrollo del Ayllu, el modelo comunitario como es conocido en el contexto internacional, entonces no podemos quedar en discurso sino debemos hacer en la práctica, eso es lo que debemos notar y manifestar nuestro pleno respaldo a esta cumbre de los pueblos, sin embargo, también nosotros queremos ser escuchados, eso es lo más importante hermanos y hermanas y que las propuestas que salgan de esta cumbre y de esta mesa 18 sean vinculantes, eso es lo básico” dijo Rafael Quispe del CONAMAQ.

La Mesa N° 18 se instaló pese a la molestia gubernamental y despertó la expectativa de los participantes en la CMPCC, incluidos los visitantes del exterior. Naomi Klein, conocida escritora y ambientalista canadiense, se hizo presente y manifestó:

“Esta Mesa 18 ‘rebelde’, es en realidad la representación de los verdaderos luchadores contra el cambio climático, que están en los puntos de conflicto con las empresas extractivas, donde se sienten más sus efectos y estoy orgullosa de estar aquí con ustedes”.

Días previos al evento algunas autoridades de Gobierno hicieron lo posible por evitar su instalación, pero por el contrario el resultado fue que visibilizaron a la denominada Mesa “Rebelde”. El vicepresidente Álvaro García Linera se pronunció públicamente en varias oportunidades, incluso calificándola como “orgia de ONG” (Erbol, 23 de abril), después de reconocer que no se aceptó el pedido de Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ) para que instale la Mesa 18 en la Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y la Defensa de la Madre Tierra (CMPCC), porque este tema había sido

definido en consulta con las organizaciones sociales (Radio Fm Bolivia.com, 19 de abril de 2010). El mismo lunes 19, el canciller David Choquehuanca, dijo que la mesa 18 no estaba considerada dentro del programa oficial

“Aquí no hay mesas particulares, todos nosotros tenemos que construir una propuesta global, el consenso es eso, saber escuchar, saber respetar, tenemos que sacar una sola propuesta todos los pueblos, los participantes y sectores, se respeta la participación de todos”, sostuvo Choquehuanca (Erbol: 20 de abril de 2011).

El vocero presidencial Iván Canelas se incomodó cuando un periodista de la Red Erbol le preguntó sobre la Mesa 18:

“Yo no conozco ninguna Mesa 18, no está en la inauguración, cuando tú organizas algo programas quiénes van a trabajar ¿no ve?, y no sé de dónde te inventas eso, ahora que habrá gente que quiere mesa 20, 21, es problema de ellos, tendrían que ir a las mesas de autogestión, pero aquí desde el inicio se programó 16 paneles donde van a estar los expertos y 17 mesas, de manera que yo no tengo idea siquiera de eso”, señaló (Erbol: 19 de abril de 2010).

El Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qollasuyo (CONAMAQ) fue la organización que prendió la chispa y provocó la llama que aún no se ha apagado en Tiquipaya. A través de su portavoz, Rafael Quispe, anunció la creación de la Mesa 18, en la que se debatiría el modelo ‘extractivista’ del cual, aseguran, el Gobierno obtiene el 80% de los ingresos del país.

“Cuando se dice defendamos la Madre Tierra, primero empecemos por casa, porque no vamos a vivir en equilibrio y en armonía con ella a través de una política de desarrollo que se basa en la industria extractiva”, enfatizó Quispe.

En la inauguración de la Mesa Popular N° 18, Rafael Quispe Mallku de la Comisión Reconstitución e Industrias Extractivas del CO-

NAMAQ, manifestó que la organización le había pedido al Gobierno que se incorpore una mesa para analizar los conflictos socioambientales que provocan las transnacionales en el país a través de los megaproyectos, pedido que no fue aceptado.

Mientras la Mesa 18 fue impulsada por varias organizaciones indígenas campesinas y populares de Bolivia para discutir los efectos negativos de los proyectos mineros, petroleros, camineros e hidroeléctricos, instalados en nuestro país para favorecer a capitales extranjeros y a sus socios locales privados (Conosur Ñawpaqman N° 137: Suplemento Especial), el Gobierno planteaba que la reunión de Tiquipaya debía centrarse en demandas globales, como la exigencia de que se apruebe una reducción inmediata de las emisiones de gases de efecto invernadero y la puesta en vigencia del tratado de Kyoto. Lamentablemente existía una contradicción desde el punto de vista gubernamental, pues según éste y para el interés “nacional” era necesario lograr que los países industriales disminuyan su producción industrial pero al mismo tiempo, el Gobierno del Estado Plurinacional promueve que el territorio nacional, y en particular, los territorios de los pueblos indígenas, se conviertan en tierra de nadie para que las multinacionales expandan sus operaciones sin límite (www.vicepresidencia.gob.bo). Así, mientras se desarrollaba la CMPCC, el ministro de Hacienda Luis Arce estaba realizando una serie de conferencias en Nueva York para dar garantías a las empresas norteamericanas que quisieran invertir en el país en el marco del programa de inversiones “Patria Fuerte Industrial en la Era Satelital” (Los Tiempos, 23.4.2010).

Vulneración del derecho a la consulta: exploración petrolera en territorios indígenas

Uno de los casos analizados fue la exploración petrolera en el norte de La Paz que se realizó sin la respectiva consulta previa e informada al pueblo mosetén y que ha causado impacto en los bosques y en el recurso agua de este territorio indígena.

El año pasado la Tierra Comunitaria de Origen (TCO) mosetén fue invadida por las labores de exploración petrolera de la empresa boliviano-venezolana Petroandina, que actúa con la empresa norteamericana Geokinetics.

Vilma Mendoza, de la Organización del pueblo indígena mosetén manifestó que su pueblo fue vulnerado en su derecho a la consulta para la implementación de estos proyectos “no es que nosotros nos opongamos, nosotros si queremos el desarrollo siempre lo habíamos dicho (al presidente Morales) pero queremos otro tipo de desarrollo...quisiéramos nosotros pedir al Gobierno y a los ministerios se dedicaran un poco más en la agricultura y no siempre nos centralicemos en megaproyectos en proyectos grandes y en que hay que vender petróleo afuera o hacer proyectos muy grandes como que más mercantilistas” expresó Mendoza, al mismo tiempo que denunció que la petrolera también pasó por alto la estructura de la organización indígena y más bien lo que hizo fue comprar a algunos dirigentes ocasionando peleas entre las comunidades.

En un artículo de La Prensa, Humberto Vacaflor se cuestiona: “Si se mira bien, la Mesa 18 de Tiquipaya estuvo conformada por las organizaciones de pueblos originarios que le piden al presidente Evo Morales cumplir con lo que dice la Constitución. A estos pueblos les dio mala espina aquella frase

del presidente Morales, tan parecida a la de Alan García, acerca de "sino podemos entrar al Amazonas a buscar petróleo, ¿entonces de qué vamos a vivir?".

Represas: negocio de los bancos y genocidio de los pueblos ²

Otro de los casos que generó debate y polémica en la Mesa 18, fue el tema de la construcción de las represas. 'El Complejo Hidroeléctrico del río Madeira es uno de los proyectos más grandes de la Amazonía que afectará el territorio boliviano, peruano y brasilero,

El Banco Nacional de Desarrollo Económico e Social (BNDES) es el principal financiador de las obras junto a los bancos Santander, Bradesco y Unibanco. Para hacer más efectiva la construcción de las represas del lado brasilero, en Bolivia se hará la represa de Cachuela-Esperanza que causará graves daños al medio ambiente.

Marco Herminio Fabricano, cacique mayor del Consejo Indígena del Sur del Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécuire (CO-NISUR-TIPNIS) en una de sus intervenciones dijo:

"No podemos entender cómo será defender a la madre tierra, ¿será poner una hidroeléctrica en Cachuela Esperanza? meter energía eléctrica con ganas, y bueno pues para nosotros eso no nos va a beneficiar a nosotros, pues quieren destruir nuestro territorio y gozar de mucho dinero y a nosotros dejarnos más empobrecidos todavía".

También la Mesa "rebelde" contó con la presencia de Elías Dubowski representante del movimiento de los afectados por las represas en la zona brasilera, un movimiento que tiene más de 30 años en Brasil que vienen luchando contra los megaproyectos "las transnacionales vienen a tomar nuestra energía, nuestra tierra y nuestros bienes naturales, por ello quiero denunciar a las transnacionales y al Gobierno

brasileño, que en contra de una decisión de la justicia brasilera hizo la rifa de la hidroeléctrica de Belo Monte del departamento de Pará en Brasil que va a ser la cuarta mayor hidroeléctrica del mundo, estamos evaluando y en todo hay una serie de estudios que va a ser un genocidio para los pueblos originarios, para los campesinos, para el medio ambiente va a ser un desastre social y ambiental" expresó Dubowski a tiempo de manifestar la necesidad de hacer una alianza internacional y seguir luchando en contra de las hidroeléctricas en el Brasil y en todo el mundo.

Proyectos extractivos mineros causan muerte de la madre tierra

Rafael Quispe, mallku encargado de las industrias extractivas, resaltó "el apoyo total al hermano Evo Morales porque materializa el respeto a la madre tierra", pero también señaló la necesidad de que las conclusiones que salgan de esta mesa "sean vinculantes, como mínimo, en los países del ALBA y en Bolivia", y reforzó el pedido de un tribunal climático.

Insistió en la necesidad de coherencia entre teoría y práctica, y recordó a la vez que "en Corocoro (donde existe un emprendimiento minero), cuando quisimos que el agua volviera a su curso nos mandaron dos camiones del Ejército". No fue el único caso. "Enviamos toda nuestra solidaridad a los hermanos de San Cristóbal", donde se lleva adelante otro emprendimiento minero y recordó que cuando las comunidades se movilizaron en contra de la contaminación, "el Ministro de Defensa amenazó con meterles la fuerza pública" (IWGIA, 21.4.2010).

La Empresa Minera San Cristóbal (MSC) se encuentra en el cantón de San Cristóbal, municipio de Colcha K, en la provincia de Nor Lípez del departamento de Potosí. Es una mina grande de zinc, plata y plomo a cielo abierto que comenzó sus operaciones en el año 2007. La MSC es explotada por la transnacional japonesa SUMITOMO, y según un estudio reali-

zado el 2009 por el hidrogeólogo Robert Moran, la mina extrae diariamente entre 50.000 y 40.000 metros cúbicos de aguas subterráneas no renovables, esto está secando las fuentes de agua de las comunidades del Altiplano Sud de Potosí.

Francisco Quisbert ex ejecutivo de la Federación Regional Única de Trabajadores Campesinos del Altiplano Sud (FRUTCAS) dio a conocer esta problemática y la preocupación de las comunidades afectadas por la extracción masiva de aguas subterráneas fósiles que realiza la minera San Cristóbal "el cambio climático es causado por los países más desarrollados que emanan gases, grandes cantidades de gases tóxicos en este caso decimos que el capitalismo no sólo está en los países desarrollados sino tiene su presencia en nuestros países, como la minera San Cristóbal que inicialmente estaba a cargo de Apex Silver y ahora está a cargo de Sumitomo y los efectos que trae son sequía, poca lluvia, desaparición de los glaciales, subida de la temperatura." manifestó Quisbert.

Por otra parte, en la Mesa 18 otro de los temas polémicos fue el proyecto hidrometalúrgico de Corocoro que se encuentra a 120 kilómetros al sudoeste de la ciudad de La Paz, fue reinaugurado por el presidente Evo Morales en el año 2009 e inició sus operaciones sin que el Estado haya realizado la consulta previa e informada a las comunidades afectadas.

Miguel Vargas del Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS), manifestó que el contrato de COMIBOL de Bolivia y KORES de Corea no ha reconocido el derecho a consulta que tienen los pueblos indígenas y éste solamente reconoce este derecho en una de las cláusulas al referirse a la obtención de la licencia social que no ha sido cumplida y ocasionando la vulneración de los derechos de las comunidades del Jach'a Suyu Pakajaqi, quienes demandan al Ministerio de Minería y a la Unidad de Medio Ambiente de este ministerio la realización de un proceso de consulta así como lo reconoce el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de las Naciones Unidas y la Constitución Política del Estado.

Por su parte, Genaro Tola Mallku de Jach'a Suyu Pakajaqi, quien estuvo presente en la Mesa 18, dijo que la empresa minera COMIBOL empezó a trabajar en el lugar sin consultar a las comunidades de esa región "La COMIBOL tiene un riesgo compartido con una empresa coreana que en la actualidad está en la etapa de exploración, la COMIBOL ya debería haber saneado todo ese lugar, pero está metiendo a la empresa coreana en la etapa de exploración y entonces ahora la empresa coreana ya está terminando su contrato de exploración, y en realidad va entrar a explotar, tiene con el Gobierno un contrato de 30 años con la provincia, se va quedar un lugar desierto allá, ya no va a haber ni sembradíos, todo lo contaminarán, pero como ellos nos ofrecen va a haber fábricas y trabajo, pero el empleo será para unas cuantas personas se llevarán pues todo el mineral al exterior, entonces nuestra preocupación grande es en este momento tomar acciones de hecho, que es lo que vamos hacer para lo posterior".

² Basado en informe del Conosur Ñawpaqman N° 137: Suplemento Especial.



Foto: Archivo Shirley Lara

Otro de los temas que también se debatió en la Mesa "rebelde" y que es parte de los proyectos extractivos mineros, es la explotación de hierro en el Mutún. En julio de 2007, el Estado boliviano, representado por La Empresa Siderúrgica del Mutún (ESM), firmó con la empresa india Jindal Steel & Power un contrato de explotación e industrialización del 50 por ciento de los yacimientos de hierro del cerro El Mutún, en la provincia Germán Busch del departamento de Santa Cruz.

La zona donde está asentado el Proyecto Mutún, está conformada por serranías donde se encuentran las nacientes de aguas que van y alimentan lo que es el Pantanal, en esta parte se encuentra un ecosistema único en el mundo que es el bosque seco chiquitano, que solo existe en Bolivia y cuyas especies son muy importantes, el pantanal es la cuarta reserva de agua dulce superficial del mundo y su función para todo el país y la zona es regular las inundaciones y las sequías en gran parte del oriente boliviano.

Eldiberto Valle, representante de Puerto Suárez, manifestó la preocupación de las comunidades que están cerca del Mutún "Sufrimos por la minería del Mutún, y bueno para todos es un bum, llegó la minería para todos, hay plata y todo, pero nadie se da cuenta que al explotar el Mutún el impacto ambiental va a ser muy grande porque ahí estamos en el co-

razón del Pantanal boliviano que es rico en reservas naturales, aves, peces, animales silvestres, pero al empresario extranjero no le importa, pero aquí estamos presentes frente a ustedes para hacerles conocer nuestra palabra y buscar su apoyo".

Sofía Balcázar de PROBIOMA, manifestó que el estudio de factibilidad económico de la empresa Mutún que solo se concentra en el tema económico dice que van hacer uso de la laguna Cáceres en una cantidad de 1.540 litros de agua por segundo, y eso tendrá un gran impacto socioeconómico ya que en comunidades y la población de Puerto Suárez y de Puerto Quijarro todo el movimiento económico se genera en torno a la pesca. Existen miles de familias que viven sólo de la pesca, entonces éste es uno de los problemas más preocupantes en el caso del estudio del impacto ambiental, y otro aspecto es que este estudio es bastante ineficiente, pues no contiene descripciones del estado actual de los recursos hídricos, de la flora y de la fauna, que permitan en algún momento hacer un monitoreo ambiental en la zona, se está planteando y se ha planteado a las instancias del Gobierno, la realización de un estudio de evaluación ambiental estratégica que permita evaluar no solo impactos ambientales sino económicos y sociales, que tendrían éste y otro proyectos que se están asentados en el lugar.

El IIRSA y los proyectos camineros avasallan territorios indígenas

Finalmente uno de los temas que se analizó en la Mesa 18 fue el tema de la construcción de la carretera Villa Tunari-San Ignacio de Moxos, que forma parte del corredor Este-Oeste del IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana). Las carreteras atravesarán el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore donde habitan pueblos indígenas como los mojeños, yuracarés y chimanes. Silvia Molina representante del Foro Boliviano sobre Medio Ambiente y Desarrollo (FOBOMADE) manifestó que el IIRSA es una iniciativa para el acceso interoceánico de Brasil a los mercados del Pacífico, circulando sus mercancías a través de Bolivia. Nuestros territorios y nuestros recursos formarían parte de ese mismo mercado, es decir el mayor acceso de las empresas de las grandes transnacionales mineras, petroleras, del agro negocio a tierras, a los recursos naturales.

Marco Herminio Fabricano, cacique mayor del Consejo Indígena del Sur del Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécore (CONISUR-TIPNIS) señaló al respecto que tampoco el Gobierno ha realizado la consulta previa e informada a los pueblos que habitan en ese territorio "Lo que venimos sufriendo como pueblos indígenas, ya lo han mencionado muchos, que se nos atropella, no se nos consulta, no se nos toma en cuenta para las decisiones, así ahorita a nivel de Gobierno, somos parte de este proceso de cambio: lo apoyamos, lo hemos defendido, hemos puesto nuestro voto en las ánforas, pero ahora se han olvidado de nosotros, entonces nos confunde la situación" indicó Fabricano.

"A ese camino, a ese proyecto carretero (Villa Tunari San Ignacio- San Ignacio de Moxos) la hemos llamado la carretera del Apocalipsis, porque va a destruir muchas cosas. Es preferible que no haya ese camino, porque se va a perder la biodiversidad que tenemos en ese bosque tan lindo y tan hermoso, que es el único patrimonio que tenemos a nivel nacional" finalizó Fabricano.

De la misma forma Ignacia Vilché, dirigente titular del Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécore, manifestó su preocupación y rechazo a la construcción del proyecto caminero. "Es muy preocupante porque la carretera va a tumbar grandes cantidades de árboles y van a tapar los ríos donde tenemos peces, y bueno más que todo ahí es nuestro supermercado de nosotros los pueblos indígenas que vivimos dentro de ese territorio, y como que de ahí nos quita la vida si esta carretera pasa. Esos impactos que se han dado en otros territorios no quisiéramos tenerlos hermanos, y por esa misma razón estamos aquí y queremos decirle a la opinión pública de que nosotros vamos a defender ese territorio".

Declaración de la Mesa Popular N° 18: Derechos Colectivos y Derechos de la Madre Tierra

Esta mesa convocada por el CONAMAQ representa a los pueblos del mundo.

La Mesa N° 18 se constituyó como un espacio necesario de reflexión y denuncia en el marco de la Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra, a fin de profundizar la lectura sobre los efectos locales del capitalismo industrial global. Asumimos la responsabilidad de cuestionar a los regímenes latinoamericanos denominados populares y a la lógica depredadora y consumista, la lógica de la muerte del desarrollismo y del neo extractivismo...

La historia nos enseña que sólo hay un camino efectivo para transformar la sociedad y para construir una alternativa socialista al capitalismo: la movilización social permanente y la articulación de nuestras luchas.

RESOLVEMOS:

PRIMERO.- *Repudiamos al imperialismo, a las transnacionales y a los gobiernos del denominado progresismo latinoamericano que impulsan proyectos de energía y mega infraestructura de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) en todos los territorios latinoamericanos –especialmente territorios indígenas y áreas protegidas– diseñados por bancos, empresarios y constructores privados con una visión neoliberal y explotadora.*

SEGUNDO.- *Exigimos cambiar el modelo de pseudo desarrollo que privilegia las exportaciones de materias primas. Se plantea avanzar en la construcción de alternativas que estén en función de los intereses de los pueblos, privilegiando la equidad, la solidaridad y la complementariedad.*

TERCERO.- *Pedimos concertar y construir un modelo de gestión racional de los Recursos Naturales acorde a la filosofía, cultura y usos y costumbres de los pueblos, que se sustenta en un modelo social y comunitario respetuoso de los Derechos de la Madre Tierra, Pachamama, Gaia.*

CUARTO.- *Ante la falta de voluntad política de los gobiernos del mundo, las organizaciones sociales y campesinas exigimos la facultad de definir un nuevo modelo de gestión y control directo del patrimonio natural. El control directo de los trabajadores del campo y de la ciudad imponga políticas de gestión de la biodiversidad en función de las necesidades de los y no de la dependencia de nuestros países.*

QUINTO.- *Pedimos a los Estados respetar y hacer cumplir los derechos indígenas aprobada por la ONU gracias a la lucha de las organizaciones indígenas originarias campesinas. Exigimos la derogación de las normas legales que criminalizan las luchas sociales en defensa de los territorios comunitarios, y que se sancione a los gobiernos criminales.*

SEXTO.- *Hacer pública la necesidad de eliminar el latifundio, la biopiratería y el agronegocio; y recuperar el conocimiento ancestral de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos del mundo; la promoción de la producción ecológica, y la reproducción del modelo comunitario, las capacidades de reproducción del bosque y la biodiversidad, para hacer frente al Cambio Climático.*

SÉPTIMO.- *Exigimos la reversión y la expulsión de las corporaciones transnacionales, de algunas ONGs que apoyan los proyectos de dichas corporaciones, y de medios de comunicación que propagandizan el saqueo y vulneran los derechos colectivos. Exigimos la reposición de los bienes naturales depredados y usurpados. Planteamos la suspensión de toda actividad, obra o proyecto extractivo responsable y causante del Cambio Climático, del desplazamiento de poblaciones de sus territorios, y de las afectaciones socioambientales en territorios de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos del mundo.*

OCTAVO.- *Exigimos el cumplimiento de los derechos colectivos vulnerados en los conflictos socioambientales en los siguientes casos: Corocoro – Jacha Suyu Pakajaqi, Lliquimuni - Pueblo Indígena Mose-tén - San Cristobal – FRUTCAS Sudoeste de Potosí - Mutún – Chiquitania Pantanal, TIPNIS – CONISUR, Cuenca Huanuni, Lago Po-popo, Río Desaguadero, Cañadón Antequera, Consejo de Capitanes Guaranis Tarija, Charagua Norte – Asamblea del Pueblo Guaraní de Charagua Norte - represa del Río Madera en Brasil y Bolivia – lucha por la propiedad comunitaria de la tierra, MST Bolivia y movimiento campesino de Córdoba, Argentina – Justicia para los pueblos campesinos indígena originarios masacrados en Porvenir, Pando, el 11 de septiembre de 2008 – contaminación minera en Potosí – deforestación y minería en Guarayos – minería en Nor Chichas – casos Andalgalá en Catamarca y San Juan en Argentina – conflictos forestales en el territorio Mapuche, y otros casos nacionales e internacionales, a los cuales brindamos plena solidaridad en su lucha.*

NOVENO.- *Todos estos puntos se constituyen en el mandato de los pueblos reunidos en la Mesa 18 -promovido por el Consejo de Ayllus y Markas del Qollasuyu y otras organizaciones sociales del mundo- los cuales deben ser de cumplimiento vinculante por todos los Estados que aprovechan los bienes de la Madre Tierra.*

Es dado en Tiquipaya a los 21 días del mes de abril de 2010

Por la defensa de nuestros derechos, nuestros territorios y los derechos de la madre tierra.