

**UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR  
OFICINA LA PAZ**



**MAESTRÍA EN DERECHOS HUMANOS,  
DEMOCRACIA Y DESARROLLO**

Los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas  
en el Sistema Democrático

**Postulante:** Abog. Froilan Fernandez Nina

**Tutor:** Dr. Carlos Alberto Goitia Caballero

La Paz-Bolivia  
2014

## CONTENIDO

Agradecimientos.....	5
Introducción .....	6
Capitulo Uno	
LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y DERECHOS HUMANOS.....	8
1. Relevancia, interrogantes y alcance.....	8
1.1. Justificación.....	8
1.2. Objetivos.....	10
1.2.1 Objetivo General.....	10
1.2.2. Objetivos Específicos .....	10
1.3. Preguntas .....	11
1.3.1. Pregunta General .....	11
1.3.2. Preguntas Específicas .....	11
2. Marco teórico y conceptual .....	11
2.1. Marco Teórico.....	11
2.2. Operacionalización de conceptos .....	17
2.3. Metodología.....	25
3. Apuntes históricos de los pueblos indígenas de Bolivia.....	26
3.1. Organización social ancestral .....	31
Capitulo Dos	
PROCEDIMIENTO DEL DERECHO A LA CONSULTA EN INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS .....	33
1. La consulta previa, libre e informada en el ámbito del derecho internacional .....	33
1.1. Características y principios de la consulta.....	37
2. Bases de la consulta previa, libre e informada .....	39
3. Tipos de Consultas. ....	44
3.1. El desarrollo de la consulta previa, libre e informada. ....	48
4. Desafíos de la consulta previa, libre e informada.....	50
4.1. Derecho al consentimiento previo, libre e informado .....	52
5. Mecanismos internacionales de protección de los derechos de los pueblos indígenas .....	54
6. Organismos de vigencia de los derechos de los pueblos indígenas.....	60

## Capítulo Tres

### COMPARACIÓN DEL DERECHO A LA CONSULTA

#### DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN BOLIVIA, PERU Y COLOMBIA..... 65

1. Tratamiento del derecho a la consulta previa en Bolivia..... 65
  - 1.1. La consulta previa caso Tipnis (2011-2012) ..... 67
  - 1.2 Fortalecimiento del derecho a la consulta mediante una ley marco ..... 74
2. El derecho a la consulta previa desarrollado en Colombia..... 76
  - 2.1. Resoluciones y jurisprudencia referidas a la Consulta Previa..... 78
3. El derecho a la consulta de los pueblos indígenas en el Perú..... 84

## Capítulo Cuatro

#### EL ACCESO A LA AUTONOMÍA INDÍGENA ..... 95

1. Algunos aspectos de la libre determinación de los pueblos indígenas ..... 95
2. La autonomía indígena ..... 96
  - 2.1. La Autonomía Indígena Originaria Campesina..... 99
3. El proceso autonómico indígena originaria de Jesús de Machaca ..... 101
  - 3.1. La conversión de municipios a la autonomía indígena ..... 102
4. Las instancias participantes ..... 106
5. Estado de situación de las autonomías indígenas ..... 107
  - 5.1. Plataforma Interinstitucional de apoyo a los Municipios en Conversión a la AIOC .. 109
6. La Democracia planteado en la Constitución Política del Estado ..... 110
  - 6.1. La Democracia Intercultural, Normas y procedimientos propios de los pueblos indígenas..... 111

Conclusión ..... 113

bibliografía ..... 125

En la Web ..... 127

Anexo N° 1 ..... 128

Los municipios en conversión a Autonomía Indígena ..... 131

Anexo N° 2 ..... 131

Entrevista: evaluación del proceso autonómico originario..... 133

Anexo N° 3 ..... 133

Cuadro comparativo sobre los derechos de libre determinación del desarrollo, participación, consulta previa y el consentimiento ..... 139

Anexo N° 4 ..... 139

Comparativo de derechos humanos de los pueblos indígenas..... 139

CPE, DNUDPI y Conv 169 ..... 139

“coexistencia de varias naciones bajo el mismo Estado es una prueba,  
y es también la mejor garantía, de su libertad”.

**Lord Acton**

*Justificaciones liberales para los derechos de los grupos étnicos*

## AGRADECIMIENTOS

La presente tesis de maestría, se logró gracias al bagaje de conocimientos impartidos por las y los docentes durante mi permanencia en la Universidad Andina Simón Bolívar en el Posgrado Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (2007-2008), hacer mención al actual Rector José Luis Gutiérrez Sardan quien fue parte integrante del plantel docente en esa oportunidad, a quienes debo brindar mis sinceros agradecimientos.

Además manifiesto mi gratitud al tribunal conformado por Cancio Mamani López y Fernando Huanacuni Mamani. Un especial agradecimiento a Carlos Alberto Goitia Caballero, tutor de la tesis y docente de la UASB, quien brindó elementos vitales para comprender y superar las travesías investigativas; desde la elaboración del perfil de investigación, hasta la revisión del informe final para proceder con la defensa de la tesis. Es decir, el tutor con las acertadas guías metodológicas y experiencia en el tema han permitido concluir con la elaboración del presente informe consistente en los “Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas en el Sistema Democrático”. En ese sentido para todas y todos *jallalla*.

Finalmente, agradezco a mi familia, a mi madre Victoria Nina Laura y padre Macario Fernandez Vargas, expresando profundo reconocimiento, puesto que son fuente de inspiración constante.

Froilan Fernandez Nina

La Paz, julio de 2014

*Chuiquiago Marka-Kollasuyu*

## INTRODUCCIÓN

El proceso histórico de los derechos humanos incorporó los derechos colectivos de los pueblos indígenas con el fin de garantizar las formas de organización propias de los pueblos, y para conservar la diversidad cultural y preservar el medio ambiente.

Los derechos de esos pueblos indígenas se desenvuelven en espacios democráticos participativos, en los que interactúan actores sociales, naciones y pueblos indígenas (movimientos indígenas) como sujetos de derechos, y los actores políticos e institucionales (Ministerios, Defensor del Pueblo).

Además la exigibilidad y vigencia de los derechos humanos de los pueblos indígenas en Perú, Colombia y Bolivia, se verifican en los fallos de las instancias jurisdiccionales y en instancias que ejercen el control de constitucionalidad, mismos que observan atentamente los instrumentos internacionales de derechos humanos.

En Bolivia hay avances de la democracia intercultural que permiten el ejercicio de la libre determinación de esas naciones y pueblos indígenas originario campesinas, en ese sentido se identificó los elementos de mayor influencia en el despliegue en los derechos humanos de los pueblos indígenas en los componentes del derecho a la consulta previa libre e informada y el acceso a la autonomía indígena en un sistema democrático respetuoso de los Derechos Humanos. La interrogante principal señala ¿Cuáles son los elementos que tienen mayor influencia en el despliegue de los derechos humanos de los pueblos indígenas, en los componentes del derecho a la consulta previa libre e informada, y el acceso a la autonomía indígena en el sistema democrático respetuoso de los Derechos Humanos? Y las interrogantes secundarias son: ¿Por qué la conexión entre los fines democráticos y los objetivos del desarrollo socio-económico influyen en el ejercicio del derecho a la consulta previa libre e informada y del de acceso a la autonomía indígena de los pueblos indígenas? ¿Qué instrumentos de derechos humanos se vinculan con el derecho a la consulta previa, libre e informada, y el acceso a la autonomía indígena? ¿En qué medida el sistema de toma de decisiones propias de los pueblos indígenas repercute en el derecho a la consulta previa, libre e informada, y el derecho de acceso a la autonomía indígena en Bolivia? Para tal efecto la metodología utilizada fue la combinación de los métodos analítico, analógico y de la dogmática jurídica. La recopilación de información fue mediante la revisión de bibliografía, de

instrumentos internacionales, y de fallos de instancias jurisdiccionales que abordan los derechos de los pueblos indígenas, para luego sistematizar, analizar e interpretar los datos.

El texto comprende de cuatro apartados, el primer capítulo hace referencia a los Pueblos Indígenas y Derechos Humanos; en el que figuran los aspectos teóricos, metodológicos y conceptuales de la temática, seguidos de una descripción histórica y características organizativas de esos pueblos indígenas.

En los capítulos dos y tres consta el procedimiento del derecho a la consulta vinculada a los instrumentos internacionales de derechos humanos y la comparación del derecho a la consulta de los pueblos indígena en Bolivia, Perú y Colombia, respectivamente; en el que se exponen las particularidades del derecho a la consulta previa, libre e informada, y los mecanismos e instancias internacionales que protegen los derechos de los pueblos indígenas, cotejando de manera analítica y mostrando las aplicaciones, desde su inicio hasta la conclusión del proceso de consulta en los países estudiados.

El último capítulo referente al acceso a la autonomía indígena vía municipal en Bolivia; se presenta aspectos del accionar de los actores en la conversión de un municipio en autonomía indígena, sus antecedentes, procedimientos, las plataformas que impulsan el proceso basados en los derechos de autogobierno de los pueblos indígenas.

## **Capítulo Uno**

### **PUEBLOS INDÍGENAS Y DERECHOS HUMANOS**

#### **1. Relevancia, interrogantes y alcance**

##### **1.1. Justificación**

Los derechos humanos son el fruto de un proceso histórico amplio que contó con aportes ideológicos, de acción política, de una lucha por estructurar una sociedad con pleno respeto a los seres humanos. Ese avance es expresado en los instrumentos de derechos humanos, que obedecen al consenso internacional alcanzado, es decir, el uso de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos aporta a la jurisprudencia internacional y nacional, de tal forma que se va desarrollando el derecho constitucional.

En ese contexto la autonomía indígena posibilita institucionalizar las formas de organización social y política propias de esos pueblos, entendiendo que entre los derechos humanos que tienen se encuentran los políticos, el de autonomía propiamente dicho y la consulta previa, libre e informada, establecidos todos ellos en la Constitución Política del Estado de Bolivia (2009).

En éste instrumento normativo se reconoce la diversidad cultural de un país, donde las expresiones de los pueblos y naciones y el pluralismo político entre otros son capitales, de tal forma que la población indígena originaria tiene sus propias visiones y perspectivas de desarrollo protagónicas, en sujeción a la conservación de los recursos naturales y protección del medio ambiente, junto a las provenientes del enfoque moderno, como la industrialización de los recursos naturales.

Pero la pobreza es parte de la realidad de los pueblos indígenas y constituyen el efecto del colonialismo, que excluye y discrimina política, económica y socio culturalmente a las naciones y pueblos indígenas, negando la generación de progreso; a pesar de que hay riqueza en recursos forestales, mineros y de hidrocarburos que conforman la materia prima que están



ubicados en los territorios de los pueblos indígenas lo que dista de los derechos humanos que les asisten.

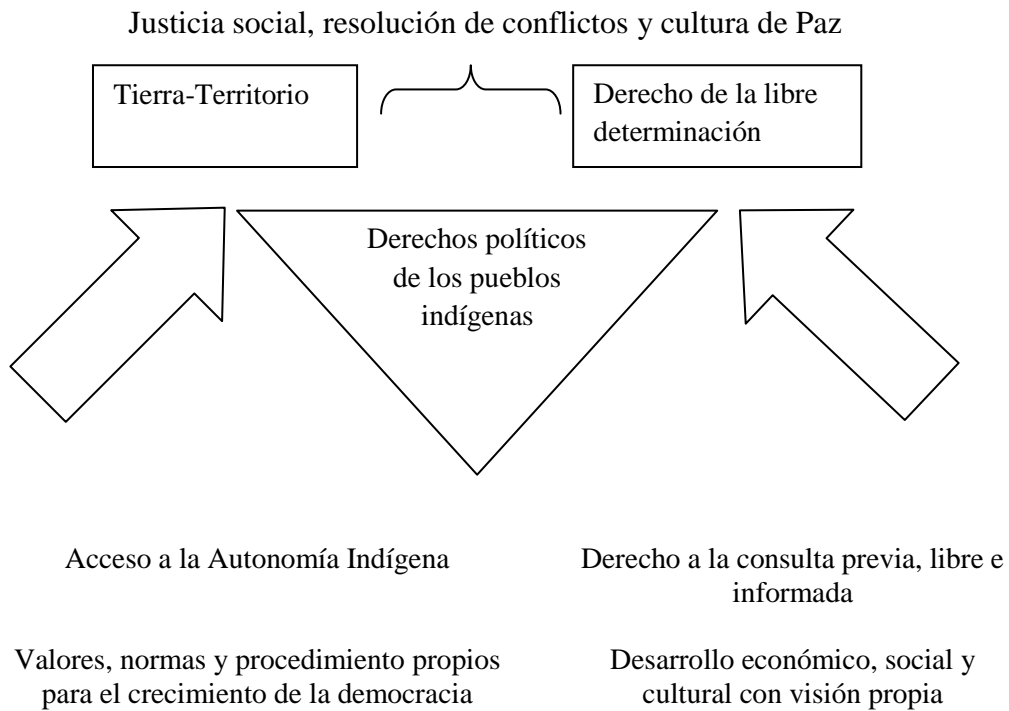
Otro aspecto que interviene en la temática, son los diversos procesos internos de toma de decisiones de los pueblos indígenas, derivados del ejercicio democrático, en el que se formulan estrategias participativas y con mecanismos orientados en la revalorización de sus normas y procedimientos propios que hacen parte, también de sus derechos.

Contexto en el que se debe tener como premisa que cuando el estado realiza políticas públicas y desarrolla gestión pública, que deriven en consecuencias para los pueblos indígenas estos deben ser en función del respeto y cumplimiento de los “derechos humanos de los pueblos indígenas”.

En el gráfico N° 1 se enfatiza el despliegue de los derechos humanos de los pueblos indígenas fundados, en normas y procedimientos propios de los pueblos indígenas, en un proceso democrático amplio y fortalecido, con el ejercicio del derecho a la consulta y en el acceso a la autonomía indígena. Además permite comprender la conexión entre los fines democráticos y los objetivos del desarrollo socio-económico desde la visión de los pueblos indígenas (cosmovisión).

En estos escenarios y con la presencia de actores; sean sociales o vinculados a las naciones y pueblos indígenas (movimientos indígenas), institucionales y políticos, se debaten los componentes económicos, sociales, medio ambiente, territorialidad, que son importantes para la eficiencia, sostenibilidad del desarrollo y la conservación de las prácticas de los pueblos indígenas. Además es necesario comprender el recorrido sobre la incorporación y aplicación, en distinta medida en otros países como el Perú y Colombia, sobre la normativa ligada a los derechos humanos de esos pueblos indígenas en relación con los derechos territoriales, a la participación política y el derecho a la consulta previa.

**Gráfico N° 1**  
**Ámbito de ejercicio de los derechos humanos de los pueblos indígenas**



Fuente: Elaboración propia.

## **1.2. Objetivos**

### **1.2.1 Objetivo General**

Para el abordaje y acercamiento a la temática se plantea el siguiente objetivo general:

Identificar los elementos de mayor influencia en el despliegue en los derechos humanos de los pueblos indígenas en los componentes del derecho a la consulta previa, libre e informada y el acceso a la autonomía indígena en un sistema democrático respetuoso de los Derechos Humanos.

### **1.2.2. Objetivos Específicos**

- a. Sistematizar los antecedentes históricos del proceso de los derechos de los pueblos indígenas y la incorporación en instrumentos internacionales de derechos humanos.

- b. Identificar las características expresadas en el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas en el marco del derecho de los derechos humanos.
- c. Analizar comparativamente el desenvolvimiento del derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas en el sistema democrático.
- d. Examinar la trayectoria al acceso de la autonomía indígena fundamentado en la autodeterminación de las naciones y pueblos indígenas, sus escenarios, mecanismos, actores involucrados e implicancias.

### **1.3. Preguntas**

#### **1.3.1. Pregunta General**

¿Cuáles son los elementos que tienen mayor influencia en el despliegue de los derechos humanos de los pueblos indígenas, en los componentes del derecho a la consulta previa, libre e informada, y el acceso a la autonomía indígena en el sistema democrático respetuoso de los Derechos Humanos?

#### **1.3.2. Preguntas Específicas**

- a. ¿Por qué la conexión entre los fines democráticos y los objetivos del desarrollo socio-económico influyen en el ejercicio del derecho a la consulta previa libre e informada y del de acceso a la autonomía indígena de los pueblos indígenas?
- b. ¿Qué instrumentos de derechos humanos se vinculan con el derecho a la consulta previa, libre e informada, y el acceso a la autonomía indígena?
- c. ¿En qué medida el sistema de toma de decisiones propias de los pueblos indígenas repercute en el derecho a la consulta previa, libre e informada, y el derecho de acceso a la autonomía indígena en Bolivia?

## **2. Marco teórico y conceptual**

### **2.1. Marco Teórico**

Según Etxeberria (2006) la expresión “derechos humanos universales confrontada con la expresión derechos de los pueblos indígenas, remite a una tensión. La primera implica espontáneamente lo que cabe llamar *universalismo individual abstracto*. La segunda, en una aproximación elemental que habrá que clarificar, parece sugerir un *particularismo colectivo concreto*.”<sup>1</sup> Por lo anterior Etxeberria plantea que hay “...el peligro de relacionar universalidad y particularidad en los derechos humanos, al hilo de la confrontación con las reivindicaciones de los pueblos indígenas, había que transformarlo en oportunidad para avanzar en una complejización de estos derechos que fuera fiel a la realidad y permitiera plantearlos de modo más justo y equitativo para todos.”<sup>2</sup>

A lo anterior cabe sumar las palabras de Diego Iturralde<sup>3</sup> al considerar que el escenario en que se dieron los cambios en los países en el reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas tiene tres frentes:

1. *La dinámica de los pueblos indígenas*, en los últimos 20 años del siglo XX se dio una revitalización y fortalecimiento de estos pueblos expresados en términos de su visualización, la reafirmación de sus identidades, lenguas, organizaciones y la construcción de plataformas políticas, económicas y de derechos;
2. *Los procesos de reforma del Estado*, que coinciden con periodos de crecimiento de los mismos y la necesidad de recomponer su marco institucional, así como con la ratificación de la mayor cantidad de convenios internacionales en materia de derechos humanos;
3. *La comunidad internacional es más agresiva* en exigir que se respeten ciertos derechos.

Planteamientos que permite colegir las razones por las que para el cumplimiento de sus derechos los pueblos indígenas “han apelado a la comunidad internacional y al derecho internacional, principalmente a través de su régimen de derechos humanos, para avanzar en su causa”<sup>4</sup>. De esa forma, esos pueblos se han convertido en protagonistas de la generación de

---

<sup>1</sup> Xabier Etxeberria (2006: 63).

<sup>2</sup> Xabier Etxeberria (2006: 83).

<sup>3</sup> (MAIPO, 2004: 22).

<sup>4</sup> S. James Anaya (2006: 30).

instituciones, mecanismos de protección y fortalecimiento de los derechos los pueblos indígenas por su accionar ante la comunidad internacional.

Para Courtis hay una tutela efectiva de los derechos humanos<sup>5</sup> en casos de violación a los derechos humanos cuando hay: *a) Afectaciones a bienes colectivos o indivisibles:* para la tutela jurídica de un bien colectivo o indivisible; debe haber alguien habilitado o autorizado para reclamar por la lesión del bien colectivo e interponer el recurso, es decir; la noción de “efectividad” del recurso requiere en casos en los que se pretende discutir la afectación de un bien de carácter colectivo e indivisible habilitar la actuación de algún legitimado que pueda plantear la acción. *b) Afectaciones a derechos de titularidad o ejercicio colectivo:* la titularidad de un derecho corresponde a un sujeto plural, o en los que el derecho requiere necesariamente formas de ejercicio colectivo. Un ejemplo de titularidad colectiva es el derecho a la tierra ancestral de los pueblos y comunidades indígenas. La condición para la preservación de la identidad del pueblo o comunidad es la titularidad y goce común del derecho a la tierra. O el caso de los derechos lingüísticos; la preservación de una lengua requiere su uso colectivo. Para reclamar tutela judicial ante la violación del derecho, es necesario que alguien pueda invocar la afectación grupal, y no sólo la afectación individual y esté en condiciones de reclamar un remedio de carácter colectivo. *c) Afectaciones colectivas a derechos individuales que requieren un remedio colectivo:* se caracteriza por dos rasgos: primero, un mismo hecho, acto u omisión ilícitos afecta a una pluralidad de individuos; segundo, los remedios individuales resultarían insuficientes y, por ende, la afectación requiere un remedio necesariamente colectivo. *Por indivisibilidad del remedio*<sup>6</sup>; son medidas que, por no permitir su distribución en partes, beneficia colectivamente a un grupo. *Por razones de escala* entendemos la conveniencia, por motivos de planificación y costo. *d) Afectaciones grupales a derechos individuales en las que existen razones de conveniencia para tratar la cuestión de manera unificada:* en los que un mismo hecho, acto u omisión ilícita afecte los derechos individuales de un grupo o colectivo de personas.

Las razones de conveniencia más importantes son de dos tipos. Primero, *razones de economía procesal:* dado que el hecho, acto u omisión ilícita es único, las cuestiones de derecho, hecho y

---

<sup>5</sup> Christian Courtis (472-492).

<sup>6</sup>Por ejemplo, la construcción de rampas de acceso para personas con discapacidad motora a un edificio, el retiro de un producto del mercado, la interrupción de la realización de una obra.

prueba de todas las afectaciones son en parte idénticas. Segundo, cuando se enfrenta una afectación de los derechos individuales de un grupo de personas por un mismo hecho, acto u omisión, dejar librado el reclamo a la iniciativa individual puede tropezar con la posible existencia de desincentivos para que los miembros de la clase de personas afectadas accionen. El resultado de la acción colectiva beneficia a la clase entera de titulares de derechos o intereses individuales homogéneos, que pueden gozar acceder individualmente al tratamiento antes negado.

Los orígenes de la modernidad se inician con el descubrimiento y *conquista europea* de América (1492) por eso “debe ahora leerse [a los sometidos] a partir de una pluralidad de lugares y de experiencias, en el cruce entre una multiplicidad de miradas que desestabiliza y descentra toda narración eurocentrica”<sup>7</sup> siendo así conviene realizar esfuerzos que tengan el objetivo de desestabilizar y descentrar esa exclusiva visión eurocéntrica que ha tejido una narración lineal del mundo-global y tener la realidad social bajo un enfoque totalizador y homogéneo, que ha generado en que culturas sean sometidas y excluidas. Por eso es conviene resaltar que lo eurocentrico oculta, o pone bajo el suelo las otras maneras de leer la sociedad, por eso hay el énfasis en señalar que no hay los purismos sino que hay articulaciones a todo nivel (hibridismo). “El hibridismo y la criollización, en realidad señala el terreno sobre el que actúan los *dispositifs* (dispositivos) o aparatos contemporáneos de dominación y explotación”<sup>8</sup> siendo que los aparatos de dominación y explotación someten a otras sociedades mediante dispositivos complejos, que han tenido como resultado una descomposición de esas otras sociedades-sometidas. Es decir “han desarticulado, de una vez por todas, la idea de que el tiempo y el espacio de las colonias son cualitativamente ‘otros’ con respecto a los de la ciudad metropolitana.”<sup>9</sup> Las sociedades como la andina, perciben el *pacha* que es la relación tiempo-espacio en total sincronía y convivencia entre el mundo del *allaj pacha* mundo de arriba, *mankha pacha* mundo de abajo y *akaj pacha* mundo del presente, por eso importa desenvolverse en cada uno de esos ámbitos y que permitan un equilibrio. Esta tarea de entender la realidad con otros lentes, con otras miradas desde el *pacha*, permite tener otros ámbitos de reflexión teórica y de realizar práctica, siendo así uno de los campos de acción,

---

<sup>7</sup> D. Ghosh y P. Gillen, cit. en: Mezzadra (2008: 17).

<sup>8</sup> (Mezzadra, 2008: 262).

<sup>9</sup> (Mezzadra, 2008: 266).

concretamente sería la interacción de los derechos humanos de los pueblos indígenas y rol del estado.

La existencia de lo *chhixi* (grises) que plantea la coexistencia en paralelo de múltiples diferencias culturales que no se funden, sino que antagonizan o se complementan. Añadimos la expresión del *pachakutique* comprende una fuerte carga de pensamiento político de contenido descolonial, que se basa en el rescate, como la interacción y la interconexión de saberes y vivencias del mundo indígena y por lo tanto dejar de lado el control hegemónico al cual está sometido el pueblo indígena, esto significa que hay otras formas de pensar de forma autónoma<sup>10</sup>. Esto significa que de plantearse un pensamiento descolonizador o un pensamiento propio o ese pensamiento de la otredad tiene que inspirarse para su cristalización “desde intensas interexperiencias de vidas sociales y no sociales.”<sup>11</sup>

De ahí que es necesario para la recuperación de ese conocimiento propio (sistemas jurídicos, políticos, económicos, sociales, etc.) se incorporen las experiencias de vida tanto individuales como las experiencias de contenido colectivo, con la posibilidad de buscar “otro mundo”, donde se integre a todos. Por lo que la tarea es ardua en el sentido de buscar la decolonialidad<sup>12</sup> que es “la segunda descolonización (...) tendrá que dirigirse a la heterarquía<sup>13</sup> de la múltiples relaciones raciales, étnicas, sexuales epistémicos, económicas y de género que la primera descolonización dejó intactas”<sup>14</sup> ya que la primera descolonización se limitó al ámbito jurídico y político prácticamente a la independencia de las periferias. La tarea de constituir o buscar ese lenguaje nuevo, un lenguaje alternativo, de una lógica o pensamiento heterarquico enfocada en la decolonialidad en el campo económico, político, jurídico, cultural entre otros como el género y epistémicos deben incluir a los derechos humanos.

---

<sup>10</sup> (Fernández, 2006: 89).

<sup>11</sup> (Fernández, 2006: 95).

<sup>12</sup> La decolonialidad es planteado por el grupo modernidad/colonialidad, entre los integrantes de este grupo destacan Aníbal Quijano, Castro-Gómez, entre otros.

<sup>13</sup> El pensamiento heterarquico es un intento por conceptualizar las estructuras sociales con un nuevo lenguaje que desborda el paradigma de la ciencia social eurocentrica heredado desde el siglo XIX. El viejo lenguaje es para sistemas cerrados pues tiene una lógica única que determina todo los demás desde una jerarquía de poder. (Castro-Gómez, 2007: 18).

<sup>14</sup>Grosfoguel, 2005 cit. en (Castro-Gómez, 2007: 17).

Kymlicka<sup>15</sup> aborda los derechos colectivos<sup>16</sup> en función de los derechos diferenciados o específicos en función de la pertenencia a un grupo (derechos minoritarios), analiza la relación entre la ciudadanía diferenciada en función del grupo y los derechos individuales, menciona que se debe distinguir dos tipos de reivindicaciones de un grupo étnico o nacional, que conforman los derechos colectivos: a. *Restricciones internas*. Implica la reivindicación de un grupo contra sus propios miembros; el objetivo es proteger al grupo del impacto desestabilizador del disenso interno (por ejemplo, la decisión de los miembros individuales de no seguir las prácticas o las costumbres tradicionales), b. *Protecciones externas*. Implica la reivindicación de un grupo contra la sociedad en la que está englobado, el objetivo es proteger al grupo del impacto de las decisiones externas (por ejemplo, las decisiones políticas y económicas de la sociedad mayor). Se puede considerar que ambos tipos de reivindicaciones protegen la estabilidad de las comunidades nacionales o étnicas, pero que responden a diferentes fuentes de inestabilidad.

Martínez De Bringas, señala que la racionalidad de *los derechos humanos, en su versión intercultural*<sup>17</sup> es “...como fundamento para una construcción intercultural de los derechos humanos, supone el establecimiento de recursos de contención y demarcaciones normativas frente a los excesos del colonialismo y sus agresiones sobre los pueblos indígenas...”<sup>18</sup>

La apropiación que los pueblos indígenas hacen de esta conquista social occidental -los derechos humanos- aporta, desde sus propias matrices culturales, elementos muy importantes para la sostenibilidad global de todos los derechos en los procesos multiculturales, pero teniendo siempre en cuenta que el lenguaje de los derechos tiene que ser usado como un medio para gestionar el proceso multicultural, y no como un fin en sí mismo, debido a su carácter incompleto y abierto en cuanto producto cultural, es decir, a que su constitución y formas de apropiación tienen una dimensión socio-histórica, cultural, pero nunca universal. Los pueblos indígenas, a partir de la puesta en escena de una sabiduría ancestral de los límites, amarrados a la sostenibilidad como proyecto cultural e identitario, proponen una racionalidad acotada y

---

<sup>15</sup> (Kymlicka, 2009: 5).

<sup>16</sup> El término ‘derechos colectivos’ resulta de poca ayuda a la hora de describir las diversas formas de ciudadanía diferenciada en función del grupo. El problema es, por una parte, que el término es demasiado amplio y, por otra, que no logra trazar la distinción entre restricciones internas y protecciones externas. Pero un problema más profundo es que dicho término sugiere una falsa dicotomía con los derechos individuales. (Kymlicka, 2009: 20).

<sup>17</sup> Asier Martínez De Bringas (2006:91).

<sup>18</sup> Asier Martínez De Bringas (2006:92).



autolimitada como proyección y praxis de una cosmovisión cuyos valores se articulan en torno a la necesidad de producir, reproducir y hacer sostenibles los recursos naturales, las tierras y los territorios, tal y como estas categorías son entendidas y definidas por las lógicas y prácticas indígenas.<sup>19</sup>

La teoría del multiculturalismo, refiere a la multiversidad indígena (ya sea por la diversidad y multiplicidad geográfica desde donde se enuncia, o por la complejidad cultural que cada cosmovisión indígena encierra en sí misma) que es de difícil concreción bajo una categoría tan maleada y parcial como la de derecho a la cultura, acuñada, una vez más, en los monoculturales laboratorios de occidente.<sup>20</sup>

## **2.1.Operacionalización de conceptos**

Para tener una comprensión de la temática estudiada mencionamos los principales conceptos que nos permiten tener un acercamiento al asunto planteado, éstos son:

### **Pueblos Indígenas**

Según J. Anaya el término indígenas hace referencia “generalmente a los descendientes vivos de aquellas personas que habitaban las tierras antes de las invasiones, y que ahora se encuentran dominados por otros. Los pueblos, naciones o comunidades indígenas son grupos culturalmente diferenciados que se encuentran sumergidos en sociedades colonizadoras que nacieron de las fuerzas del imperio y de la conquista”<sup>21</sup>, en el caso boliviano por la invasión-colonización del siglo XVI.

Son indígenas según Irene Daes, porque sus raíces ancestrales se encuentran clavadas en las tierras sobre las que viven, o sobre las que les gustaría vivir, mucho más profundamente que las raíces de sectores más fuertes de la sociedad que vive en las mismas tierras o muy próximos. Son pueblos que comprenden comunidades distintas con una continuidad en cuanto a su existencia e identidad que les une a las comunidades, tribus o naciones de su pasado ancestral.<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup>Asier Martínez De Bringas (2006:92).

<sup>20</sup>Asier Martínez De Bringas (2006:88).

<sup>21</sup>S. James Anaya (2006: 29).

<sup>22</sup>Irene Daes, Cit por S. James Anaya (2006: 30).

Del anterior rescatamos dos elementos que hacen a los pueblos indígenas; identidad y raíces ancestrales. Por su parte Martínez Cobo señala que son comunidades, pueblos y naciones indígenas los que:

Teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y pre coloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos de otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios o en partes de ellos. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales, y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblo, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sus sistemas legales.<sup>23</sup>

El anterior planteamiento engloba de mejor manera el concepto de pueblo indígena, puesto que añade otro componente, que es el de preservación de sus territorios ancestrales como pilar fundamental de (re)producción de sus instituciones y sistemas. En la Guía de Aplicación del Convenio 169, la OIT se exponen los elementos que definen a un pueblo indígena, entre los *elementos objetivos* están la i. Continuidad histórica, es decir son sociedades que descienden de los grupos anteriores a la conquista o colonización; ii. La conexión territorial, en el sentido de que sus antepasados habitaban el país o la región; iii. Instituciones sociales, económicas, culturales y políticas distintivas y específicas, que son propias y se retienen en todo o en parte. El *elemento subjetivo* consiste en la auto-identificación colectiva en tanto pueblo indígena.

La complejidad de la frase Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos<sup>24</sup> establecida en la Constitución Política del Estado de Bolivia "...contiene en una difícil simultaneidad, las dimensiones histórica, por 'naciones y pueblos' antropológica, por 'indígena originario'; sociológica, por 'campesinos'"<sup>25</sup>, además hay la diferencia de los términos naciones y pueblos: Denominación de *naciones* se refiere a los aymaras y los quechuas andinos, por su mayoría poblacional y su fuerte bagaje histórico anticolonial y el andino-centrismo que los caracteriza (tal vez hay la intención de sugerir con el término a los Guarani, lo Chiquitanos o los Mojeños como naciones); y lo de *pueblos* queda para connotar a las etnias minoritarias amazónicas, orientales y chaqueñas, que aunque son preexistentes a la nación boliviana, aparentemente no

---

<sup>23</sup> José Martínez Cobo, Cit por S. James Anaya (2006: 31).

<sup>24</sup> Art.2 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

<sup>25</sup> Diez (2012: 30).

alcanzaron desarrollo complejos de organización social y política.<sup>26</sup> Al anterior interpretación se suma el del antropólogo Xavier Albó<sup>27</sup> quien con más éxito ha tratado de allanar las dificultades intrínsecas del concepto naciones y pueblos indígena originario campesinos, que es discutido y discutible desde diferentes ópticas, aunque en sí mismo busca ser comprensivo de la estructura plurinacional del Estado, a lo largo de la mayoría de los capítulos y artículos de la CPE. Para Albó: “Esta larga frase, que abreviaremos como NyPIOC, es un ejemplo clave para comprender una manera de conceptualizar muy propia de esta CPE, al haber sido elaborada no sólo por juristas de mentalidad occidental, que buscan conceptos más genéricos y abstractos, sino también por gente de muchas extracciones y vivencias. Si no se hace un esfuerzo semántico intercultural para entrar en esa otra lógica, se corre el riesgo de no entender nada.” Y continúa señalando que: “Es muy legítimo este énfasis en una deuda histórica y cultural mucho más radical y profunda que por fin se busca saldar. Al dar a esos pueblos con raíces precoloniales el rango de naciones e hace también una oportuna toma de posición contra esa pretensión de los estados modernos de monopolizar para sí la calidad de ‘nación’ como lo único válido. La nación boliviana, expresión local del Estado-Nación, se reconoce en forma explícita en el Art. 3 y está implícita en todo lo referente a las relaciones internacionales, a la nacionalización y otros usos semejantes.”

Por lo tanto, para el presente estudio se plantea que los componentes que hacen al término pueblo indígena hace referencia a los habitantes que constituyen comunidad originaria, con identidad indígena colectiva y que comparten sus raíces ancestrales, preservando territorios y formas organizativas precedentes al estado moderno.

## **Desarrollo**

En esta parte presentamos aspectos relativos al desarrollo, vinculados entre la visión occidental<sup>28</sup>, y la cosmovisión de los pueblos indígenas, una especie de posiciones entre lo local y lo global. Según Giraldo (2006), señala que la idea del progreso: “... se encuentra

---

<sup>26</sup> Diez (2012: 28).

<sup>27</sup> Citado en Diez (2012: 27). “Lo indígena originario campesino en la nueva Constitución, en: Miradas: nuevo texto constitucional”, La Paz, Vicepresidencia del Estado Plurinacional, UMSA, IDEA Internacional, 2010, Pag. 717.

<sup>28</sup> “Desarrollo de la comunidad es el proceso por el cual el propio pueblo participa en la planificación y en la realización de programas que se destinan a elevar su nivel de vida. Eso implica la colaboración indispensable entre gobiernos y el pueblo, para hacer eficaces esquemas de desarrollo, viables y equilibrados” cit, por AnderEgg (1978: 26).

ligada a rasgos psicológicos intrínsecos, connaturales en la humanidad desde prácticamente nuestros orígenes culturales; pues la ambición de saber y la voluntad de poder son conductas generadoras de sendas prácticas primigenias y constituyentes de los factores decisivos en la construcción histórica de la noción de progreso.”<sup>29</sup> Grueso enfatiza que las tensiones y los antagonismos entre la cosmovisión indígena y las dinámicas de la economía de mercado “exigen, en un contexto democrático, la búsqueda de mecanismos que contribuyan al respeto de la diferencia en las concepciones del desarrollo, al reconocimiento de la diversidad cultural y a la protección de las culturas tradicionales frente a las tendencias predominantes.”<sup>30</sup>

Batzin, indica que la visión del desarrollo indígena, y del desarrollo humano de los pueblos indígenas, deben estar en el marco del respeto y ejercicio del derecho a la libre determinación, entendida como la transición a un orden superior de organización social y desarrollo humano, tarea compleja que conlleva a “...cambios de conciencia, conducta, actitud, escenarios, contexto, instituciones y estilos de vida; además, significa quebrantar las viejas ideas políticas y marcos jurídicos legales que legitiman el paternalismo, la violencia, el autoritarismo y la dominación”<sup>31</sup>. Estas visiones de interpretar la realidad se expresa en dos formas diferentes; una antropocéntrica y otra cosmogónica: “Una, antropocéntrica, basada en la visión occidental de la vida, en la que prevalece la defensa de los derechos humanos y los derechos individuales como sinónimo de los derechos del hombre, un modelo económico enmarcado en la tecnología de punta y el libre mercado; otra, cosmogónica, que establece una relación indisoluble e interdependiente entre universo, naturaleza y seres humanos, la promoción de los derechos colectivos y un modelo de producción comunitaria.”<sup>32</sup>

Construir el desarrollo bajo premisas del pensamiento occidental, han minimizado las experiencias y los conocimientos de los propios actores del mundo indígena, es decir; su cosmovisión<sup>33</sup> que constituye la base de su práctica social. “Ello se traduce en un modo específico de vida, el *comunitarismo*, que es la plataforma del desarrollo sostenible del futuro

---

<sup>29</sup> (Cit. por Portugal, 2011: 263).

<sup>30</sup> Grueso Castelblanco, pag. 26.

<sup>31</sup> Carlos Batzin, (s/f: 89).

<sup>32</sup> Carlos Batzin, (s/f: 92).

<sup>33</sup> Rodríguez Castro (2009) define como cosmovisión (o visión del universo) a la forma en que cada cultura entiende, clasifica y ordena el universo que observa.

y la razón que lleva a estos pueblos a rechazar el modelo occidental imperante.”<sup>34</sup> Batzin, propone un concepto de desarrollo cosmogónico, entendido como:

“Un proceso de construcción en cooperación de la vida colectiva e individual, en condiciones de la libre determinación, sin exclusión y racismo de ningún sistema de opresión, explotación ni colonialismo interno dentro de los Estados nacionales actuales, para decidir nuestro futuro económico, político, cultural, espiritual y ambiental, basados en las enseñanzas de nuestros pueblos, desde su cosmovisión, el derecho indígena, nuestro sistema de organización social y ética de trabajo tesonero, en el marco de un equilibrio del uso de los recursos tecnológicos y naturales que nos provee la madre naturaleza, para construir la justicia y la igualdad.”<sup>35</sup>

En proyección del desarrollo, los pueblos indígenas consideran indispensable ciertas características: “Que sea justo, viable, sostenible, autogestionario y que combine de manera equilibrada lo material y espiritual. Por un lado, son importantes ciertos factores socioeconómicos, como terminar con la situación de pobreza y contar con buenos servicios básicos, pero también se espera alcanzar la felicidad, la cual se alcanza en los procesos de conocimiento y en la convivencia armónica y equilibrada, tanto con la sociedad como con la naturaleza.”<sup>36</sup>

La CEPAL, sostiene que "esta visión integral del desarrollo va más allá de la complementariedad entre las políticas sociales, económicas, ambientales y el ordenamiento democrático, entre capital humano, bienestar social, desarrollo sostenible y ciudadanía: *debe interpretarse como el sentido mismo del desarrollo*"<sup>37</sup>, según Amartya Sen el concepto de desarrollo va ligado a la influencia del concepto de libertad:

“El concepto de libertad al concepto de desarrollo. (Donde las) Organizaciones internacionales como la Organización de las Naciones Unidas incorporaron esta idea, viéndose plasmada al menos en sus documentos de trabajo. En su informe anual de desarrollo humano, indican que el desarrollo es básicamente un proceso de vida que permite contar con alternativas u opciones de selección para las personas. Las aspiraciones de las personas se pueden agrupar en tres

---

<sup>34</sup> Carlos Batzin, (s/f: 93).

<sup>35</sup> Carlos Batzin (s/f: 95).

<sup>36</sup> Carlos Batzin (s/f: 94).

<sup>37</sup> CEPAL, 2000a, Vol. I, p. 41 (Cit. por Ocampo: 4).

categorías: La búsqueda de conocimientos. La posibilidad de tener una vida prolongada y saludable. Tener acceso a los recursos que permitan un aceptable nivel de vida.”<sup>38</sup>

Así mismo hay diferencias entre los conceptos de desarrollo y crecimiento, cuando son analizados por modelos económicos, ya que permiten explicar los problemas de (re)distribución que generan profundas desigualdades, de riqueza y de desarrollo. Elementos que identifican las brechas socioeconómicas existentes; en el ámbito educativo, el acceso a empleos y servicios de salud, la distribución del poder y del prestigio y la discriminación social étnica por ser de un pueblo indígena, y de género, aspectos abordados por las políticas sociales.

Entender el desarrollo y llegar al mismo, implica un “desarrollo gradual (donde se verifique) la igualdad de condiciones, es pues, un hecho providencial, y tiene las siguientes características: es universal, durable, escapa a la potestad humana y todos los acontecimientos, como todos los hombres, sirven para su desarrollo.”<sup>39</sup> Entonces para conseguir o llegar a un desarrollo es evidente que será de manera gradual -paso a paso- o “desarrollo progresivo”<sup>40</sup> de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, contemplado en diferentes instrumentos internacionales sobre la materia, como por ejemplo: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>41</sup>, el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o Protocolo de San Salvador<sup>42</sup>. Al plantearse un desarrollo de los Estados “no debe ignorarse la indivisibilidad, interdependencia, integralidad y universalidad de los derechos humanos, ni prescindirse de las obligaciones de los Estados en cuanto a respetar la primacía de los

---

<sup>38</sup> Reyes 2007.

<sup>39</sup> (De Tocqueville, 2000: 33).

<sup>40</sup> Art. 26 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, del 22 de noviembre de 1969, donde se hace constancia a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Convención ratificada por Bolivia mediante Ley N° 1430, del 11 de Febrero de 1993.

<sup>41</sup> Adoptada en 1966 por la Asamblea General de las Naciones Unidas junto al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Ambos Pactos ingresan en vigor después de diez años. En Bolivia el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos fue ratificado mediante Decreto Supremo N° 18950 de 17 de mayo de 1982 y elevado a Ley N° 2119 de 11 de septiembre de 2000, y el Pacto Internacional DESC, fue elevado al rango de Ley N° 2119 el 11 de septiembre de 2000.

<sup>42</sup> Instrumento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, suscrito en San Salvador, Brasil el 17 de noviembre de 1988. Ratificado por Bolivia mediante Ley N° 3293, del 12 de diciembre de 2005.

derechos humanos siempre y por encima de los tratados de libre comercio...”<sup>43</sup> esto implica en entender que los Derechos Humanos protegen al ser humano ante cualquier otro tratado del ámbito económico.

Las Naciones Unidas emplean la denominación de Derecho al Desarrollo<sup>44</sup> en clara vocación de reconocer “que el desarrollo es un proceso global económico, social, cultural y político que tiende el mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan.”

Nos suscribimos al anterior concepto, considerando que viene de un organismo que se vincula a los derechos humanos, además precisa que el desarrollo es un derecho y con matices de tener un proceso participativo que busca el bienestar de todas y todos. En ese sentido se estaría hablando de un derecho humano al desarrollo, entendido como la facultad de participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él.

### **El sistema democrático**

El término democracia es mucho más que régimen democrático<sup>45</sup>, es decir que las instituciones electorales, el equilibrio y control mutuo de los poderes, las responsabilidades de las mayorías y los derechos de las minorías que caracterizan a los regímenes democráticos. Democracia es la extensión del concepto de la igualdad jurídica y, por ende, de los derechos ciudadanos, en un sentido amplio, es decir como ciudadanía civil, política y social.<sup>46</sup>

Las profundas inequidades existentes en la región no brindan las condiciones para el goce pleno de los derechos humanos, y afectan especialmente a los grupos en situación de vulnerabilidad. Primer grupo, donde están indígenas y migrantes. Segundo grupo vulnerable aquellos que presentan pobreza y desempleo. Tercer grupo donde está presente la existencia de bajos índices de desarrollo y una debilidad en el aspecto de la democracia<sup>47</sup>.

---

<sup>43</sup> (Organizaciones, 2005).

<sup>44</sup> Declaración sobre el derecho al desarrollo, 1986 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

<sup>45</sup> (O'Donnell, 2002).

<sup>46</sup> Ocampo.

<sup>47</sup> IV Cumbre de las Américas, celebrada en Mar del Plata Argentina, los días 4 y 5 de noviembre de 2005, con la participación de organizaciones relacionadas con los Derechos Humanos.

Por lo anterior, se puede afirmar que la situación de los indígenas y la debilidad de las instituciones democráticas tratan de ser fortalecidas según James Anaya mediante el deber de celebrar consultas que “se deriva del derecho primordial de los pueblos indígenas a la libre determinación y de los principios conexos de democracia y soberanía popular.”<sup>48</sup>

Por eso la democracia es el régimen que hace posible que se materialicen en la práctica los valores de libertad, igualdad y seguridad jurídica que conforman la columna vertebral del constitucionalismo. Los derechos humanos son la mejor expresión de todos los valores que caracterizan a un sistema político democrático, en su dimensión formal o procedimental de la democracia constitucional, vinculándose “con dos procesos de toma de decisiones esenciales en todo régimen democrático: a) quién gobierna, y b) cómo gobierna.”<sup>49</sup>

En el nivel sustancial se establece un catálogo de derechos humanos donde “las constituciones [políticas del estado] establecen mandatos que obligan a las autoridades a abstenerse de realizar ciertas conductas, y otros mandatos que las obligan a hacer ciertas cosas, tomar determinadas decisiones o alcanzar algunos objetivos.”<sup>50</sup> Entonces, desde esa posición los derechos humanos son la expresión de los valores democráticos como la igualdad, la libertad, la seguridad jurídica. Carbonell sostiene que:

“La dimensión sustancial de la democracia, en consecuencia con lo que acabamos de señalar, no se refiere a procedimientos y elecciones, sino al contenido del régimen democrático: lo que la democracia puede concretamente hacer para mejorar la vida de los seres humanos. Por eso es que los derechos humanos son la mejor forma de expresión de todos los valores que caracterizan a un sistema político democrático.”<sup>51</sup>

Consideramos que la noción anterior de régimen democrático contempla de mejor manera el ejercicio de los derechos humanos en un ambiente sustentado en valores del sistema democrático, en el cual los derechos humanos de los pueblos indígenas se ejercen y garantizan.

---

<sup>48</sup> James Anaya, Relator Especial para los Derechos y Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas.

<sup>49</sup> (Carbonell, 2013: 10).

<sup>50</sup> (Carbonell, 2013: 11).

<sup>51</sup> Carbonell, (2013: 12).



**Cuadro N° 1**  
**Operacionalización de conceptos**

<b>PROBLEMA</b>	<b>CONCEPTOS BÁSICOS</b>	<b>DEFINICIÓN</b>	<b>DIMENSIÓN</b>	<b>VARIABLES</b>
¿Cuáles son los elementos que tienen mayor influencia en el despliegue de los derechos humanos de los pueblos indígenas, en los componentes del derecho a la consulta previa libre e informada, y el acceso a la autonomía indígena en el sistema democrático respetuoso de los Derechos Humanos?	Pueblos indígenas	Habitantes que constituyen comunidad originaria, con identidad indígena colectiva y que comparten sus raíces ancestrales, preservando territorios y formas organizativas precedentes al estado moderno.	Social	- Continuidad histórica - Territorios ancestrales - Identidad étnica - - Propias instituciones sociales
	Derecho humano al desarrollo	Facultad de participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él.	Económico-social	-Participación -Realización de los derechos humanos -Aportar y disfrutar de sus beneficios
	Sistema democrático	Los derechos humanos son la mejor forma de expresión de todos los valores que caracterizan a un sistema político democrático. La democracia puede concretamente hacer para mejorar la vida de los seres humanos.	Político	-Representación -Organización política - Libre determinación - Principios y valores democráticos

### 2.3. Metodología

La estrategia metodológica que se utilizó para lograr el acercamiento a la problemática planteada; la vigencia de los derechos de los pueblos indígenas en el marco de los derechos humanos en el que desarrollan el derecho a la consulta y el acceso a la autonomía indígena, donde se identificaron los elementos tradicionales (cosmovisión) y las visiones de desarrollo relacionado con actores de contenido político, del estado *-institución-* como de los pueblos indígenas *-organización-*, se realizó mediante el método analítico, puesto que nos permitió la descomposición de un fenómeno en sus elementos constitutivos, y el método analógico o

comparativo (entendido como sistema jurídico de normas vigente y no vigente pero a la luz de las fuentes o elementos del derecho y a la realidad) se utilizó para entender las semejanzas y diferencias del hecho estudiado, además de aplico el método de la dogmática jurídica para la interpretación de los instrumentos internacionales de los derechos humanos relativos a los derechos de esos pueblos indígenas.

Es una investigación documental exploratoria y las fuentes de investigación utilizadas para obtener y recopilar información fueron mediante revisión de bibliografía y de hemeroteca, para analizar los antecedentes históricos de los movimientos indígenas, los sucesos políticos y sociales referidos a los derechos humanos de los pueblos indígenas. La revisión documental, permitió conocer el tratamiento de los derechos humanos y los derechos colectivos de los pueblos indígenas en los instrumentos internacionales generados por los organismos internacionales vinculados con los derechos humanos. La revisión de fallos y de jurisprudencia permitió analizar e interpretar la información de los derechos de los pueblos indígenas de manera comparativa. Asimismo se revisó las Sentencias del Tribunal Constitucional de Bolivia que abordan los derechos de los pueblos indígenas.

### **3. Apuntes históricos de los pueblos indígenas de Bolivia**

Los actuales territorios de Bolivia; históricamente conformaron el Tawantinsuyu, manejados por lógicas de organización socio-territorial, disponiéndose los usos y acceso al territorio, con autoridades y normas basadas en lógicas de reciprocidad y redistribución (sistema de complementariedad ecológica), alterándose profundamente con la encomienda y el repartimiento durante la colonización, mecanismos que permitían el acceso de territorios a los españoles. El dominio colonial se agudizó con las reformas toledanas<sup>52</sup> (1571-1573) o conocidas como leyes de reducción y con fines de cobrar el tributo, que generaron las *haciendas*. En la reforma borbónica del siglo XVIII, se sustituyeron las autoridades indígenas por los de origen criollo.

Con la fundación de la República (1825), de enfoque liberal, se pretendió generar una relación agraria orientada a favorecer a los indígenas, con libertad económica, igualdad jurídica y

---

<sup>52</sup> “... la visita de Toledo consolida la visión política de reducción de los pueblos indígenas” (Choque, 2005: 54).

propiedad sobre la tierra pero que desfiguraba a un más la tradicional organización territorial<sup>53</sup> dando continuidad al tributo indígena vigente desde tiempos de la colonia aunque con variaciones insustanciales. Otros hitos que marcaron consecuencias negativas a los pueblos indígenas se dieron en los gobiernos de Melgarejo y Frías, con el problema por el territorio<sup>54</sup> formándose el latifundio, derivados de la “Ley de Exvinculación” dictada en 1874 por el gobierno de Tomas Frías<sup>55</sup> que consistía en la sustitución de la propiedad colectiva o comunal del *ayllu* por la propiedad individual. Es decir, se declaró legalmente la extinción del *ayllu*, pretendiendo parcelar el territorio incorporando la figura de la dotación de títulos individuales, generando un mercado libre de compra y venta de tierras y la desarticulación de las comunidades. En 1881 se aplicó la Ley de Exvinculación con el proceso de expropiación de tierras comunales con la implementación de la revisita general de tierras.

En el siglo XX época de reivindicación de la soberanía comunal y la ciudadanía (1912-1952) el movimiento indígena fue encabezado por los Caciques Apoderados de los ayllus y comunidades, quienes demandaron legalmente la restitución de las tierras comunales que fueron usurpadas por las haciendas. Posteriormente la revolución de abril de 1952, trajo la Reforma Agraria de 1953, el derecho universal al voto, el acceso amplio a la educación, que encumbraron en el poder político al Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), gobierno que impuso sobre cualquier otra forma de organización rural y bajo su dirección el sindicato campesino<sup>56</sup>. El movimiento indígena, a pesar de la incorporación formal como

---

<sup>53</sup> Vargas Rivas (2013: 31-36).

<sup>54</sup> En su contenido Tierra-Territorio; compone el espacio productivo y social, y los espacios sagrados; illa, *Apachita* del aymara que refiere a los lugares y paisajes sagrados para los indígenas, como altares de las montañas, nevados que merecen respeto y agradecimiento.

<sup>55</sup> Tomás Frías Ametller, fue presidente interino de Bolivia en dos ocasiones (1872-1873; 1874-1876), el 5 de octubre 1874 con el argumento de modernizar y mecanizar la producción agrícola con la denominada “Ley de exvinculación” reconoció la propiedad individual sobre la tierra mediante titulación, con fines de venta y transacción y la instalación de una *revisita* que establecería los mecanismos de propiedad, rompiendo con la propiedad comunitaria y la desarticulación de las comunidades y la ampliación del latifundio (hacienda). Anteriormente Mariano Melgarejo (1866) decretó la obligatoriedad para los indígenas de recabar sus títulos de propiedad pagando en un plazo de 60 días, caso contrario las tierras serían subastadas. En 1868 se dio la declaratoria de propiedad estatal de todas las tierras de la comunidad. Medidas que causaron permanentes levantamientos indígenas, hasta la rebelión de Pablo Zarate Willca coincidiendo con la revolución federal de 1899. En la colonia con las rebeliones y sublevación surgen los liderazgos históricos de los Amaru y los Katari (1780).

<sup>56</sup> Un sindicato campesino equivalía a una antigua comunidad o ex-hacienda y sus dirigentes eran las mismas autoridades comunales. Pero con esa nueva forma de articulación a niveles nacionales más amplios surgió también la fiebre de tener más sub centrales campesinas, para aumentar su prestigio de manera competitiva, lo que generó subdivisiones en los antiguos ayllus... El nombre de ayllus volvió a

ciudadanos campesinos con la revolución de 1952, mantuvo su enfrentamiento a la práctica discriminatoria étnica y manipulación política que persistieron en el tiempo. Por otra parte, con las reformas constitucionales de 1994 al texto constitucional de 1967 a los artículos 1 y 171, se dio el carácter de multiétnico y pluricultural a la población en general, y la defensa y protección de los derechos sociales, económicos y culturales de pueblos indígenas.

En ese orden de ideas con la convocatoria a una Asamblea Constituyente el 2006 se generó una oportunidad que fue aprovechada por los pueblos indígenas organizados que presentaron sus propuestas para la transformación del estado y sus instituciones. Propuestas que en alto grado reflejaron el hecho de ser, esos pueblos, históricamente, parte de una sociedad oprimida, sustentada en el pensamiento de la otredad en términos homogéneos y sincrónicos. Lo que significa que se presenta la negación y exclusión de ese otro como sujeto de las historias (pueblos indígenas originarios), en ese sentido ha surgido esfuerzos intelectuales, un ejercicio colectivo de desalineación y descolonización de la historia<sup>57</sup>, como lo grafica la siguiente expresión cuando se sostiene que “las ideas colonizadoras pueden ser combatidas a partir de la historia, la memoria y la sabiduría de los pueblos indígenas y campesinos del país.”<sup>58</sup> Entonces es precisamente en el campo teórico que se reflexiona y cuestiona a las prácticas coloniales y por ende se combate los argumentos de la colonialidad (pensamiento colonial). Además el asunto colonial contiene ciclos históricos que interactúan en el tiempo y espacio como es el ciclo colonial conformado por aquellos conflictos y comportamientos colectivos de orden étnico (colonialismo interno<sup>59</sup>), sin dejar de lado el ciclo liberal que incorpora la igualdad de los seres humanos, pero lo paradójico fue la negación de la humanidad de los indios, y el ciclo populista que interactúa con los dos ciclos anteriores que enfatiza la individuación y el etnocidio<sup>60</sup>. Estos ciclos reflejan la constante agresión y exclusión social -menosprecio y racismo- al pueblo indígena/originario. Lo anterior evidencia que se vivió y se vive en un

---

imponerse sobre el de sindicatos y sub centrales al calor de las celebraciones de los “500 años de resistencia indígena” en torno a 1992, en el sentido de realizar esfuerzos de reconstrucción de la marca. (Albo, 2009: 4-5-6).

<sup>57</sup> (Rivera, s/f: 60, 62).

<sup>58</sup> (Ticona, 2006: 61).

<sup>59</sup> El colonialismo interno corresponde a una estructura de relaciones sociales de dominio y explotación entre grupos culturales heterogéneos distintos... es la heterogeneidad cultural que históricamente produce la conquista de unos pueblos por otros (González, 2000:150).

<sup>60</sup> (Rivera, 1993: 33-34).

mundo al revés desde la dominación colonial ante el cual surge el *pachakuti* que tiene dos sentidos divergentes y complementarios el de catástrofe o renovación.

El anterior panorama histórico de los pueblos indígenas muestra la resistencia en condiciones de desventaja frente a lo estatal, puesto que fueron afectados en sus tierras y territorio, sufriendo eliminación violenta de sus instituciones políticas y culturales, generando el menoscabo social y económico. Además se observó que hay una matriz externa que al implantarse causó enfrentamientos, entre la condición nativa u originaria -racionalidad andina- ante la razón colonial, generando racismo entre las clases sociales, privilegios del uso y destino de los recursos naturales, haciéndose evidente estas dos lógicas, una de explotación de los recursos naturales y la otra de conservación de la madre tierra. Se manifiesta la existencia de dos paradigmas: el nativo frente al colonial externo. Los paradigmas tanto del colonizador como del colonizado, cuentan con sus propias lógicas, y dejan algunas interrogantes ¿Si efectivamente la lógica de las sociedades originarias permiten fortalecer los derechos humanos? otra pregunta sería ¿Es necesario dejar a un lado lo universal-externo que incorporo en su tratamiento los derechos de los pueblos indígenas? Por la exclusión y marginación social de los pueblos indígenas expresado en pobreza, y estar al margen del manejo administrativo estatal. Luego de las luchas y demandas históricas de los pueblos indígenas ahora son parte de las acciones de transformación e incorporados en los instrumentos internacionales y mecanismos de derechos humanos con el finde efectivizar sus derechos como pueblos indígenas. En ese sentido hay saberes,el de los pueblos indígenas que son sometidos a los saberes legitimados por el aparato estatal “El paradigma racionalista euro-occidental de apropiación y explotación de los recursos naturales, donde no interesa el valor de la vida. Pretendemos visibilizar el modelo de *desarrollo del ayllu* definido por los intelectuales aymaras como *sumaqamaña*<sup>61</sup>, para abrir la posibilidad de la emancipación de los saberes invisibilizados y soterrados de los indígenas/originarios, frente a los saberes legítimos de la hasta hoy cultura dominantes.”<sup>62</sup>

Estas contradicciones entre paradigmas eurocentricos y los de emancipación que son formuladas por la sociedad civil organizada cuestionan el manejo de las tareas públicas, el 2003 se destacó esa identidad cultural que permitió mostrar posición política respecto al orden

---

<sup>61</sup> Del aymara Vivir Bien/Buen Vivir.

<sup>62</sup> (Mamani, 2008:5).

constituido, y de una redefinición y refortalecimiento sociopolítico indígena-popular. Identidad indígena que posee un complejo entramado de sentidos relacionados con la memoria de las comunidades y ayllus, que permitió un eje de articulación de los movimientos sociales desde el mundo indígena tanto urbano como rural, cuestionando el modelo de libre mercado por los efectos de mayor marginalidad y pobreza, particularmente soportados por los pueblos indígenas de Bolivia.

Los hechos vividos el 2000 implicaron una crisis estatal por el que se planteó la Asamblea Constituyente (refundación del estado) para que se dé un nuevo pacto ciudadano, con una dimensión colectiva que implique el enlace entre ciudadanos colectivos -pueblos originarios- y el estado, permitiendo a que ambos pactos den una sociedad intercultural, más gobernable con capacidad de cumplir metas colectivas y diseñar propuestas de cambio basadas en el consenso y en el diálogo entre iguales -la sociabilidad del otro como si fuera la de nosotros mismos- esto refleja la existencia de una sociedad boliviana intercultural. Pero la tarea consiste en “el modo cómo traducir la sociabilidad intercultural del mercado, en políticas públicas que potencien la modernidad indígena y permitan una modernización de la gestión estatal inspirada en esta experiencia de largo aliento que puede construir nuevos modos de comunicación entre el Estado y los ciudadanos”<sup>63</sup>, para generar un dialogo intercultural, un escenario de encuentro entre los pueblos indígenas y el estado es con la realización del derecho a la consulta previa, más aún cuando se establece constitucionalmente que Bolivia es un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario.<sup>64</sup>

Entonces incorporar la idea de plurinacionalidad en el ámbito estatal “...significa otro proyecto de país, otros fines de la acción estatal y otros tipos de relación entre el Estado y la sociedad”<sup>65</sup> por eso con la “refundación del Estado moderno capitalista colonial es un reto mucho más amplio. Sintetiza hoy las posibilidades (y también los límites) de la imaginación política del fin del capitalismo y del fin del colonialismo.”<sup>66</sup> Se amplía el “planteamiento pluriinstitucionalidad (que) nos abre a una concepción plurinormativa, a un pluralismo

---

<sup>63</sup> (Rivera, 2008: 22).

<sup>64</sup> Art. 1 de la Constitución Política del Estado (2009), señala que “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.”

<sup>65</sup> (Boaventura, 2010: 74).

<sup>66</sup> (Boaventura, 2010: 58).

normativo, también nos abre al pluralismo administrativo y al pluralismo de gestiones.”<sup>67</sup> De ser así se potencia la convivencia de distintas maneras de ver la realidad, pero sobre todo se pondrá en movimiento en la gestión pública estatal los saberes y prácticas del ayllu. El problema de los países conquistados está entre la defensa de la identidad y modernidad (progreso) ya que “...siempre se ha polarizado las dos visiones, es decir, los que apuestan por la identidad suelen negar toda la modernidad, y ven como un obstáculo del desarrollo de la identidad, y, por el contrario, los que apuestan por la modernidad negando la identidad.”<sup>68</sup> Por lo anterior las formas de organización ancestral de esos pueblos indígenas se van impulsando desde ámbito público.

### **3.1. Organización social ancestral**

En la organización social de esos pueblos indígenas se identifican dos parcialidades; abajo y arriba y los principios fundamentales del gobierno son la rotación *muyu o muyta* en el que los diversos cargos comunales van tocando de manera rotativa a los comunarios casados, siguiendo el orden de sus sayañas o parcelas contiguas a su vivienda principal. Y el “camino” *thakhi* por el que cada nueva familia debía empezar a cumplir con los cargos quizás más pesados en trabajo pero de menor responsabilidad y prestigio, hasta ocupar los cargos<sup>69</sup> de mayor responsabilidad y prestigio, es decir; primero en su propia zona y posteriormente al nivel del *ayllu* o incluso más allá. Para cumplir todo ello es indispensable el apoyo de toda una red de reciprocidad el *ayni*<sup>70</sup>.

A pesar de intentos de ir en contra de la organización tradicional comunitaria o modos de vida social la presencia de lo indígena continúa, a pesar de la migración entre otros factores. La reproducción simbólica bajo formas comunitarias, son influidas en las organizaciones de los pueblos indígenas, por ejemplo las decisiones son tomadas en asambleas, cabildos “por tanto, la forma de representación comunal o liberal dependerá mucho del grado de persistencia del

---

<sup>67</sup> (Prada, 2010: 108).

<sup>68</sup> Patzi (2004: 183).

<sup>69</sup> En la colonia las autoridades tradicionales del mundo andino fueron el sustento de la conquista española: “es decir en base a autoridades locales llamadas *mallku*, *kurakayjilakata*” se implantó el cacicazgo para el manejo político-administrativos del sistema de autoridades en el control de los indígenas.

<sup>70</sup> Albo Xavier (2009: 3-4).

elemento comunal de cada organización”<sup>71</sup>, en las comunidades rurales realizar los cargos directivos o en algunas tareas de servicio a las comunidad (el trabajo comunal es una práctica social en los pueblos indígenas) son obligatorios y definidos en las asambleas. Otro aspecto que caracteriza la organización de los pueblos indígenas es el poder comunal, es decir, que todas las decisiones son tomadas en las asambleas o cabildos y las personas que se integran a la colectividad deben cumplir con todas las reglas y las normas de la democracia comunal por el amplio respeto al pluralismo cultural como base en la interculturalidad. En ese sentido el sistema de gestión política comunal se entiende: “O por administración del poder comunal comprendemos a que el poder o la decisión no están centrados en el individuo o en grupos de personas; o sea, el individuo o el grupo no tienen poder en sí mismo, como ocurre en el sistema de la democracia representativa liberal, sino la asume la colectividad. De ahí que el representante solo expresa la decisión adoptada por la colectividad en una reunión, asambleas o cabildo; en otras palabras el control la ejerce el conjunto de personas constituidas en Asamblea, Junta, Cabildo, etc., por eso que el representante es revocable en cualquier momento si es que no cumple o no expresa la decisión de la colectividad.”<sup>72</sup>

Por lo anterior las decisiones colectivas de la comunidad predominan sobre el individuo. Cuando hay representación de la organización social indígena, el portavoz simplemente expresa el sentir de las decisiones alcanzadas en los espacios de toma de decisión interna generados por las asambleas o cabildos.

---

<sup>71</sup> Patzi (2004: 164).

<sup>72</sup> Patzi (2004: 176).



**Capítulo Dos**  
**PROCEDIMIENTO DEL DERECHO A LA CONSULTA**  
**EN INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS**

**1. La consulta previa, libre e informada en el ámbito del derecho internacional**

La consulta previa, libre e informada se constituye en un derecho reconocido a las naciones y los pueblos indígenas en el Sistema de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos (OEA), y en otras instancias como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, estos dos órganos financian proyectos a ejecutarse en territorios donde se encuentran esos pueblos indígenas.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas<sup>73</sup> (DNUDPI), en su artículo 19 señala que: “Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado”, y el artículo 28 (1) dispone que: “Los pueblos indígenas tienen derecho a la reparación, por medios que pueden incluir la restitución o, cuando ello no sea posible, una indemnización justa y equitativa por las tierras, los territorios y los recursos que tradicionalmente hayan poseído u ocupado o utilizado y que hayan sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados o dañados sin su consentimiento libre, previo e informado.”

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras o territorios y otros recursos.
2. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus

---

<sup>73</sup> Declaración ratificada en Bolivia mediante Ley N° 3760, Ley de 07 de noviembre de 2007.

tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo.

3. Los Estados proveerán mecanismos eficaces para la reparación justa y equitativa por cualquiera de esas actividades, y se adoptarán medidas adecuadas para mitigar las consecuencias nocivas de orden ambiental, económico, social, cultural o espiritual<sup>74</sup>.

Rodolfo Stavenhagen, ex Relator Especial de las Naciones Unidas expresa que “la Declaración [de las NUDPI] no establece en realidad ningún derecho nuevo que no exista ya en otros instrumentos de derechos humanos de la ONU, es clara en cuanto a cómo estos derechos deben vincularse a las condiciones específicas de los pueblos indígenas.” Entonces podemos manifestar que la DNUDPI es un instrumento internacional de significativo valor para el sistema de los derechos humanos y específicamente para los pueblos indígenas, debido a que esos pueblos fueron históricamente negados en sus derechos a la igualdad, autodeterminación y otros derechos humanos. La Declaración además enfatiza que los pueblos indígenas debieron haber gozado de estos derechos por el sólo hecho de ser seres humanos. En la Carta de la Organización de los Estados Americanos<sup>75</sup>, en el artículo 3 indica, que los estados americanos reafirman entre otros principios, lo siguiente:

La eliminación de la pobreza crítica es parte esencial de la promoción y consolidación de la democracia representativa y constituye responsabilidad común y compartida de los Estados americanos.

Los estados americanos proclaman los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo.

La unidad espiritual del Continente se basa en el respeto de la personalidad cultural de los países americanos y demanda su estrecha cooperación en las altas finalidades de la cultura humana.

La educación de los pueblos debe orientarse hacia la justicia, la libertad y la paz.

---

<sup>74</sup> Art. 32 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

<sup>75</sup> Adoptado en la IX Conferencia Internacional Americana, el 30 de abril de 1948 en Bogotá-Colombia. Bolivia es un miembro fundador de la OEA, y firma la Carta el 30 de abril de 1948 y hace el depósito el 18 de octubre de 1950.

La OEA en 1948, con el fin de proteger los derechos humanos concretizó la Carta de la OEA para promocionar los derechos humanos y la democracia (Sistema Interamericano de Derechos Humanos). La Carta generó dos instituciones para la protección y promoción de los derechos humanos, la Comisión y la Corte, instancias que protegen los derechos en la región.

La OEA en la búsqueda de promover los derechos de los pueblos indígenas elaboró un Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas<sup>76</sup>, en su preámbulo, numeral 8 (El goce de derechos colectivos) sostiene “Recordando el reconocimiento internacional de derechos que sólo pueden gozarse cuando se lo hace colectivamente”. Y el Artículo XXI(Derecho al desarrollo), hace mención a que:

1. Los estados reconocen el derecho de los pueblos indígenas a decidir democráticamente respecto a las estrategias de desarrollo. El derecho a obtener medios adecuados para su propio desarrollo de acuerdo a sus preferencias y valores, y de contribuir a través de sus formas propias, como sociedades distintivas, al desarrollo nacional.
2. Los estados tomarán las medidas necesarias para que las decisiones referidas a todo plan, programa o proyecto que afecte derechos o condiciones de vida de los pueblos indígenas, no sean hechas sin el consentimiento y participación libre e informada.
3. Los pueblos indígenas tienen derecho a restitución e indemnización sobre base no menos favorable al estándar del derecho internacional por cualquier perjuicio causado por la ejecución de planes; y a que se adopten medidas para mitigar impactos adversos ecológicos, económicos, sociales, culturales o espirituales.

Por ser un documento preliminar, incluye propuestas y alcances, dejándose a la voluntad política para modificar su contenido, de tal manera que represente un avance significativo en el reconocimiento y protección de los derechos de los pueblos indígenas de la región, responsabilidad que incumbe la tarea de promover y supervisar la efectiva vigencia de los derechos humanos. Además, de otorgarle fuerza vinculante como instrumento.

---

<sup>76</sup> Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 26 de febrero de 1997, en su sesión 1333a. durante su 95º Período Ordinario de Sesiones.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), en 1989 adopto el “Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes”<sup>77</sup>, con los siguientes derechos y principios básicos:

El principio de no discriminación (Arts. 3, 4, 20 y 24),

El derecho de los pueblos indígenas a la propiedad y posesión de las tierras que tradicionalmente han ocupado (Arts. 14 y 18),

El derecho a que se respete su integridad, sus culturas e instituciones (Arts. 2, 5 y 7),

El derecho a determinar su propia forma de desarrollo (Art. 7),

El derecho a participar directamente en la toma de decisiones acerca de políticas y programas que les interesen o les afecten (Arts. 6, 7 y 15), y

El derecho a ser consultados acerca de las medidas legislativas o administrativas que los puedan afectar (Arts. 6, 15, 17, 22 y 28).<sup>78</sup>

El Convenio 169 constituye en una de las principales normas internacionales en materia de consulta previa, el Art. 6, establece:

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:
  - a) 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...
2. 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 acerca de las medidas propuestas.

El Convenio 169 de la OIT refiere que son piedras angulares los principios de participación y el de consulta, que fundamenta el reconocimiento de las aspiraciones propias de los pueblos indígenas y tribales, y sean para asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida, y de su desarrollo económico, y el de mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y

---

<sup>77</sup> Convenio ratificado por Bolivia mediante Ley N° 1257, Ley de 11 de diciembre de 1991.

<sup>78</sup> María Clara Galvis, y Ángela Ramírez.

prácticas religiosas, en convivencia estatal. Además, este Convenio es un tratado que reconoce los derechos colectivos de los pueblos indígenas; como el derecho a ser consultados mediante sus propias instituciones. Además el Convenio permite a esos pueblos indígenas a impulsar sus demandas y obliga a los Estados a realizar cambios legislativos en materia de derechos indígenas.

### **1.1. Características y principios de la consulta**

La consulta previa está intrínsecamente vinculado con las tierras y territorios de los pueblos indígenas a) por la especial relación cultural, económica, espiritual que los pueblos indígenas que tienen con su territorio, b) por el número de proyectos y medidas sujetos a consulta previa que pueden tener implicaciones y efectos dentro de los territorios indígenas y sobre los recursos existentes en ellos: “la mayoría de los pronunciamientos del derecho internacional sobre consulta previa hacen alusión a la importancia de las tierras, los territorios y los recursos para los pueblos y comunidades indígenas, y a los efectos que esa relación tiene en la consulta previa y los derechos y deberes que surgen de ella.”<sup>79</sup>

#### **Tierra-Territorio**

La DNUDPI señala la relación que tienen los pueblos indígenas con el territorio: “...tienen derecho a mantener y fortalecer su propia relación espiritual con las tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado y utilizado de otra forma y a asumir las responsabilidades que a ese respecto les incumben para con las generaciones venideras.”<sup>80</sup> La DNUDPI en materia de consulta previa, involucra plenamente el principio del consentimiento libre, previo e informado para el traslado de grupos indígenas de sus tierras, así como para la adopción y aplicación de medidas legislativas y administrativas que los afecten, entre otras situaciones. Adicionalmente, ordena a los Estados reparar todos aquellos bienes de orden intelectual, cultural o espiritual que los grupos indígenas hayan perdido sin su consentimiento libre, previo e informado.<sup>81</sup> Con las medidas administrativas

---

<sup>79</sup> Rodríguez Garavito (2010: 42).

<sup>80</sup> Art. 25 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

<sup>81</sup> Rodríguez Garavito (2010: 21). Arts. 10, 11, 19, 28 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

estatales habría posibles consecuencias que afectarían la economía y su cultura de esos pueblos indígenas.

Con el fin de proteger los derechos de los pueblos indígenas, es necesario que la consulta previa se lleve a cabo con las comunidades afectadas directamente con las medidas legislativas (sean al realizar la norma jurídica o al aplicarse el derecho interfieran los intereses de la comunidad), con las personas que las representen legítimamente y las personas u organizaciones que ellas mismas designen para tal efecto. Al respecto, el Convenio 169 señala que se debe “consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas.”<sup>82</sup>

Por las creencias, costumbres y tradiciones de los pueblos indígenas, la tierra no es solo objeto de posesión y producción. En ese sentido todo pueblo indígena tiene el derecho de practicar y transmitir su espiritualidad con determinadas ceremonias o ritos en sus territorios. Por ello, el estado debe proteger esa estrecha relación espiritual del pueblo indígena con su entorno (montañas, ríos), implicando que se garantice la continuidad y la existencia del pueblo, debiéndose aplicar medidas de prevención, corrección, compensación y mitigación de impactos por los efectos negativos de un proyecto, obra o actividad de exploración y explotación de recursos naturales en territorios ocupados por pueblos indígenas o por procedimientos de delimitación territorial. Son diversos los estándares para la determinación de la afectación:

(i) ...la *afectación directa* hace alusión a la intervención que una medida (política, plan o proyecto) determinada presenta sobre cualquiera de los derechos de los pueblos indígenas; a su turno, las sentencias de constitucionalidad recién reiteradas plantean como supuestos de afectación directa, (ii) el hecho de que la medida se orienta a desarrollar el Convenio 169 de la OIT, y (iii) la imposición de cargas o atribución de beneficios a una comunidad, de tal manera que modifique su situación o posición jurídica. Finalmente, (iv) el Relator de las Naciones Unidas sobre la situación de derechos de los indígenas plantea que la afectación directa consiste en una incidencia *diferencial* de la medida frente a los pueblos indígenas y en comparación con el resto de la población.<sup>83</sup>

---

<sup>82</sup> Art. 6 del Convenio 169 de la OIT.

<sup>83</sup> Colombia, Sentencia T-376/12, del 18 de mayo de 2012 (punto 22).

Por lo anterior podemos resumir que la afectación directa como noción es amplia, pero básicamente muestra el menoscabo que soportan los derechos de los pueblos indígenas, lo positivo es que sirven de orientación para el desempeño en la labor de efectuar la consulta previa, es decir que se resguarden y garanticen los derechos de esos pueblos indígenas y además que contemple reparaciones y compensaciones por esas afectaciones (daños y prejuicios).

## **2. Bases de la consulta previa, libre e informada**

Los parámetros que se siguen en la consulta previa dejan algunos vacíos en el procedimiento, referente a los aspectos prácticos: ¿Cómo cuánto debe durar un proceso de consulta? y ¿Qué pasos deben seguirse en su realización? Estos vacíos crean un ambiente en el cual el deber de consultar a los pueblos indígenas puede ser interpretado de manera flexible, dependiendo de las condiciones y circunstancias de cada país, según el Convenio 169 “... la naturaleza y el alcance de las medidas que se adopten para dar efecto al presente convenio deberán determinarse con flexibilidad, teniendo en cuenta las condiciones propias de cada país.”<sup>84</sup> Pero hay parámetros generales comunes que establecen criterios mínimos clave para guiar el proceso de consulta y limitar la discrecionalidad estatal, estos son:

### **La consulta de buena fe**

El Art. 6 del Convenio 169 de la OIT establece que las consultas “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 acerca de las medidas propuestas” y en la Declaración de los Pueblos Indígenas, señala que “los estados celebrarán consultas y cooperarán de *buena fe* con los pueblos indígenas” antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas y de aprobar proyectos que los afecten.<sup>85</sup>

La CEACR en la Observación Individual sobre el Convenio 169, efectuada a Bolivia (2005) señala que al realizar la consulta a las comunidades indígenas: “comporta el establecimiento de un *diálogo genuino* entre ambas partes, caracterizado por la comunicación y el

---

<sup>84</sup> Art. 34 del Convenio 169 de la OIT.

<sup>85</sup> Arts. 19 y 32 de la Declaración de la Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

entendimiento, el respeto mutuo y la buena fe, con el deseo sincero de llegar a un *acuerdo común*”.

Una importante precisión cursa en la jurisprudencia colombiana<sup>86</sup> al señalar que el principio de buen fe en materia de consulta previa se aplica a todas las partes en todas las etapas, incluida la de cumplimiento de los acuerdos, e implica que el proceso de consulta no debe asumirse por ninguna de las partes con carácter adversarial sino como un espacio para armonizar intereses diversos. Esto significa que “Corresponde a los Estados definir las condiciones en las que se desarrollará la consulta, y por otro, que la misma, para que resulte satisfactoria a la luz del ordenamiento constitucional, debe realizarse de manera que sea efectiva y conducente, pero sin que quepa hablar, en ese contexto, de términos perentorios para su realización, ni de condiciones ineludibles para el efecto. Se trata de propiciar espacios de participación, que sean oportunos en cuanto permitan una intervención útil y con voceros suficientemente representativos, en función del tipo de medida a adoptar.”<sup>87</sup>

En ese sentido, el estado tendrá que observar el principio de buena fe al promover la consulta, y debe desarrollarse en permanente concertación con los representantes de los pueblos indígenas involucrados, con el fin de definir el escenario, las instancias y los mecanismos de consulta más apropiados.

### **La consulta informada**

El Estado debe suministrar información completa y verídica de los planes o proyectos a las comunidades consultadas, esto implica que debe haber una comunicación constante entre las partes. Asegurándose de que los miembros de las comunidades consultadas tengan conocimiento de los posibles riesgos que generen esos proyectos. Es decir no solo se limitará a la mera provisión de información. El Foro Permanente<sup>88</sup> ha establecido que las comunidades deben tener información sobre los siguientes aspectos:

---

<sup>86</sup> Colombia, Sentencia T-1045A/10D. C, del 14 de diciembre de 2010.

<sup>87</sup> Colombia, Sentencia T-1045A/10D. C, del 14 de diciembre de 2010, consideración cuarta (reiteración de jurisprudencia).

<sup>88</sup> Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, Informe del “Taller sobre metodología de consentimiento previo e informado” 2005, párr. 46.



- a. La naturaleza, el tamaño, la reversibilidad y el alcance de cualquier proyecto o actividad propuestos,
- b. Las razones por las que se quiere llevar a cabo dicho proyecto,
- c. La duración del proyecto,
- d. Las áreas que serían afectadas por el proyecto,
- e. Las asesorías preliminares donde se establezcan los posibles impactos económicos, sociales, culturales y ambientales de los proyectos,
- f. El personal que estaría involucrado en la ejecución del proyecto propuesto, y
- e. Los procedimientos que tendrían que llevarse a cabo para la realización del proyecto.

Entonces, el conocer la información verídica posibilitará a esos pueblos indígenas estar al tanto del alcance y tipo de la obra, los impactos que generará. Por lo mismo habrá repercusiones con conocimiento de causa, además, que permitirá el formar opiniones y será la base para tomar la decisión final sobre el asunto planteado.

### **Consulta culturalmente adecuada**

Al desarrollarse los procedimientos de la consulta estos deben ser culturalmente adecuados, toda vez que el Convenio 169 y la Declaración de los Pueblos Indígenas, ordenan que la consulta sea a través de procedimientos apropiados, que respeten las costumbres y tradiciones de los pueblos indígenas (normas y procedimientos propios) en el desarrollo de las consultas. La consulta, realmente debe permitir la participación y la adaptación de sus modelos culturales y sociales de los pueblos indígenas. Este será un mecanismo de consulta adecuado, cuando tenga en cuenta a los valores, concepciones, tiempos, sistemas de referencia e incluso formas de concebir la consulta de los pueblos indígenas. Además de tener en cuenta los métodos tradicionales internos de los pueblos indígenas para la toma de decisiones.

En la duración de la consulta no hay tiempos fijos, toda vez que una consulta efectiva requiere que se prevean y empleen los tiempos necesarios, para que los pueblos indígenas puedan llevar a cabo sus procesos de toma de decisión y pueden participar efectivamente en las decisiones tomadas de manera que sus modelos culturales y sociales se activen. Es decir, los *tiempos necesarios* para la toma de decisiones sean en función del ámbito sociocultural y respetando los procesos internos durante la consulta.

## **La consulta como medio para llegar a un acuerdo**

La consulta previa debe tener como propósito llegar a un acuerdo u obtener el consentimiento. La consulta no debe ser concebida como un simple procedimiento por el cual se difunda información o se socialicen algunas decisiones ya tomadas sobre una medida específica, independientemente de las opiniones que puedan tener las comunidades afectadas al respecto, sino que debe entenderse y desarrollarse como un verdadero mecanismo de consulta, participación y conciliación, cuyo objetivo sea el de lograr un acuerdo entre las partes. Por otra parte, la consulta no debe ser concebida como una serie de procedimientos aislados, sino el que se entablen diálogos permanentes con las comunidades indígenas para poder realizar el proyecto o la medida. La consulta prevista por el Convenio 169 no se limita a un procedimiento de un caso preciso, sino que tiende a que todo el sistema de aplicación de las disposiciones del Convenio se haga de manera sistemática y coordinada en cooperación con los pueblos indígenas, lo cual supone un proceso gradual pero efectivo, de creación de los órganos y mecanismos adecuados a tales fines.

### **El carácter previo de la consulta**

Un interrogante es ¿En qué momento debe realizarse la consulta?, la respuesta es antes de tomar la medida o realizar el proyecto que sea susceptible de afectar a las comunidades. *En el caso de adoptar las medidas legislativas y administrativas*, la CEACR ha establecido que debe realizarse previamente a la adopción de las medidas. En el mismo sentido, el Comité de Derechos Humanos ha sostenido que la admisibilidad de las medidas que afecten a los pueblos indígenas, incluidas las medidas legislativas, depende de que las comunidades hayan tenido oportunidad de participar en el proceso de adopción de decisiones relativas a esas medidas. *En relación con los proyectos de exploración y explotación de los recursos naturales*, en el Convenio 169 y la Declaración NUDPI establecen explícitamente que la consulta debe realizarse antes de su aprobación.<sup>89</sup>

La consulta debe hacerse antes de otorgarse las licencias ambientales u otorgar o conceder permisos sobre los proyectos que aprovechen recursos, como la autorización de la explotación

---

<sup>89</sup> Art. 15(2) del Convenio 169 de la OIT, y Art. 32 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

de recursos naturales que se encuentren en tierras indígenas. Los procedimientos de consultas deben ser adecuados y llevarse a cabo antes de iniciar cualquier actividad de prospección y de explotación de los recursos naturales. Esto permite garantizar que en ningún caso la explotación atente contra los derechos reconocidos a los pueblos indígenas. En ese sentido, el estado en lo posible, tiene que buscar acuerdos con los pueblos antes de otorgar concesiones. Hay poca frecuencia de realizar consultas a las comunidades antes de otorgar concesiones forestales y mineras sobre los recursos dentro de sus tierras. *En los planes de desarrollo o inversión*, el Convenio 169 establece que los pueblos interesados tienen el derecho a participar en todas las fases de los planes y programas<sup>90</sup>, lo que implica una participación previa a la realización del plan o inversión. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, estableció que los pueblos indígenas deben ser consultados en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad. El aviso temprano proporciona un tiempo para la discusión dentro de las comunidades y para brindar una adecuada respuesta al estado.<sup>91</sup>

El BID<sup>92</sup> señala la necesidad de consultar a los grupos indígenas directa o indirectamente afectados por las operaciones financiadas por el banco y de hacerlos participar en las etapas de identificación, diseño, análisis, ejecución y evaluación. El Banco Mundial<sup>93</sup> señala que en los proyectos que puedan afectar a las comunidades indígenas deben realizarse por lo menos dos consultas con esos grupos: a) poco después del estudio ambiental preliminar y antes de finalizarse los términos de referencia para la evaluación ambiental, y b) una vez que se haya preparado un borrador de informe de la evaluación ambiental.

Al establecer esos principios generales de carácter flexible responde a la necesidad de que los procesos de consulta se adapten a las particularidades y características culturales de cada pueblo, especialmente a sus propios procesos deliberativos y de toma de decisiones internos. Principios que deben ser implementados de tal manera que garanticen la participación efectiva de los pueblos y el respeto a sus costumbres y cosmovisiones, y que busquen acuerdos o consentimiento libre, previo e informado según el caso, entonces los principios generales de la Consulta Previa son el diálogo, negociación y buena fe.

---

<sup>90</sup> Art. 7 del Convenio 169 de la OIT.

<sup>91</sup> Corte IDH, *Saramaka vs. Surinam*, párr. 133.

<sup>92</sup> BID, Comité de Medio Ambiente, *Estrategias y procedimientos para temas socioculturales en relación con el medio ambiente*, 1999.

<sup>93</sup> Banco Mundial, *Política Operacional OP 4.01*, párr. 15.

### 3. Tipos de Consultas.

El Convenio 169 establece la obligación de consultar a los pueblos indígenas en una amplia variedad de casos susceptibles de afectarlos directamente con proyectos económicos y decisiones legislativas y administrativas:

Adopción de medidas legislativas o administrativas (Art. 6),

Formulación, aplicación y evaluación de planes y programas nacionales y regionales de desarrollo (Arts. 6 y 7),

Autorización de cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras (Art. 15).

Las situaciones en las se realiza la consulta<sup>94</sup> según el Convenio 169 en que los estados deben consultar, son en todas las medidas administrativas y legislativas que afecten a los pueblos indígenas y tribales (Arts. 6 y 7), en los proyectos de prospección y explotación de los recursos naturales existentes en sus tierras (Art. 15). El Convenio 169 menciona específicamente que las comunidades indígenas deberán ser tenidas en cuenta en la formulación, aplicación y evaluación de planes y programas nacionales y regionales de desarrollo (Arts. 6 y 7), y que por circunstancias excepcionales sea necesario el traslado o reubicación de pueblos indígenas, éste sólo podrá llevarse a cabo con su consentimiento dado libremente y con pleno conocimiento de la causa (Art. 16-2). El Convenio 169 es una de las fuentes internacionales que ha contemplado un mayor número de situaciones en las que se debe consultar a los pueblos indígenas, por eso es un instrumento de protección de derechos humanos. Paulatinamente, con la aplicación del Convenio 169 en ámbitos internos de los países han permitido la delimitación en mayor grado de especificidad las situaciones en los que deben llevarse a cabo las consultas. En ese sentido hay situaciones en las que el derecho a la consulta previa está *contemplado* por el Convenio 169, al adoptar medidas legislativas y administrativas. Los proyectos de prospección y explotación de recursos naturales. Además hay pronunciamientos que contemplan el derecho a la consulta en situaciones *adicionales* a las del Convenio 169 en las que *resulten afectadas* las comunidades indígenas.

---

<sup>94</sup>Rodríguez Garavito (2010: 57- 68).

Conforme a la normativa y la experiencia nacional e internacional<sup>95</sup> existen casos específicos en los cuales se debe aplicar la consulta previa a las naciones y los pueblos indígena originario campesinos; éstos son:

Cuando el Estado pretenda promulgar medidas legislativas o administrativas que puedan afectarlos.

En la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regionales que los afecten, con el fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente de dichas actividades.

Antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos naturales existentes en las tierras que habitan.

Cuando se pretenda vender las tierras donde habitan o transferir el derecho propietario de éstas a personas ajenas.

Cuando se diseñen programas de formación personal sobre su organización, funcionamiento y pertinencia.

Antes de tomar medidas para combatir los prejuicios, eliminar la discriminación, promover la tolerancia y comprensión entre los pueblos indígenas y los demás sectores de la sociedad.

Antes de tomar medidas para proteger a la niñez indígena contra la explotación económica y toda forma de trabajo peligroso que interfiera con su educación, que perjudique su salud o su desarrollo físico, mental o social.

Antes de adoptar medidas que faciliten la relación y cooperación entre los miembros de las naciones y los pueblos indígena originario campesinos y otros pueblos.

Habiendo una variedad de temáticas sujetas a consulta previa en pleno respeto a los derechos humanos de esos pueblos indígenas en un ejercicio democrático, la premisa es que afecten sus derechos colectivos.

### **Consulta de medidas legislativas y administrativas**

---

<sup>95</sup> Los casos señalados corresponden a la sistematización realizada en Vargas, 2013, 15-16. (Cit. PorAmellery Chávez; 2012: 31-32).

La Comisión de expertos en la aplicación de Convenios y recomendaciones de la OIT (CEACR) a través de las observaciones individuales que hace a los países sobre su cumplimiento con el Convenio, ha establecido que “el espíritu de consulta y participación constituye la piedra angular del Convenio 169 en la que se fundamentan todas las disposiciones del mismo”. Instando a los gobiernos a respetar el derecho a la consulta cuando una medida legislativa o administrativa sea susceptible de afectar a los pueblos indígenas.

### **Consulta en proyectos**

Es deber del estado el de consultar cuando los proyectos afecten la utilización, administración y conservación de los recursos naturales existentes en las tierras y territorios de los pueblos indígenas. “Sin embargo, es precisamente esta obligación la que ha sido violada de forma más grave y repetida por parte de los Estados. Prueba de ello son los múltiples pronunciamientos de la CEACR...”<sup>96</sup> Los estados omiten consultar antes de autorizar exploraciones y explotaciones de recursos naturales, tales como proyectos petroleros, concesiones madereras, explotación minera, cultivos extensivos y proyectos de ganadería, entre otros, ubicados en zonas habitadas por pueblos indígenas. Toda vez que van en contra de preservar su propia cultura de los pueblos indígenas con la realización de proyectos de exploración o explotación de los recursos naturales, o de construcción de grandes obras de infraestructura, algunas fuentes de derecho internacional mencionan específicamente que el deber de consultar a los pueblos indígenas cuando algún tipo de proyecto que se pretenda llevar a cabo en los territorios indígenas implique el *reasantamiento* de estas comunidades. El reasantamiento normalmente ocurre durante o después de la implementación del proyecto.

Es deber de consultar a los pueblos indígenas durante todas las etapas del desarrollo de proyectos de exploración y explotación en actividades del área petrolífera y gasífera, e incluso después de concluir dichos proyectos, este aspecto fue contemplado en un documento conjunto de la Asociación Internacional de Productores de Petróleo y Gas, y la Asociación Internacional de Conservación Ambiental de la Industria del Petróleo, elaborado el 2002. Asimismo, el deber de consultar a los pueblos indígenas afectados por la construcción de represas a gran escala fue reconocido en el Informe Final de la Comisión Mundial de Represas.

---

<sup>96</sup> IBIS (2013: 42).

## **Consulta en situaciones adicionales a las contempladas en el Convenio 169**

La mayoría de las fuentes de derecho internacional afirman el derecho a la consulta en las situaciones establecidas en el Convenio 169, pero existen otros contextos adicionales a las establecidas en el Convenio 169. Los ejemplos más destacados de ese fenómeno figuran en la Declaración NUDPI y en el Proyecto de la OEA. En primer lugar, se adoptan algunos estándares del Convenio 169, que establecen que los pueblos indígenas deben ser consultados antes de adoptar medidas legislativas y administrativas que los afecten y antes de aprobar cualquier proyecto que impacte a sus tierras o territorios y los recursos existentes en ellas. En el mismo orden de ideas se establecen que el consentimiento libre, previo e informado es imprescindible en casos de traslados o reubicaciones de comunidades. Estos dos textos incluyen algunas situaciones no contempladas en el Convenio 169 y especifican con mayor precisión el tipo de medidas que deben ser consultadas. En la Declaración NUDPI, establece el deber de realizar consultas antes de utilizar las tierras o territorios de las comunidades indígenas para *actividades militares* (Art. 30), provisión que no está específicamente contemplada en el Convenio 169. El proyecto de la OEA contempla los siguientes casos específicos en que deben llevarse a cabo las consultas:

En el diseño de medidas para proteger el derecho de los pueblos indígenas a preservar sus lenguas, tradiciones orales, filosofías, sistemas de conocimientos, escritura y literatura (Art. xiii),

En el diseño de políticas para preservar, respetar y proteger sus sitios y objetos sagrados, incluidos sus lugares de sepultura, restos humanos y reliquias (Art. xv),

En el diseño y ejecución de los planes, políticas públicas y programas y acciones, incluidas aquellas que el estado acuerda con instituciones financieras multilaterales (Art. xxii), y

En la adopción de las medidas para garantizar que los acuerdos y regímenes nacionales o internacionales provean el reconocimiento y la protección adecuada del patrimonio cultural y la propiedad intelectual de los pueblos indígenas (Art. xxviii).

El proyecto de la OEA desarrolla el Convenio 169 de manera más amplia y detallada las situaciones en que debe procederse a la consulta previa. Otras situaciones en las que se debe consultar a las comunidades afectadas *sobre mecanismos de consulta* (deber que no está contemplado en el Convenio 169), ha sido establecido en varios pronunciamientos de derecho internacional y regional. La necesidad de que todas las *medidas sobre mecanismos de consulta*

y *participación*, así como todas las *normas orgánicas y reglamentarias necesarias para la aplicación de los derechos indígenas*, fueran desarrolladas en consulta. Es necesario consultar a las comunidades *sobre las reparaciones* a que haya lugar por violación de su derecho a la consulta o por los daños que les hayan causado medidas o proyectos realizados en sus territorios. Por su parte, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas<sup>97</sup> además de ratificar el deber de consultar en las situaciones establecidas por el Convenio 169 de la OIT, tiende por la ampliación del derecho a la consulta, por eso se debe tener en cuenta las opiniones de las comunidades, por aspectos que afectan a toda la humanidad:

1. Cualquier intervención externa en las regiones del Ártico y del Amazonas,
2. El diseño, la ejecución y la evaluación del servicio de asociación del Banco Mundial para el carbono forestal,
3. Las decisiones sobre los programas y políticas forestales a todos los niveles que administren justicia y contribuyan al desarrollo sostenible, la protección de la diversidad biológica, la mitigación del cambio climático y la adaptación a éste; y
4. Las reformas en las políticas para evitar la deforestación o reducir las emisiones derivadas de ésta.

### **3.1. El desarrollo de la consulta previa, libre e informada**

La consulta previa tiene un ciclo convencional relativamente aceptado, donde se observan tres etapas generales: ex-ante, de preparación; la segunda, de desarrollo de la consulta, y la tercera etapa ex-post, de seguimiento a los resultados de la consulta. El siguiente cuadro explica de manera general las fases del derecho a la consulta previa.

---

<sup>97</sup> Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas, Informe sobre el séptimo período de sesiones, 2008, párrs. 4-9.



**Cuadro N° 2**  
**La consulta previa según etapas y procedimiento**

<b>Etapa</b>	<b>Procedimiento</b>	<b>Preguntas</b>
Ex-ante Definición de Estado y diseño	Definiciones del Estado y dependencias de Gobierno  Estableciendo la confianza  Negociando la Consulta Diseñando la Consulta	¿Para qué y por qué de la consulta? ¿La materia de la consulta es de interés nacional, regional y local? ¿Cuál es el alcance especial de la materia a consultar? ¿Qué actores involucra? ¿A quién consultar? ¿Qué materias son necesarias consultar? ¿Qué reparticiones estatales llevan adelante la consulta? ¿Cuánto cuesta la consulta? ¿Qué fuentes financian la consulta? ¿La consulta debe ser financiada por el nivel central, regional o local?
Desarrollo de la consulta	Implementando la Consulta	¿Dónde se consulta? ¿Cómo se consulta? ¿Durante qué tiempo se consulta? ¿Cuál es el costo del desarrollo de la consulta?
Ex-post Seguimiento y verificación de cumplimiento de resultados	Devolviendo los resultados de la Consulta  Seguimiento y verificación de los resultados de la consulta	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Si tiene un efecto en la política: información de los resultados a los consultados. Línea de base, indicadores cuantitativos y cualitativos, seguimiento, evaluación de la incidencia o impacto de la consulta. Nueva institucionalidad que debe crearse para dar cumplimiento a los resultados.</li> <li>• Si no tiene efecto en la política: información de los resultados a los consultados.</li> </ul>

Fuente: Realizado en base a Ameller y Chávez; (2012: 37-38).

El Relator Especial<sup>98</sup> considera la existencia de las siguientes etapas durante el proceso de consulta:

*Etapa epistolar.* En esta etapa se remite a las comunidades indígenas, organizaciones y dirigentes indígenas las propuestas e información que permitan comprender su contenido. Proceso apoyado con campañas de información en los medios de comunicación. Como resultado de esta actividad, se obtienen respuestas y observaciones por escrito.

*Etapa presencial.* Con la realización de talleres en el que se explican las propuestas, y se hace el levantamiento de opiniones y observaciones. Estos talleres son apoyados por moderadores que facilitan el diálogo. Asimismo, y en forma previa se desarrollan charlas de capacitación dirigidas a los funcionarios públicos que participarán en los talleres de modo que pueden comprender la necesidad, la estructura y los objetivos de los procesos de consulta. En consecuencia, no solo se lleva adelante el proceso de consulta sino que además se difunde el

<sup>98</sup> Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, Doc. ONU A/66/288, 10 de agosto de 2011.

enfoque multicultural al interior de los órganos de la administración del estado. De todo lo acontecido en los talleres se dejan registros (documentos, fotografías, video, audio). Estas actividades tienen por objetivo generar conversaciones sobre estos temas al interior de sus comunidades y puedan dar cuenta posteriormente de las observaciones y planteamientos que surjan al interior de sus comunidades y organizaciones.

*Sistematización e informe.* Cumplida con las etapas anteriores, se realiza un proceso de sistematización del proceso en su totalidad y se elabora un informe donde se da cuenta de las observaciones recibidas. Este informe constituye el elemento principal para decidir las modificaciones que serán introducidas a las propuestas presentadas a consulta.

*Informe de consulta.* Una vez adoptadas las decisiones que ameriten los resultados de la consulta, se elabora un segundo informe en donde se da cuenta del proceso, la ponderación de las observaciones y la decisión en torno a la incorporación de modificaciones a las propuestas.

*Difusión del resultado del proceso.* El informe anterior será remitido a todos los pueblos indígenas que participaron del proceso en sus diversas etapas y será ampliamente difundido.

#### **4. Desafíos de la consulta previa, libre e informada**

El desarrollado de la *jurisprudencia y legislación*, evidencian el desfase entre la importancia práctica y los avances jurídicos de la consulta, y que operan más como guías de conducta que como estándares jurídicos. Se trata de normas de naturaleza y contenidos muy diversos que, de hecho, frecuentemente chocan entre sí porque establecen parámetros y protegen intereses distintos. La falta de *sistematización de los estándares* existentes puede ir en detrimento de la protección eficaz de los derechos de los pueblos indígenas y otros grupos étnicos. Un segundo obstáculo para la garantía del derecho a la consulta previa es la tendencia de tratar el problema como si fuese un todo, es decir; como un dilema hacer o no hacer una consulta. Perdiendo de vista el hecho de que la consulta consiste en un procedimiento de varios pasos y dilemas, detalles que involucran el nivel de protección a los derechos de los pueblos y comunidades. Por ello, se requiere de un análisis desagregado de los temas y pasos fundamentales de la consulta y de las repercusiones que tienen para los estados, los pueblos indígenas, el sector privado y otros actores.<sup>99</sup>

---

<sup>99</sup>Rodríguez Garavito (2010; 12-13).

## **Impactos de los proyectos de desarrollo.**

Los impactos del desarrollo en las sociedades tradicionales<sup>100</sup> derivan de la combinación de los efectos físicos, sociales y ambientales, generados por la extracción de recursos naturales y ejecución de proyectos de desarrollo, que afectan directa o indirectamente con: Obras físicas, con la construcción de carreteras, establecimiento de campos petroleros y oleoductos llevando grandes contingentes de obreros a zonas indígenas. Los procesos culturales locales son interferidos por el establecimiento de campamentos (nuevo grupo social) y la propagación de enfermedades.

Construido las carreteras, se incrementa el flujo constante de personas, que alteran de manera negativa y a veces brutal, la vida de las sociedades tradicionales. Se modifican los valores sociales y culturales locales; produciéndose una competencia por los recursos naturales y la tierra; se introducen valores negativos de la sociedad externa, con el consumo de alcohol y prostitución, la delincuencia y el tráfico de recursos naturales. La contaminación de ríos, lagos y del suelo, es otro efecto directo de estos proyectos de desarrollo, que disminuye la pesca y las oportunidades de caza de la población local. Esto expone a los pueblos indígenas a condiciones extremas de vida y crea riesgos a su salud. Otros efectos de los proyectos de desarrollo en territorios indígenas<sup>101</sup> según Real López son él:

*Debilitamiento del control sobre la tierra y los recursos naturales:* derivan de las concesiones gubernamentales a empresas para explotar los recursos naturales, de la ocupación ilegal por parte de los colonos atraídos por las actividades económicas, por la tala ilegal. Ejemplo proyectos de extracción de madera.

*Colonización:* es la amenaza más extendida a las tierras de los pueblos indígenas por la construcción de carreteras, u otra actividad económica que se implementa dentro o cerca de las tierras de los pueblos indígenas, con consecuencias sociales y culturales, que incluyen enfrentamientos internos.

*Problemas de salud:* con la entrada masiva de gente foránea; trabajadores y colonos aumentan las posibilidades de propagación de enfermedades desconocidas por los pueblos indígenas.

---

<sup>100</sup> Byron Real López (384-385).

<sup>101</sup> Byron Real López (388-390).

*Problemas ambientales:* la contaminación por la actividad de la minería, la explotación petrolera y otros similares, producen desechos químicos o alteraciones ecológicas. Mismos que impiden a los grupos nativos realizar la pesca, la caza o la recolección de frutos silvestres.

*Interrupción de la economía de subsistencia y ruptura de la sostenibilidad social:* los pueblos indígenas van sustituyendo su subsistencia, con ciertas actividades temporales como el turismo, el comercio de la vida silvestre y otros.

*Disminución del bienestar:* la calidad de vida de los pueblos indígenas cambia por las enfermedades, niveles de desnutrición y vicios.

*Problemas internos:* los cambios de costumbres y la adopción de valores externos provocan problemas familiares, desacuerdos internos en la comunidad indígena. Se recompensa a algunos grupos con el fin de obtener apoyo interno y rechazar a otros para evitar la unidad comunal, causando enfrentamientos y masacres.

Por lo anterior los proyectos de desarrollo causan impactos negativos en los territorios de esos pueblos indígenas, incluso amenazan a la propia existencia por los efectos de la contaminación que genera la extracción de recursos naturales, y la identidad colectiva de sus valores se ve afectada por otros modos de comprender la realidad.

#### **4.1. Derecho al consentimiento previo, libre e informado**

El derecho al consentimiento previo, libre e informado<sup>102</sup> es un derecho reforzado de carácter específico que constituye un requisito adicional al ejercicio de otros derechos (como la participación o la consulta previa) para que el Estado pueda tomar una decisión, cuando la materia en cuestión puede afectar derechos fundamentales de los pueblos indígenas y poner en riesgo su integridad. Aquí cabe distinguir el consentimiento como la “finalidad” de un proceso de consulta, del consentimiento como “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 consentimiento o acuerdo. Sin embargo, si incluso instaurados dichos procedimientos de buena fe, no se logra dicho consentimiento o acuerdo, la consulta sigue siendo válida y el Estado está facultado a tomar una decisión.

---

<sup>102</sup>Yrigoyen Fajardo, Raquel Z. (2009; 17-18).

En cambio, hay otras situaciones en las que el consentimiento no es sólo el horizonte o finalidad de un procedimiento, sino que dicho consentimiento es un requisito para que el Estado tome una decisión. En los traslados de las tierras que ocupan y su reubicación, el almacenamiento o eliminación de materiales peligrosos en las tierras o territorios de los pueblos indígenas y cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que tendrían un mayor impacto dentro del territorio, el Estado tiene la obligación, no sólo de consultar, sino también debe obtener el *consentimiento libre, informado y previo*, según sus costumbres y tradiciones. “Conforme a lo anotado, para implementar los proyectos de los tres supuestos antes señalados, se debe obtener el consentimiento de los pueblos indígenas, lo que significa que en dichos casos los pueblos tienen la potestad de vetar el proyecto.”<sup>103</sup>

Este es el caso de situaciones previstas normativamente (ver cuadro N° 3) y otras en las que se puede poner en riesgo derechos fundamentales de los pueblos, como la integridad o el modo de subsistencia, como lo ha establecido la jurisprudencia del Sistema Interamericano. Situaciones en las que el derecho internacional exige el consentimiento previo libre e informado para el Estado pueda adoptar una decisión (no bastaría la consulta o participación).

**Cuadro N° 3**  
**Situaciones en las que se exige el consentimiento previo libre e informado**

<b>Situaciones en las que se exige consentimiento</b>	<b>Fuentes</b>
1. Traslados poblacionales	Convenio 169, Art. 16 (2). Sólo cabe traslado: a) con el consentimiento libre, previo e informado, o b) al término de procedimientos legales adecuados donde los pueblos estén efectivamente representados. Declaración NUDPI, Art. 10. Sólo cabe traslados voluntarios: a) Con consentimiento previo, libre e informado, y b) Acuerdo previo de indemnización justa y equitativa
2. Medidas especiales de salvaguarda	Convenio 169, Art. 4. El Estado no puede adoptar medidas especiales [de salvaguarda] contrarias a los deseos libremente expresados por los pueblos.
3. Almacenamiento o deshecho de materiales peligrosos	Declaración NUDPI, Art. 29. No se almacenarán ni eliminarán materiales peligrosos en territorios indígenas sin su consentimiento libre, previo e informado.
4. Desarrollo de actividades	Declaración NUDPI,

<sup>103</sup> Bolivia, Sentencia Constitucional 2003/2010-R, del 25 de octubre 2010.

militares	Art. 30. No se desarrollarán actividades militares en territorios indígenas, a menos que: a) lo justifique una amenaza importante, b) se hayan acordado libremente con los pueblos indígenas, c) éstos lo hayan solicitado.
5. Megaproyectos que puedan afectar el modo de vida o subsistencia	Sentencia de la Corte IDH Caso Saramaka vs. Surinam (2007) En caso de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que tendrían un mayor impacto dentro del territorio Saramaka, el Estado tiene la obligación, no sólo de consultar a los Saramakas, sino también debe obtener el consentimiento libre, informado y previo de éstos, según sus costumbres y tradiciones.

Elaborado en base a normativa de derechos humanos y jurisprudencia de la Corte IDH.

El Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas<sup>104</sup>, menciona algunas situaciones en las que se puede hablar de mayores impactos o impactos profundos generados por proyectos a gran escala, siempre que se lleven a cabo proyectos a gran escala en áreas ocupadas por pueblos indígenas, es probable que estas comunidades tengan que atravesar cambios sociales y económicos profundos que las autoridades competentes no son capaces de entender, mucho menos anticipar. Los efectos principales comprenden:

- La pérdida de territorios y tierra tradicional,
- El desalojo, la migración y el posible reasentamiento,
- Agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural,
- La destrucción y contaminación del ambiente tradicional,
- La desorganización social y comunitaria,
- Los negativos impactos sanitarios y nutricionales de larga duración,
- En algunos casos, abuso y violencia.

## **5. Mecanismos internacionales de protección de los derechos de los pueblos indígenas**

Es importante el avance registrado en el escenario internacional por los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que se puede ver el alcance, el contenido y funcionamiento, la jurisprudencia internacional, más los mecanismos internacionales sobre la protección de los derechos de los pueblos indígenas, que se detallan a continuación; sustentados en el Sistema Universal para la Protección de los Derechos Humanos y el Sistema

<sup>104</sup> Comisión IDH, Derechos a la participación, la consulta y el consentimiento, párrafo 334.

Interamericano de Protección de Derechos Humanos. Hay algunos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que protegen los derechos de los pueblos indígenas, pero son poco efectivos, en el entendido de que se centran a resguardar derechos individuales de las personas indígenas. Los pueblos indígenas requieren, además, el reconocimiento de *derechos colectivos específicos* para lograr garantizar de forma efectiva su supervivencia, bienestar y dignidad como grupo humano.

En ese sentido la comunidad internacional ha venido trabajando en la adopción de normas de carácter colectivo, y los principales instrumentos internacionales vigentes dedicados específicamente y exclusivamente a los derechos de los pueblos indígenas son:

**Convenio N° 169 de la OIT<sup>105</sup> sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, el 7 de junio de 1989**

El Convenio 169<sup>106</sup> de la OIT tiene el carácter de que sus disposiciones son de cumplimiento obligatorio. En consecuencia, los Estados partes deben adecuar su legislación nacional para desarrollar y aplicar el Convenio, mediante medidas normativas, legislativas y adoptar políticas públicas que tengan en cuenta los derechos y la perspectiva de los pueblos indígenas. En el ámbito nacional, los tribunales constitucionales y las cortes supremas de varios países incorporan el Convenio 169 en sus decisiones. En igual sentido, tribunales internacionales de derechos humanos como la Corte Interamericana de Derechos Humanos han invocado en su jurisprudencia el Convenio 169, como parte del cuerpo de normas de protección internacional de los derechos de los pueblos indígenas.

**Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 13 de septiembre de 2007.**

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, constituyen un paso histórico hacia el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, en la medida en que se establecen en el ámbito universal, por las normas mínimas

---

<sup>105</sup> La OIT fue fundada en 1919, siendo la primera entidad especializada de la ONU 1946.

<sup>106</sup> Los estados que han ratificado el Convenio 169 son: Noruega, México, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dinamarca, Dominica, Ecuador, España, Fiji, Guatemala, Honduras, Nepal, Nicaragua, Países Bajos, Paraguay, Perú, Venezuela y República Centroafricana.

para garantizar la supervivencia, la dignidad, el bienestar y el respeto de los derechos de los pueblos indígenas.

El reconocimiento y contenido de la Declaración referente a los pueblos indígenas y sus miembros tienen derecho a disfrutar plenamente de todos los derechos humanos y libertades fundamentales consagrados en la Carta de Naciones Unidas, en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en las demás normas internacionales de derechos humanos. Adicionalmente, consagra la libertad y la igualdad de todos los pueblos y personas indígenas y prohíbe la discriminación en el ejercicio de sus derechos, en especial la que se funda en su origen o identidad étnicos. También consagra el derecho a la libre autodeterminación política, económica, social y cultural, a conservar y fortalecer sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales así como a participar plenamente en la vida política, económica, social y cultural del estado. Asimismo, consta el derecho de los pueblos indígenas a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado, utilizado o adquirido. La Declaración en sus 46 artículos aborda tanto los derechos individuales como los colectivos:

Consagra los derechos de las personas indígenas a la vida, la integridad física y mental, la libertad y la seguridad (Art. 7),

Consagra los derechos colectivos a vivir en libertad, paz y seguridad como pueblos distintos, sin ser sometidos a genocidio o a otros actos violentos (Art. 7),

Señala que las personas y los pueblos indígenas tienen derecho a disfrutar todos los derechos establecidos en el derecho laboral internacional y nacional (Art. 17),

Protege los derechos de las personas indígenas tanto a la educación del Estado como a aquella en su propio idioma y de acuerdo con su cultura (Art. 14),

Protege el derecho de los pueblos indígenas a usar sus medicinas tradicionales y a mantener sus prácticas de salud así como el derecho de acceso a todos los servicios sociales y de salud del Estado (Art. 24).<sup>107</sup>

La fuerza vinculante de la Declaración expresa el consenso alcanzado por la comunidad internacional sobre los estándares mínimos de protección internacional de los pueblos

---

<sup>107</sup> María Clara Galvis, y Ángela Ramírez (2013: 5-6).



indígenas. En este sentido, obliga a todos los estados de la ONU en actuar de buena fe para lograr su efectiva implementación a nivel interno; adoptar nuevas leyes o a modificar las ya existentes, de acuerdo con los lineamientos establecidos en la Declaración; transformar las prácticas contrarias a lo dispuesto en la Declaración; implementar políticas públicas y programas sociales encaminados al goce efectivo de los derechos humanos individuales y colectivos de los pueblos indígenas.<sup>108</sup>

Por ser una Declaración que no obliga jurídicamente a los Estados dado que no es un tratado o convención internacional. Sin embargo, por el amplio consenso y la fuerza política, su uso por parte de personas y pueblos indígenas, tribunales nacionales e internacionales y Estados, se convierte en un instrumento jurídicamente vinculante y piedra angular de la protección internacional. Es decir; la declaración, no es vinculante, pero establece un compromiso político importante para los estados con los derechos de esos pueblos indígenas.

La importancia de la Declaración es que no ha generado nuevos derechos sino que consagra y agrupa en un instrumento específico de las Naciones Unidas, bajo la perspectiva de los pueblos y personas indígenas, un conjunto de derechos previamente consagrados en otros instrumentos que son obligatorios jurídicamente para los Estados, tales como el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y otras convenciones o normas de derecho consuetudinario.

**Cuadro N° 4**  
**Comités convencionales de las Naciones Unidas**

<b>Comité</b>	<b>Creado por</b>	<b>Artículo</b>	<b>Finalidad</b>
Comité de Derechos Humanos	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Art. 28	Supervisar el cumplimiento de las obligaciones estatales establecidas en el Pacto
Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas	Resolución 1985/17	Supervisar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial	Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial	Art. 8	Supervisar el cumplimiento de la Convención

<sup>108</sup> María Clara Galvis (2013: 6).

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer	Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer	Art. 17	Supervisar la aplicación de la Convención
Comité contra la Tortura	Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes	Art. 17	Supervisar el cumplimiento de la Convención
Comité de los Derechos del Niño	Convención sobre los Derechos del Niño	Art. 43	Examinar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Convención
Comité para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares	Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares	Art. 72	Supervisar la aplicación de la Convención
Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad	Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad	Art. 34	Supervisar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Convención

Fuente: elaborado en base a instrumentos internacionales de Derechos Humanos.

## Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas

El Comité de Derechos Humanos es un órgano de monitoreo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y de su Protocolo Facultativo, creado por el pacto mismo. El Comité emite tres tipos de pronunciamientos: a) Observaciones generales<sup>109</sup>, b) Observaciones y recomendaciones<sup>110</sup>, c) Sentencias sobre casos individuales de violaciones de los derechos contenidos en el PIDCP.

Las sentencias, si bien han establecido la necesidad de consultar a los pueblos indígenas frente a medidas susceptibles de afectarlos, también han determinado que sólo se ha cometido una violación de los derechos contenidos en el Art. 27 del PIDCP cuando la interferencia del

<sup>109</sup> Observación general 23 sobre el PIDCP (1994), desarrolla los Arts. 1 y 27 del PIDCP. El Comité ha reconocido el artículo 27 que protege los derechos individuales y culturales de las minorías, como una fuente de protección del derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas.

<sup>110</sup> Los Estados que ratifican el PIDCP envían informes periódicos cada cinco años. Con esos informes, el Comité emite observaciones finales a los países, el tema de consulta han recalcado la importancia de elaborar consultas antes de llevarse a cabo medidas legislativas y administrativas o proyectos de exploración y explotación que puedan afectar a los pueblos indígenas, de tal forma que se respeten sus derechos al territorio y, como consecuencia, el derecho a gozar de su propia cultura. Estas observaciones no crean obligaciones jurídicas vinculantes, en estricto sentido, para los estados parte. (Rodríguez Garavito, 2010: 23-24).

Estado en la actividad económica y modo de vida del grupo étnico es grave, hasta el punto de privar a las personas pertenecientes a las minorías del derecho a disfrutar de su cultura. Por lo tanto, la violación al mencionado artículo sólo se da cuando esté en juego la supervivencia de la cultura como resultado de un daño grave. Si bien tales sentencias no son vinculantes para el estado parte, sí implican una obligación de proveer las reparaciones necesarias al autor de la comunicación.<sup>111</sup>

### **Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CEDR)**

El CEDR fue constituido como órgano de monitoreo tras la entrada en vigor del Convenio Internacional sobre la eliminación de todas las Formas de la discriminación racial en el año 1969. El CEDR, entre otros pronunciamientos, emite recomendaciones a los estados parte, que proponen medidas específicas para dar cumplimiento al convenio. Por otro lado, el CEDR elabora recomendaciones generales sobre la aplicación de distintas disposiciones del convenio y sobre situaciones de discriminación a grupos específicos.

Además, es competente para recibir casos y quejas individuales de discriminación racial de ciudadanos de los estados parte del convenio. Hasta el momento, la jurisprudencia del CEDR basada en casos individuales relacionados con grupos indígenas o con consulta previa no es significativa. En materia de consulta, el CEDR ha emitido recomendaciones que exigen que existan *procedimientos adecuados para realizarla y para lograr, en la medida de lo posible, un acuerdo*<sup>112</sup>. Las recomendaciones del CEDR no son jurídicamente vinculantes.

La Recomendación General 23 del CEDR (1997) se enfoca en el combate a la discriminación a pueblos indígenas, insta a los estados a que “no se adopte decisión alguna directamente relacionada con sus derechos e intereses sin su *consentimiento informado*”. Adicionalmente, establece la necesidad de reconocer los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras y territorios colectivos, así como la necesidad de que el estado promueva medidas de reparación efectivas cuando hayan sido privados de ellos. Aunque no es vinculante, esta recomendación sirve como un criterio de interpretación de las normas del convenio.

### **Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC)**

---

<sup>111</sup>Rodríguez Garavito (2010: 24-25).

<sup>112</sup> CEDR, Observaciones finales sobre Surinam, 2004, párr. 13.

El CDESC es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El CDESC se estableció en 1985, por una Resolución del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC). El Comité recibe informes periódicos de los estados parte sobre el cumplimiento de las disposiciones del pacto y realiza Observaciones Finales y Observaciones Generales sobre las disposiciones del pacto, que sirven de pauta interpretativa de los pronunciamientos hechos por el CDESC y del pacto, pero sin carácter vinculante. El Comité no tiene facultad de revisar denuncias particulares.

Observaciones finales del CDESC (1989-2009) instan a los estados parte a consultar con los pueblos indígenas antes de adoptar decisiones que los afecten, y otros específicamente ordenan que se consiga el “pleno consentimiento”. En sus observaciones, menciona las disposiciones del Convenio 169, y la necesidad de que el estado consiga de los pueblos afectados “su consentimiento antes de la realización de proyectos de explotación de la madera o de los recursos mineros y antes de la realización de cualquier política que les afecte, de conformidad con el Convenio 169 de la OIT.”<sup>113</sup>

## **6. Organismos de vigencia de los derechos de los pueblos indígenas**

### **Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas**

El Relator Especial forma parte del sistema de procedimientos especiales de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Entre sus funciones está la de investigar formas de superar los obstáculos existentes para proteger los derechos de los indígenas, recopilar información sobre violaciones de dichos derechos, realizar visitas a países e informes sobre los puntos anteriores. Estas Recomendaciones del Relator Especial <sup>114</sup> sobre el deber de celebrar consultas <sup>115</sup> se puede señalar: La falta de *consultas apropiadas con los pueblos indígenas* sobre cuestiones que afectan su vida y sus territorios. Los Estados y otras partes interesadas necesitan orientación sobre los parámetros normativos pertinentes y las medidas necesarias

---

<sup>113</sup> CEDR, Observaciones finales sobre Colombia, 2001, párr. 33.

<sup>114</sup> La labor del Relator Especial es la promoción de las buenas prácticas, los estudios temáticos, los informes de países y las denuncias de violaciones de los derechos humanos. El relator se pronuncia fundamentalmente a través de informes anuales que presenta al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

<sup>115</sup> Informe del Relator Misión Ecuador James Anaya (2009:210-213).

para cumplir con el deber de celebrar consultas con los pueblos indígenas de conformidad con las normas internacionales. Bajo los siguientes parámetros:

- a. El deber de consultar, proviene del derecho primordial de los pueblos indígenas a la libre determinación y de los principios de soberanía popular y gobierno por consentimiento y es un corolario de los principios conexos de derechos humanos.
- b. Además las consultas no solo se aplican a derechos sustantivos ya reconocidos en el derecho interno.
- c. Y es antes de que se adopten las medidas, con la finalidad de obtener el consentimiento o el acuerdo de los pueblos indígenas afectados.
- d. El Estado debe actuar de buena fe para llegar a un acuerdo y los pueblos indígenas también deben procurar de buena fe alcanzar el consenso sobre las medidas propuestas y evitando posiciones inflexibles.
- e. Los procedimientos, previstos en leyes o reglamentos o en mecanismos especiales de consulta, deben por su parte ser elaborados en consulta con los pueblos indígenas fomentando la confianza.
- f. Los pueblos indígenas pueden organizarse y determinar libremente sus representantes para las deliberaciones de consulta.
- g. Los Estados deben poner a disposición de los pueblos indígenas afectados, junto con toda la información pertinente, mucho antes de las negociaciones.
- h. Proporcionar a los pueblos indígenas acceso a la capacidad técnica y los recursos financieros que necesitan para participar efectivamente en las consultas
- i. Las empresas privadas, deben ajustar siempre su conducta a las normas internacionales pertinentes relativas a los derechos de los pueblos indígenas.
- j. Los Estados deben elaborar mecanismos específicos para vigilar el comportamiento de las empresas a fin de garantizar que se respeten plenamente los derechos de los pueblos indígenas y que se recurra plena y debidamente a las consultas exigidas.
- k. Los Estados deben adoptar medidas para mejorar la capacidad de mediación de los organismos gubernamentales, y trabajar con todas las partes interesadas para aplicar dichos mecanismos y garantizar a ese respecto a los pueblos indígenas la igualdad de oportunidades y la protección contra la discriminación.

## **Foro Permanente de las Naciones Unidas para Cuestiones Indígenas**

El Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, es un órgano asesor del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), su función es examinar asuntos indígenas en los ámbitos de desarrollo económico y social, cultura, medio ambiente, educación, salud y derechos humanos para dar asesoría especializada y recomendaciones al Consejo y, por conducto de éste, a programas, fondos y organismos de las Naciones Unidas. Desde el 2002, el Foro Permanente se reúne anualmente en Nueva York para discutir asuntos que afectan a los pueblos indígenas del mundo, y ha emitido múltiples recomendaciones. Asimismo, ha elaborado varios talleres para proponer soluciones y métodos de trabajo en cuestiones de especial interés para los pueblos indígenas.

El Foro Permanente organizó un taller el 2005, con el fin de evaluar los instrumentos y prácticas relacionados con el consentimiento libre, previo e informado, identificar los retos existentes sobre el tema y hacer recomendaciones sobre el contenido del concepto y las posibles metodologías para ser aplicarlo. En el taller, se identificaron varias áreas en las cuales es relevante lograr el consentimiento libre, previo e informado, especialmente en lo relacionado con tierras y territorios, lugares sagrados, acuerdos y arreglos entre estados y los pueblos indígenas, la exploración o explotación de recursos o territorios indígenas, acceso a recursos naturales o conocimiento indígena, los proyectos de desarrollo que puedan afectar a los pueblos, estudios realizados sobre posibles impactos en los pueblos, políticas y legislación relacionadas o con posibles efectos a los pueblos indígenas y políticas de reasentamiento de los pueblos. Adicionalmente, se identificaron varios principios que un proceso debe tener para lograr un verdadero consentimiento libre, previo e informado, tales como la ausencia de coerción o manipulación, el respeto por el tiempo requerido por los pueblos y el suministro de información completa sobre el motivo del proyecto, su naturaleza y alcance, los posibles riesgos y las posibilidades de beneficio para los pueblos afectados. Si bien los resultados del taller no son vinculantes, sirven de pautas interpretativas para el concepto de consentimiento libre, previo e informado y cómo éste podría ser logrado en la práctica.

## **Organismos financieros multilaterales**

### **Banco Mundial**

En 1999, el Banco Mundial, a través de su política operacional 4.01, estableció que existe el deber de llevar a cabo consultas antes y durante la implementación de proyectos de categoría A y B financiados por el banco donde pueda afectarse a grupos indígenas y a otro tipo de comunidades. Los proyectos que implican la exploración o explotación de los recursos existentes en los territorios de los pueblos indígenas, caben perfectamente dentro de tal supuesto, pues los proyectos de *categoría A* son aquellos que tienen efectos ambientales significativamente adversos, irreversibles y difíciles de mitigar, mientras que los de *categoría B* son aquellos que pueden tener efectos negativos adversos que son mitigables.

### **Banco Interamericano de Desarrollo**

El BID estableció en 1999, en un documento titulado: Estrategias y procedimientos para temas socioculturales en relación con el medio ambiente, señala: “la necesidad de consultar a los grupos indígenas directa o indirectamente afectados por las operaciones financiadas por el banco y de hacerlos participar en las etapas de identificación, diseño, análisis, ejecución y evaluación” de proyectos que pudieran afectarlos, donde se incluyen la exploración y explotación de recursos existentes en sus territorios.

El BID en su Política Operativa sobre Pueblos Indígenas (2006), estableció que en proyectos de manejo o extracción de recursos naturales o gestión de áreas protegidas, abordaría, en la medida de lo factible y apropiado, la promoción de mecanismos de consulta y de participación en la gestión de los recursos naturales y de participación en los beneficios de los proyectos por parte de los pueblos indígenas, en cuyas tierras y territorios los proyectos se desarrollen.

Por todo los aspectos anteriormente señalados se establece que el derecho a la consulta previa, libre e informada, está contemplada y regulada por instrumentos internacionales en materia de derechos humanos referidos a los pueblos indígenas, en los que se expresan el alcance, características y límites -estándares- a la vez constituye un deber estatal. El derecho de consulta previa se activa en la realización de planes, proyectos y obras (carreteras, represas, puentes) o de inversión y en la implementación de concesiones extractivas en las tierras que han usado y ocupado tradicionalmente esos pueblos indígenas que cuentan con recursos naturales, otro aspecto que se puede anotar es el hecho del impacto negativo que puede generarse en la supervivencia y la integridad cultural de esos pueblos indígenas y sus miembros.

La consulta previa se la puede calificar como un derecho humano de esos pueblos indígenas, de ahí que es un derecho colectivo en el que participan las comunidades mediante sus propias instituciones, puesto que tiene el fin de proteger la identidad cultural y el de garantizar el derecho de autodeterminación de esos pueblos indígenas.

Este derecho humano de esos pueblos indígenas a la consulta previa, es también un espacio en el que se garantiza el derecho de cada ser humano que integra cada uno de esos pueblos, entonces los derechos indígenas son *derechos colectivos*, puesto que los titulares son las poblaciones indígenas, por ejemplo sancionándose el genocidio, el desconocimiento de tierras colectivas, y amparan el derecho a la autodeterminación dentro de su territorio, por citar algunos. Entre tanto los *derechos individuales* de las personas indígenas protegen el derecho a la vida, integridad personal. Es decir hay derechos indígenas individuales y colectivos.

Entonces la naturaleza colectiva: importa por existir organizaciones e instituciones propias destinadas a la administración de justicia y cuentan con sistemas colectivos tradicionales para el control, y uso del territorio, tierras indígenas. Además tienen el derecho de participación en las decisiones a nivel nacional que puedan afectar sus intereses. La identidad cultural de los pueblos indígenas permite practicar sus rituales, y desarrollar esas creencias. Por eso el *principio jurídico que derecho individual y derecho colectivo* enfatiza en ambos derechos no se oponen, sino que son parte del principio de goce pleno y efectivo de los derechos humanos. En suma podemos establecer que los derechos indígenas solo pueden ser gozados en conjunto con los restantes miembros de una colectividad. Es decir que para el pleno goce por parte de cada individuo indígena de ciertos derechos individuales solo es posible si se reconoce dicho derecho al resto de los individuos miembros de esa comunidad, en tanto grupo organizado.

Es importante al respecto que el aparato estatal observe al derecho humano a la consulta previa que tienen los pueblos indígenas como colectividad, sin dejar de lado que se vinculan con múltiples derechos humanos individuales y colectivos a la vez.



**Capítulo Tres**  
**COMPARACIÓN DEL DERECHO A LA CONSULTA**  
**DE LOS PUEBLOS INDÍGENA EN BOLIVIA, PERU Y COLOMBIA**

El derecho a la consulta previa tiene sus propias particularidades, pero en todo caso se guían en estándares establecidos por los instrumentos internacionales sobre la materia. Los países analizados (Bolivia, Perú y Colombia) enfocan en sus propias vivencias estos procesos consultivos en los que Estados y pueblos indígenas interactúan en función de garantizar y respetar los derechos de esos pueblos indígenas.

**1. Tratamiento del derecho a la consulta previa en Bolivia**

En Bolivia, por la presión histórica de los movimientos sociales por el reconocimiento de sus derechos y espacios territoriales colectivos, se ha consolidado algunos derechos colectivos, en consonancia con los instrumentos internacionales suscritos por Bolivia en materia de derechos humanos, como el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas. Entre la normativa nacional se puede mencionar a la Ley de Hidrocarburos<sup>116</sup>, que hace referencia a los *derechos a la consulta y participación* de los pueblos campesinos, indígenas y originarios, en los siguientes términos:

Las comunidades y pueblos campesinos, indígenas y originarios, deberán ser consultados de manera previa, obligatoria y oportuna cuando se pretenda desarrollar cualquier actividad hidrocarburífera.

La consulta se efectuará de buena fe, con principios de veracidad, transparencia, información y oportunidad y con procedimientos apropiados y de acuerdo a las circunstancias y características de cada pueblo indígena, para determinar en qué medida serían afectados y con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento. La Consulta tiene carácter obligatorio y las decisiones resultantes del proceso de Consulta deben ser respetadas.

---

<sup>116</sup> Bolivia, Ley de Hidrocarburos, Ley N° 3058, Ley del 17 de mayo de 2005.

La Consulta se realizará (i) previamente a la licitación, autorización, contratación, convocatoria y aprobación de las medidas, obras o proyectos hidrocarburíferos, y (ii) previamente a la aprobación de los Estudios de Evaluación de Impacto Ambiental para actividades, obras o proyectos hidrocarburíferos.

Las resoluciones y consensos registrados producto del proceso de consulta en sus dos momentos, tienen validez para las actividades hidrocarburíferas. En caso de tener la consulta un resultado negativo, el Estado podrá promover un proceso de conciliación en el mejor interés nacional.

Son responsables de la ejecución el Ministerio de Hidrocarburos, el Ministerio de Desarrollo Sostenible, y el Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios. El Proceso de Consulta deberá ser financiado por el Poder Ejecutivo, con cargo al proyecto.

Se realizarán con las instancias representativas de las Comunidades Campesinas y los Pueblos Indígenas y Originarios, respetando su territorialidad, sus usos y costumbres, siendo nulo cualquier otro tipo de consulta individual o sectorial. Y en casos de daños y perjuicios emergentes de prevén compensaciones e indemnizaciones.<sup>117</sup>

En la misma línea el Decreto Supremo N° 29033<sup>118</sup> reglamenta el derecho a la consulta a los pueblos indígenas, originarios y campesinos, establece los momentos y fases para su aplicación. En estas fases se prevé un proceso de información a las comunidades afectadas, a cargo de la entidad estatal competente; organización y planificación de la consulta por parte de las autoridades de las comunidades; ejecución de la consulta en la cual la comunidad expone los impactos socio ambientales que se identificaron en la consulta; y, finalmente, una fase de concertación, que implica que los resultados de la consulta deben ser ratificados por la comunidad a través de la firma de un convenio de validación de acuerdos, que es vinculante para la obtención de la licencia ambiental por parte de la empresa. El proceso de consulta tiene como objetivo el llegar a un acuerdo entre el Estado y las comunidades, en los casos en los que medie un proyecto hidrocarburífero en sus territorios, lo cual está en consonancia con lo establecido en los instrumentos internacionales mencionados en el primer acápite, referente al objetivo de la consulta previa, libre e informada. El reglamento contempla las siguientes fases:

---

<sup>117</sup>Arts. 114-118 de la Ley de Hidrocarburos, del 17 de mayo de 2005 (Bolivia).

<sup>118</sup> Bolivia: Decreto Supremo del 16 de febrero de 2007.

Fase 1. *Coordinación e información*. Reunión preliminar informativa con el pueblo indígena respetando la estructura organizativa de la comunidad.

Fase 2. *Organización y planificación de la consulta*. En el que se realiza la consulta en las comunidades, con toda la información proporcionada por la entidad estatal (plan de actividades), se identifican los impactos socioambientales en sus comunidades.

Fase 3. *Ejecución de la consulta*. Participan representantes de otros ministerios y es el pueblo indígena quien expone los impactos sociambientales e identifica los mismos bajo su propia cosmovisión.

Fase 4. *Concertación*. Los resultados de la consulta y participación se ratifican con la firma del “convenio de validación de acuerdos”. Si se identifican impactos socioambientales, se prevé una compensación financiera por parte de los titulares del proyecto. En caso de no firmar el convenio imposibilitaría la obtención de la licencia ambiental e implicaría otro proceso de conciliación posterior.

Continuando con el tema, en materia ambiental el Reglamento de Prevención y Control Ambiental<sup>119</sup>, dispone la “consulta pública”, para el público que pueda ser afectado. El representante legal de una actividad, obra o proyecto es quien convoca a la consulta pública.

Las diferencias de ambas normativas, es decir de la (1) Ley de Hidrocarburos y de la (2) Ley de Medio Ambiente, el tratamiento de la consulta se diferencia, en el primer caso la consulta y la participación son únicamente para las actividades en el sector hidrocarburífero y es convocada por el Estado. En tanto la segunda considerada como consulta pública abarca otras áreas y no privilegia a ningún sector, siendo convocada por la empresa.

### **1.1. La consulta previa caso Tipnis (2011-2012)**

Para tener un acercamiento sobre el tema de la consulta previa a esos pueblos indígenas en Bolivia, el 2011 se dio un caso que causó repercusión nacional, cobrando matices y desenlace sociopolíticos, toda vez que se dieron movilizaciones sociales con las marchas, generando debate en la opinión pública, la pronunciación de dos leyes y la emisión de una sentencia constitucional. Se trata de la consulta previa al Tipnis.

---

<sup>119</sup> Bolivia: Reglamento de Prevención y Control Ambiental, del 8 de diciembre de 1995 (Art.162). Derivada de la Ley del Medio Ambiente, Ley N° 1333, del 27 de abril de 1992.

La organización matriz que agrupa a los indígenas del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Sécure (TIPNIS), está compuesta por la Subcentral Isiboro-Sécure (SIS), fundada en 1988 congrega al CONISUR (Consejo Indígena del Sur), que agrupa a las comunidades yuracarés y trinitarios. La mayor parte de su territorio queda dentro del Polígono 7, penetrado por sindicatos cocaleros. Entre 1992-1994 los indígenas del TIPNIS, y los cocaleros, trazaron y concertaron por primera vez la línea roja, pero varias comunidades indígenas del CONISUR se han sindicalizado para tener también derecho a un cato de coca.

Los aspectos sociales de la VIII Marcha de 2011 fue decidida por la SIS, rechazando el proyecto de construcción de la carretera. Una semana antes de iniciar la Marcha, el SIS renovó su directiva nombrando como presidente a Fernando Vargas, un yuracaré-mojeño con experiencias previas en el saneamiento del TIPNIS con el SERNAP (Servicio Nacional de Áreas Protegidas).

En la plataforma estratégica de la defensa del TIPNIS está; tierra y territorio; desarrollo normativo y derecho a la consulta; y autonomía indígena.

Como una contra-respuesta a la VIII Marcha el CONISUR organizó otra marcha que arribó a La Paz el 30 de enero 2012 con la demanda de que se derogue la Ley N° 180 y se construya la vía tal como la trazó el gobierno. Para aclarar las posiciones de encuentro y aspectos en conflicto del TIPNIS se presenta el siguiente cuadro resumen.

**Cuadro N° 5**  
**Desconectores o potenciadores del conflicto del Tipnis**

<b>Potenciadores del conflicto</b>	<b>Conectores de paz</b>
Tensiones hegemónicas entre gobierno e indígenas.	El respeto a la diversidad y la elaboración de una propuesta intercultural que tome en consideración los tres procesos: las diferencias, las desigualdades y las desconexiones.
Tensiones hegemónicas entre indígenas y colonizadores.	Necesidad de elaborar una propuesta intercultural de desarrollo sustentable que tome en cuenta la cosmovisión indígena.
Posiciones etnocéntricas que impiden el relacionamiento y que no reconocen la diferencia en relación al otro.	La creciente conciencia medioambiental agendada públicamente por el conflicto del TIPNIS.
Subvaloración de la cultura indígena y desconocimiento del movimiento indígena como hegemonía emergente.	Necesidad de una construcción conjunta de una política de seguridad medioambiental, a partir de expresiones de diferentes sectores sociales, gubernamentales y de la ciudadanía en su conjunto.
Incumplimiento de normativa nacional y de	Actores –de organizaciones sociales, la sociedad

convenios internacionales que protegen el derecho de los pueblos indígenas.	civil, representantes de instituciones gubernamentales y religiosas– con capacidad de constituirse en conectores.
Competencia por el acceso, control y uso de tierras y territorio, y discrepancia por visiones diferenciadas sobre la temática.	Los derechos colectivos de los pueblos indígenas como una oportunidad para abrir las puertas del diálogo.

Fuente: Aramayo Tejada (2012: 204)

#### **a. Ley N° 180 El 24 de octubre de 2011**

Esta normativa declara al Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore, como zona “intangible” para el cual deben adoptarse medidas legales de protección y si fuera necesaria la intervención de la fuerza pública. Referente a la carretera Villa Tunari - San Ignacio de Moxos, dispone que no atravesara el Tipnis.

#### **b. Ley N° 222, Ley del 10 febrero de 2012**

El Órgano Ejecutivo a través del Ministerio de Medio Ambiente y Agua, y el Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda, fue el encargado de llevar adelante el proceso de Consulta Previa Libre e Informada. La Ley N° 222, es la Ley de Consulta a los Pueblos del Tipnis, esta Ley convoco a la Consulta Previa, Libre e Informada a los pueblos indígenas del Tipnis, y estableció el contenido del proceso para lograr un acuerdo sobre: (i) la definición si el Tipnis debe ser *zona intangible* o no. (ii) *Construcción de la Carretera Villa Tunari – San Ignacio de Moxos*. (iii) Establecer las *medidas de salvaguarda* para la protección y de prohibición y desalojo inmediato de asentamientos ilegales respetando la línea demarcatoria del Tipnis.

Las etapas del proceso de consulta son: a. Cronograma y protocolo de la consulta, b. Acopio de la información pertinente, c. Notificación previa, d. Publicidad de la consulta, e. Provisión de información pertinente. Debiendo realizarse en un plazo de ciento veinte (120) días, desde su inicio hasta su conclusión.<sup>120</sup>

#### **c. Sentencia Constitucional Plurinacional 0300/2012 (Tipnis), 19 de junio de 2012**

---

<sup>120</sup>La Ley N° 273, del 7 Septiembre de 2012, modificó el artículo 8 de la Ley N° 222, en cuanto al plazo de la consulta que se realizará desde su inicio hasta su conclusión, en un plazo máximo de hasta trescientos un (301) días.

La consulta tiene una doble naturaleza jurídica, por un lado se trata de un derecho fundamental de carácter colectivo inherente a los pueblos y naciones indígenas que está directamente vinculado con el derecho de los miembros de estos pueblos a la tierra, el territorio y los recursos naturales no renovables, sin que se pueda perder de contexto que también están involucrados los derechos a la integridad física y a la vida de los miembros de los pueblos indígenas.

La consulta es indudablemente un derecho fundamental de los pueblos indígenas. Y por el otro se convierte en un deber de carácter obligatorio para el estado el realizarlas en el marco del cumplimiento de las obligaciones constitucionales e internacionales, con el objeto de buscar la paz social y evitar conflictos sociales, por lo que el realizar las consultas resulta necesario en los casos en que existan proyectos a gran escala o gran impacto, para obtener el consentimiento de las comunidades que pudieran verse afectadas, es por lo tanto una obligación indelegable por parte del estado. Las características son:

*La consulta es previa.* Significa que debe ser anterior a la ejecución del proyecto, plan, medida o acto que afecte los derechos de los pueblos indígenas o antes de la aprobación de la ley u otra norma que también pueda afectarles.

La consulta debe ser desarrollada antes de diseñar y ejecutar proyectos de explotación de recursos naturales en las tierras y territorios ancestrales de los pueblos indígenas.

La consulta con los pueblos indígenas debe realizarse durante las primeras etapas del plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva, y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, para generar una discusión interna dentro de las comunidades y para brindar una adecuada respuesta del estado.

La consulta debe ser previa, es decir, antes de aprobar cualquier proyecto que afecta a sus tierras o territorio o recursos (Art. 32.2 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas); pues de no ser previa, efectivamente existe una afectación a los derechos de los pueblos indígenas que, en su caso podrá ser denunciada a través de la “acción popular”<sup>121</sup> previstas en la Constitución Política del Estado.

*La consulta es informada.* Consiste en que el estado acepte y brinde información, y una comunicación constante entre las partes. El carácter informado de la consulta se conecta con la

---

<sup>121</sup> Bolivia, Arts. 135-136. Constitución Política del Estado (2009).

obligación de llevar a cabo estudios de impacto social y ambiental con carácter previo a la ejecución de planes de desarrollo o inversión o de concesiones extractivas susceptibles de afectar a los pueblos indígenas. La necesidad de que reciban información objetiva y completa incluidas las repercusiones del proyecto sobre su vida su entorno deben dar a conocer estos estudios de impacto en las primeras etapas de la consultas, así tener el tiempo suficiente para entender las conclusiones de los estudios y poder presentar sus observaciones y recibir información acerca de cualquier preocupación que se plantee.

El derecho a participar en la consulta previa y el derecho al acceso a la información son elementos básicos para respaldar y acrecentar la capacidad de las personas a objeto de salvaguardar y reivindicar derechos a la vida y a la integridad personal en situaciones de riesgo ambiental grave, y así contribuir a lograr una protección eficaz contra las condiciones ecológicas que constituyen una amenaza para la salud humana. El acceso a la información es un prerequisite para la participación pública en la toma de decisiones y para que los individuos puedan seguir de cerca y responder a las acciones del sector público y del privado. Las personas tienen derecho a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, en conformidad al Art. 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

*De buena fe.* La buena fe está vinculada con la finalidad de la consulta, llegar a un acuerdo, es decir concertar. La buena fe se constituye en una garantía frente a procesos de consulta meramente formales. Las consultas no son de carácter mecánico, por eso los pueblos indígenas con la información pueden adoptar decisiones e influir verdaderamente en el proceso de adopción de decisiones. La consulta de buena fe, exige ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del estado o de agentes que actúen con su autorización o aquiescencia. La buena fe también es incompatible con intentos de desintegración de la cohesión social de las comunidades afectadas, sea a través de la corrupción de los líderes, establecimiento de liderazgos paralelos, negociaciones con miembros individuales de las comunidades que son contrarias a los estándares internacionales.

La consulta de buena fe requiere un clima de confianza mutua entre las partes puesto que contribuyen a prevenir y resolver conflictos mediante el diálogo, además que se debe desplegar esfuerzos para intentar generar consensos en cuanto a los procedimientos, facilitar el acceso y amplia difusión a la información. De ahí que para un clima de confianza y respeto mutuo, el procedimiento consultivo en sí debe ser resultado del consenso con los pueblos

indígenas en las deliberaciones que dan lugar a la definición y aplicación de los procedimientos de consulta.

De ahí que en el caso boliviano, la Constitución Política del Estado hace hincapié en que la consulta además de ser previa, obligatoria, libre e informada y de buena fe, deba ser concertada, pues precisamente, los procedimientos, los sujetos que intervendrán y el contenido mismo de la consulta, deben ser pactados con carácter previo entre el estado y los pueblos indígenas.

Es evidente e innegable que la consulta, concebida como una forma de relación entre el estado y los pueblos indígenas responde al respeto y reconocimiento de existencia de una sociedad plural; ahora bien, el ejercicio de la consulta como derecho de los pueblos indígenas conlleva a que su realización se efectúe en el marco del consenso y de los procedimientos que el o los mismos pueblos consultados determinen, en base siempre, a su cosmovisión, costumbres y forma de vida; ello conlleva a su vez que *la consulta constituya una construcción de acuerdos*, en los que si bien el Estado interviene; empero, debe hacerlo respetando y recogiendo los procedimientos establecidos por los pueblos a través de sus instituciones representativas, actuación que además –tanto estatal como indígena originario campesina– debe efectuarse en el marco de la buena fe.

En el proceso del derecho a la consulta entre los actores públicos institucionales presentes está el Órgano Electoral Plurinacional.

#### **d. Informe del Órgano Electoral Plurinacional de la consulta previa del Tipnis**

En cumplimiento al mandato legal el SIFDE-TSE/OEP<sup>122</sup>, establecido por la Ley N° 222, el máximo nivel del OEP y su nivel operativo, identificaron en el Protocolo los elementos necesarios para la planificación y la realización de la observación y acompañamiento de la Consulta Previa, Libre e Informada al Tipnis, con el siguiente argumento:

1. Función de observación y acompañamiento. Este Protocolo reitera lo que la norma sustantiva correspondiente indica: el Órgano Electoral Plurinacional a través del Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE), deberá observar y acompañar el proceso de Consulta en conformidad a la normativa vigente.

---

<sup>122</sup> Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático.



2. Sujetos de la Consulta. Además el Protocolo señala las comunidades que serán objeto de la Consulta Previa, Libre e Informada, en cuadros que indican la zona, la comunidad, el grupo étnico de pertenencia y la organización a la que está afiliada cada comunidad.

La tarea de observación del SIFDE-TSE/OEP se inició el 29 de julio de 2012 y concluyó el 07 de diciembre 2012. Fueron 132 días de recorrido a las comunidades con brigadas de trabajo coordinado con las autoridades de la comunidad, donde convocaron a Asambleas o reuniones comunales respetando los usos y costumbres de cada pueblo indígena, para llevar adelante la Consulta. El recorrido al territorio indígena del Tipnis fue por diferentes medios, navegando en canoas rústicas, cabalgando a través de las sabanas y el espeso bosque, en avioneta, en carretón, en auto, a pie abriéndose paso con machete por el monte, para llegar a las comunidades. La enseñanza mayor según el TSE/OEP es que la democracia intercultural que hemos decidido constitucionalmente construir, implica la escucha de muchas voces para generar una armonía distinta a la que la democracia formal nos ha acostumbrado. El pluralismo genera como una actitud distinta ante el diferente no de tolerancia, sino de aprendizaje mutuo que enriquece la vida y la convivencia.

El OEP sustenta su actividad de la consulta previa en las normas jurídicas contempladas en la Ley N° 026, Ley del Régimen Electoral, (Art. 6, numeral 2.) y la Ley N° 018, Ley del Órgano Electoral Plurinacional, señalan que entre sus competencias esta la “Supervisión de los procesos de consulta previa” y pone en vigencia la “Democracia Intercultural”, y se sustenta en el ejercicio complementario y en igualdad condiciones de tres formas de democracia, de la democracia directa y participativa, la democracia representativa y la democracia comunitaria en el Estado Plurinacional de Bolivia (Arts. 1 y 7 Ley N° 026). Art. 4 numeral 4 de la Ley N° 018, como se puede observar en el siguiente cuadro:

**Cuadro N° 6**  
**Componentes de la Democracia Intercultural**

<b>Democracia directa y participativa</b>	<b>Democracia representativa</b>	<b>Democracia comunitaria</b>
Referendo Iniciativa legislativa ciudadana Revocatoria de mandato Asamblea Cabildo <b>Consulta previa</b>	Sufragio Universal	Basada en normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos

Fuente: Elaborado en base de los Arts. 1 y 7 de la Ley N° 026. Art. 4 (4) de la Ley N° 018.

La democracia directa y participativa contempla como uno de sus mecanismos la “consulta previa” Art.4 de la Ley N° 026 (derechos políticos) para el ejercicio de los derechos políticos en el marco de la democracia intercultural y con equivalencia de condiciones entre mujeres y hombres, comprende: “el ejercicio de la consulta previa, libre e informada por parte de las naciones y pueblos indígena originario campesinos.” La Ley N° 026, establece el alcance del derecho a la consulta previa:

Art. 39 (ALCANCE). La Consulta Previa es un mecanismo constitucional de democracia directa y participativa, convocada por el Estado Plurinacional de forma obligatoria con anterioridad a la toma de decisiones respecto a la realización de proyectos, obras o actividades relativas a la explotación de recursos naturales. La población involucrada participará de forma libre, previa e informada. En el caso de la participación de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, la consulta tendrá lugar respetando sus normas y procedimientos propios. *Las conclusiones, acuerdos o decisiones tomadas en el marco de la consulta previa no tienen carácter vinculante*, pero deberán ser considerados por las autoridades y representantes en los niveles de decisión que corresponda.

Art. 40 (OBSERVACIÓN Y ACOMPAÑAMIENTO). El Órgano Electoral Plurinacional, a través del Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE), realizará la observación y acompañamiento de los procesos de Consulta Previa, de forma coordinada con las organizaciones e instituciones involucradas. Con este fin, las instancias estatales encargadas de la Consulta Previa informarán, al Órgano Electoral Plurinacional con una anticipación de por lo menos treinta (30) días, sobre el cronograma y procedimiento establecidos para la Consulta.

Concluido el proceso consultivo el TSE/OEP emite un informe que es publicado en su portal electrónico conforme dispone el Art. 41, concordante con el Art.23 numeral 12 inciso d) de la Ley N° 018.

## **1.2 Fortalecimiento del derecho a la consulta mediante una ley marco**

Luego de haber expuesto los procesos consultivos realizados y las experiencias vividas en Bolivia, sus efectos y particularidades, el tratamiento entre otros aspectos existe la necesidad conforme describe la Ley N° 026, en la *Disposición Transitoria Novena* referente a la consulta previa: “El Órgano Ejecutivo, en coordinación con las organizaciones de las Naciones y

pueblos indígenas originaria campesinas, reglamentara el proceso de consulta previa”. En ese sentido se trabajó el Anteproyecto de Ley Marco de Consulta<sup>123</sup> consta de 36 artículos y 3 disposiciones finales (elaborado por el Ministerio de Gobierno), para ser enviado a la Asamblea Legislativa Plurinacional para su tratamiento, el cual contiene entre sus ejes: (i) Como marco institucional de la consulta, para su conducción, el anteproyecto prevé el establecimiento de una (a) *Dirección General de Consulta* como “entidad pública descentralizada, bajo tuición del órgano ejecutivo, con jurisdicción nacional, con autonomía de gestión técnica, administrativa y presupuestaria”. (b) El anteproyecto establece que el derecho colectivo y fundamental a la consulta previa, libre e informada tiene carácter obligatorio cuando el estado prevea la adopción de medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar directamente derechos colectivos. (c) La consulta previa es un mecanismo democrático para el ejercicio de los derechos colectivos y en particular la libre determinación así como para profundizar la democracia directa, participativa y comunitaria. (d) Son finalidades de la consulta:

Llegar a un acuerdo entre el estado y los consultados para que su visión de desarrollo sea incorporada en la implementación o ejecución de la medida legislativa o administrativa para alcanzar el *Vivir Bien*.

Lograr el consentimiento previo, entendido como la construcción del consenso basado en el diálogo intercultural entre el Estado y las naciones y pueblos indígena originario campesinos, comunidades interculturales y pueblo afroboliviano, antes de la decisión final sobre la implementación de la medida objeto de consulta.

Desarrollar un diálogo intercultural e intracultural entre el Estado y las naciones y pueblos indígena originario campesinos, comunidades interculturales y pueblo afroboliviano, que permita armonizar las diferentes visiones de desarrollo en el marco del *Vivir Bien*.

---

<sup>123</sup> Este “Anteproyecto de Ley de Consulta previa, libre e informada” propiciado por el Órgano Ejecutivo fue aprobado en Cochabamba el 18 de agosto 2013. Con la presencia de dirigentes de la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia, Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu, Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia y Representante de las comunidades interculturales. Ante proyecto de Ley entregado el 12 de mayo de 2014 al presidente Evo Morales.

Promover la participación de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, comunidades interculturales y pueblo afroboliviano en el análisis y formulación de propuestas para la toma de decisiones por parte del Estado

Entre los varios elementos del documento final del anteproyecto constan la definición de consentimiento previo, buena fe en los procesos de consulta, así como los mecanismos a recurrir cuando se considere la vulneración al principio de buena fe en los procesos de consulta, que fueron considerados y debatidos.

Por todo los aspectos considerados anteriormente en el caso de Bolivia, es evidente el tratamiento del derecho a la consulta de los pueblos indígenas, así demuestra la Constitución Política del Estado (2009), las leyes del Estado Plurinacional que han tomado en cuenta instrumentos del derecho internacional con la finalidad de garantizar los derechos indígenas (individuales y colectivos), además se trabajó un Anteproyecto de ley de la consulta previa libre e informada que permitirá regular el tema del derecho a la consulta, que garantizara la tutela efectiva y con pleno respeto de los derechos humanos de esos pueblos indígenas de Bolivia y principalmente a las particularidades (diversidad) de las NyPIOC, comunidades interculturales y afrobolivianos.

Otro elemento en debate en la normativa desarrollada es el asunto del carácter vinculante de la consulta previa, cabe recordar que Bolivia fue el primer país del mundo en adoptar en su legislación interna la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en cuyo Art. 32(2) menciona que el fin de las consultas con los pueblos indígenas es “obtener su consentimiento libre e informado”, entre tanto la Constitución Política del Estado (2009) reconoce la Consulta pero no se dice nada de su finalidad. Y en la Ley del Régimen Electoral, establece que lo resuelto en la Consulta Previa no tiene carácter vinculante, es decir la Consulta Previa no obliga a nada al estado, solo sirve de orientación. Entonces hay diferentes tratamientos en la legislación sobre el carácter vinculante de la consulta previa.

## **2. El derecho a la consulta previa desarrollado en Colombia**

Colombia está entre los países de Latinoamérica que cuenta con una riqueza natural y albergan a las minorías étnicas, que están asentadas en zonas susceptibles de extracción de recursos vía

los proyectos de minería, de madereras, plantaciones industriales, entre otras. Además en base a la ratificación internacional del respeto a los derechos humanos Colombia ha desarrollado herramientas legales que buscan articular los intereses de progreso económico nacional, con el respeto a los territorios ancestrales y la cultura propia de cada población indígena (grupos étnicos).

La Declaración de las UNPI fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre del 2007, posteriormente, Colombia decidió adherirse, aunque este sin aceptar el derecho integral a la consulta previa. Según el Censo DANE 2005, los pueblos indígenas cuentan con una población de 1.378.884 personas, que alcanzan el 3,3% de la población de Colombia.

La Constitución Política de Colombia reconoce derechos indígenas a los grupos étnicos, señala: “El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana” (Art. 7). “Los integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural” (Art. 68).

Existen dos tipos de la consulta de acuerdo a la normatividad colombiana<sup>124</sup>: *La consulta sobre proyectos que requieren licencia ambiental* definidos por la competencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en relación con las consultas de proyectos que requieren licencia ambiental. *La consulta de proyectos que no requieren licencia ambiental*. En estos casos la consulta se rige por la Ley 21 de 1991<sup>125</sup> que ratifica y reproduce el Convenio 169 de la OIT, y el Decreto 200 de 2003<sup>126</sup>.

Todo este proceso de consulta es con el acompañamiento y bajo la orientación del Ministerio del Interior y de Justicia a través de la Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías. Estos casos pueden llevar asociadas acciones para la protección del medio ambiente como los planes de uso y manejo. Los actores que participan en la consulta son: los pueblos directamente afectados; sus autoridades, líderes y organizaciones representativas definidas de manera autónoma. La Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías, del Ministerio del

---

<sup>124</sup> Colombia, Ley 99 de 1993, Ley del medio ambiente, del 22 de diciembre de 1993.

<sup>125</sup> Colombia, Ley 21 de 1991, del 6 de marzo 1991, que aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989.

<sup>126</sup> Colombia: Decreto 200 de 2003, Diario Oficial No 45.086, de 3 de febrero de 2003, Por el cual se determinan los objetivos y la estructura orgánica del Ministerio del Interior y de Justicia, y se dictan otras disposiciones.

Interior, cuya obligación es coordinar y garantizar el cumplimiento de las condiciones adecuadas para el desarrollo de la consulta. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial cuando se trata de una consulta para proyectos que requieran licencia ambiental. El Ministerio Público, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Personería Municipal, que ejercen funciones de control consistentes en vigilar la legalidad y transparencia del proceso de consulta previa, libre e informada. La empresa privada o pública interesada en el proyecto tiene el deber de informar a las instituciones y al pueblo indígena afectados sobre todo lo concerniente al proyecto de manera previa, clara y suficiente. En los casos previstos para erradicación de cultivos para los que se presumen usos ilícitos, la consulta se realiza con la participación de la Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías del Ministerio del Interior en representación del gobierno nacional, las comunidades asentadas en los territorios donde existen cultivos para los que se presumen usos ilícitos, la Dirección Nacional de Estupefacientes como entidad responsable de las políticas para erradicación de cultivos de uso ilícito, los organismos de control son la Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Personería Municipal. Para un acercamiento al tratamiento de la consulta previa en Colombia se presentan algunos aspectos relevantes.

## **2.1. Resoluciones y jurisprudencia referidas a la Consulta Previa**

Los pueblos indígenas como sujetos de especial protección constitucional<sup>127</sup> al igual que las personas con identidad étnica indígena, son sujetos de protección constitucional reforzada, en atención a lo dispuesto en el Art. 13 de la Constitución, especialmente en sus incisos 2 y 3, que ordenan a todas las autoridades prodigar un trato especial a grupos y personas que se encuentran en condición de vulnerabilidad o en situación de debilidad manifiesta.

La caracterización de los pueblos indígenas como sujetos de especial protección constitucional atiende a su situación de vulnerabilidad, originada en los siguientes aspectos históricos, sociales y jurídicos: la existencia de patrones históricos de discriminación aún no superados frente a los pueblos y las personas indígenas; la presencia de una cultura mayoritaria que amenaza con la desaparición de sus costumbres, su percepción sobre el desarrollo y la economía y, en términos amplios, su modo de vida buena (lo que suele denominarse cosmovisión).

---

<sup>127</sup> Sentencia T-235 de 2011, 31 de marzo de 2011.

Los derechos a la libre determinación, a la *participación a través de la consulta previa*<sup>128</sup>, Marcos Arrepiche en su calidad de Gobernador del Cabildo Indígena Resguardo Turpial-La Victoria, solicitó la realización de un proceso de consulta previa en el marco de un proyecto petrolero, contra los Ministerios del Interior y de Justicia y de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y la empresa Meta Petroleum Limited. Las entidades demandadas no realizaron un proceso de consulta previa respecto a un proyecto petrolero porque el territorio del resguardo no es parte del área de influencia del proyecto.

La Corte concedió la tutela solicitada y protegió los derechos a la libre determinación, a la participación a través de la consulta previa, a la integridad cultural y a la supervivencia de la comunidad indígena. En vista de que las obras del proyecto ya estaban culminadas, ordenó a las entidades estatales demandadas consultar a la comunidad indígena con la finalidad de concertar medidas de compensación cultural. Adicionalmente, la Corte ordenó al Ministerio Público dirigir el proceso de consulta previa; a la entidad encargada de la titulación de territorios baldíos, iniciar los trámites para la ampliación del resguardo y exhortó a las entidades estatales para que revisen los procedimientos de determinación del área de influencia de este tipo de proyectos.

El derecho a *la consulta previa no es un derecho absoluto*<sup>129</sup>: el demandante, solicitó que se declare la inexecutable de la totalidad de la Ley del Sistema General de Regalías debido a que el gobierno omitió cumplir el deber de realizar un proceso de consulta previa con las comunidades indígenas y afrodescendientes, a las cuales la ley afecta directamente. Por su parte, los ministerios de Hacienda y Crédito Público, de Minas y Energía, del Interior, la Federación Colombiana de Municipios, el Departamento Nacional de Planeación y el Congreso de la República señalaron que el gobierno cumplió con el deber de realizar la consulta previa, pues intentó en varias ocasiones discutir la ley en el marco de la Mesa Permanente de Concertación -el escenario de participación indígena más grande del país- sin que los representantes de las comunidades quisieran dialogar sobre la norma. Por su parte, el Procurador General de la Nación señaló que no era necesario realizar una consulta previa sobre la ley por cuanto no se cumplía con el requisito de afectación directa. La Defensoría del Pueblo y la Asociación de Cabildos del Norte Cauca solicitaron a la Corte declarar la

---

<sup>128</sup> Sentencia T-693 de 2011, 23 de septiembre de 2011.

<sup>129</sup> Sentencia C-068 de 2013, 13 de febrero de 2013.

inexequibilidad de la ley al considerar que los intentos del gobierno no se acomodaron a los requisitos exigidos para la realización de la consulta previa. La Corte Constitucional declaró constitucional la integridad de la ley demandada, al considerar que el gobierno había cumplido con su obligación constitucional de someter a consideración de las comunidades indígenas el respectivo proyecto de ley, de acuerdo con el principio de buena fe y de manera libre e informada. Adicionalmente, afirmó que el derecho a la consulta previa no es un derecho absoluto, por lo cual la ausencia de un acuerdo, ante la abstención de las comunidades de participar en la consulta del proyecto de ley, no constituía una causal de inconstitucionalidad de la norma.

Los requerimientos para la *ejecución apropiada de la consulta*<sup>130</sup>: el origen de la consulta es la verificación o la virtualidad de que ciertas medidas de naturaleza legislativa o administrativa afecten directamente a grupos étnicamente minoritarios. El espacio deliberativo que crea la consulta debe asegurar la intervención de figuras representativas de la comunidad, o sea, sujetos que reúnan los requisitos de representatividad, es decir, que estén habilitados para hablar y asumir decisiones en nombre de todo el conglomerado social. A este respecto, la OIT ha detallado que lo esencial es que la consulta sea el fruto de un proceso propio, interno de los pueblos indígenas. La consulta debe buscar la construcción y fortalecimiento de instituciones e iniciativas propias de las comunidades. Se debe efectuar de buena fe, con base en un modelo ajustado a las circunstancias de la población, en un ambiente de confianza mutua generado por el conocimiento y la comprensión cabal del alcance real provocado por los efectos de las medidas valoradas. Se deben efectuar a través de los procedimientos adecuados. En palabras de la OIT, esto supone que el mecanismo empleado “genere las condiciones propicias para poder llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas independientemente del resultado alcanzado”. Su fin último es lograr un acuerdo o consentimiento.

*La consulta es previa.*<sup>131</sup> La importancia crucial en el tema de la consulta previa tiene la determinación del momento en el cual debe hacerse. Al respecto, con base en el principio de la buena fe que informa el proceso consultivo, la consulta debe ser oportuna, lo que quiere decir que debe hacerse con anterioridad a la adopción de la medida pues, una vez tomada la misma,

---

<sup>130</sup> Colombia, Sentencia T-745 de 2010, 14 de septiembre de 2010.

<sup>131</sup> Colombia, Sentencia C-187 de 2011, 16 de marzo de 2011.



la participación de la comunidades étnicas no tendría utilidad alguna en la medida en que no podrían influir en el proceso decisorio. Se trataría no de un proceso de consulta sino de una mera notificación de algo que ya ha sido decidido.

En la consulta se le dé la oportunidad para que *libremente y sin interferencias*<sup>132</sup> extrañas pueda, mediante la convocación de sus integrantes o representantes, valorar conscientemente las ventajas y desventajas del proyecto sobre la comunidad y sus miembros, ser oída en relación con las inquietudes y pretensiones que presente, en lo que concierna a la defensa de sus intereses y, pronunciarse sobre la viabilidad del mismo. Se busca que la comunidad tenga una participación activa y efectiva en la toma de la decisión que deba adoptar la autoridad, la cual en la medida de lo posible debe ser acordada o concertada.

Las consultas que se ordenan no podrán tomarse como un mero formalismo, puesto que su ejecución de buena fe comporta que *los pueblos indígenas sean informados del contenido* del programa que se adelantará en sus territorios, con el fin de procurar su consentimiento, sobre el impacto de las medidas en su hábitat, y en sus estructuras cognitivas y espirituales.

Y que también conozcan las medidas actualmente en ejecución, con todas sus implicaciones, con miras a que estos pueblos consientan en la delimitación y continuación del Programa, y estén en capacidad de discutir diferentes propuestas atinentes al mismo y también a formular alternativas.<sup>133</sup> El Ministerio del Interior y de Justicia debió adelantar el proceso de consulta previa con todos los grupos vernáculos que van a ser afectados con el proyecto minero, dándoles amplias *facilidades para que conozcan integralmente el proyecto y que todos pudiesen participar*, debidamente ilustrados...<sup>134</sup> La realización de la *consulta de buena fe* implica que ésta no se debe abordar como un mero procedimiento formal a cumplir, ni como un trámite, sino como un proceso de raigambre constitucional, con un contenido sustantivo que le es propio y orientado a preservar los derechos fundamentales de los pueblos afectados. De allí que se debe proveer información precisa, completa y significativa a los pueblos afectados sobre los proyectos que se pretende desarrollar en sus territorios, y que el objetivo fundamental del proceso participativo sea llegar a un acuerdo con tales pueblos, para proceder con el proyecto con respeto por sus derechos colectivos fundamentales.<sup>135</sup>

---

<sup>132</sup> Colombia, Sentencia SU-039 de 1997, 3 de febrero de 1997.

<sup>133</sup> Colombia, Sentencia SU-383 de 2003, 13 de mayo de 2003.

<sup>134</sup> Colombia, Sentencia T-769 de 2009, 29 de octubre de 2009.

<sup>135</sup> Colombia, Sentencia C-461 de 2008, 14 de mayo de 2008.

El artículo 34 del Convenio 169 de la OIT prevé que las medidas que se adopten para dar aplicación al instrumento “deberán determinarse con flexibilidad, teniendo en cuenta las condiciones propias de cada país”, previsión que ha sido entendida por la jurisprudencia constitucional como la necesidad de adentrarse en las *características de la cultura que se verá involucrada en la decisión*, a efectos de determinar su grado de autonomía y así maximizar o minimizar la naturaleza y el alcance tanto de la consulta, como de las medidas.<sup>136</sup>

En síntesis, todo tipo de acto, proyecto, obra, actividad o iniciativa que pretenda intervenir en territorios de comunidad étnicas, sin importar la escala de afectación, deberá desde el inicio observar las siguientes reglas. Es obligatorio definir el procedimiento a seguir en cada proceso de consulta previa, en particular mediante un proceso pre-consultivo y/o post-consultivo a realizarse de común acuerdo con la comunidad afectada y demás grupos participantes. Es decir, la participación ha de entenderse no sólo a la etapa previa del proceso, sino conforme a revisiones posteriores a corto, mediano y largo plazo.<sup>137</sup>

Los requerimientos para la ejecución apropiada de la consulta. El espacio deliberativo que crea *la consulta debe asegurar la intervención de figuras representativas de la comunidad*, o sea, sujetos que reúnan los requisitos de representatividad, es decir, que estén habilitados para hablar y asumir decisiones en nombre de todo el conglomerado social. A este respecto, la OIT ha detallado que lo esencial es que la consulta sea el fruto de un proceso propio, interno de los pueblos indígenas.<sup>138</sup>

Un ente público que está en la actividad de efectuar la consulta previa es el Ministerio del Interior, que en su estructura interna tiene una *Dirección de Consulta Previa*<sup>139</sup> para un mejor posicionamiento a lo relacionado con el derecho fundamental a la consulta previa, con el objetivo de garantizar la participación activa de las comunidades étnicas en los diversos procesos de consulta. Las funciones de la Dirección de Consulta Previa son:

Dirigir en coordinación con las entidades y dependencias correspondientes los procesos de consulta previa. Brindar asesoramiento y dirigir, así como coordinar con las (i) direcciones de

---

<sup>136</sup> Colombia, Sentencia SU-383 de 2003, 13 de mayo de 2003.

<sup>137</sup> Colombia, Sentencia T-129 de 2011, 3 de marzo de 2011.

<sup>138</sup> Colombia, Sentencia T-745 de 2010, 14 de septiembre de 2010.

<sup>139</sup> La Dirección de Consulta Previa fue creado por el Decreto 2893 del 11 de agosto de 2011.

asuntos indígenas, Rom<sup>140</sup> y minorías y (ii) asuntos para comunidades negras, afrocolombianos, raizales y palenqueras, la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas del Gobierno Nacional en materia de consulta previa y determinar su procedencia y oportunidad. Establecer directrices, metodologías, protocolos y herramientas diferenciadas para realizar los procesos de consulta previa. Realizar las visitas de verificación en las áreas donde se pretenda desarrollar proyectos, a fin de determinar la presencia de grupos étnicos, cuando así se requiera. Expedir certificaciones desde el punto de vista cartográfico, geográfico o espacial, acerca de la presencia de grupos étnicos en áreas donde se pretenda desarrollar proyectos, obras o actividades que tengan influencia directa sobre estos grupos. Verificar, antes del inicio de cualquier proceso de Consulta Previa, los registros actualizados de la representación legal de las autoridades de los grupos étnicos y conformación legítima de los espacios de concertación propios de cada uno de ellos. Promover información el conocimiento y difusión por los medios que determine el Ministerio. Hacer seguimiento al cumplimiento de los compromisos asumidos por las partes en el desarrollo de los procesos de consulta previa. Elaborar estrategias de corto y largo plazo para el manejo de crisis sociales en el entorno de las comunidades y minorías étnicas en las que se desarrollan las consultas previas.

La estructura interna la Dirección de Consulta Previa, comprende de tres áreas de trabajo: *Área de Certificación*, emitió los actos administrativos de certificación de presencia o no de Grupos Étnicos en el área de influencia de un proyecto, obra o actividad. *Área de Gestión*, ejecuta los procesos de consulta previa con cada una de las comunidades que se registran en los proyectos, obras o actividades certificados. *Área Jurídica*, acompaña jurídicamente cada una de las acciones de la Dirección de Consulta Previa.

Para concluir el caso de Colombia se establece que hay varios procesos de consulta previa en los sectores minero, energético y ambiental, aplicándose procedimientos que sigue la consulta previa. Finalmente anotamos que en Colombia es complejo el tratamiento sobre el poder de veto y el consentimiento que abre el debate, es decir, el ajustarse a los trazos derivados de los instrumentos internacionales de derechos humanos, en particular del derecho a la consulta.

---

<sup>140</sup> El Pueblo Rom o comunidad gitana es un grupo étnico que llegó a América Latina desde el tiempo de la Colonia, en la actualidad radican en varias ciudades de Colombia y conservan gran parte de sus costumbres.

### 3. El derecho a la consulta de los pueblos indígenas en el Perú

Saber que por las demandas de los pueblos indígenas han permitido formalizar instancias en la Ley de Consulta, con el fin de reducir la incertidumbre de los distintos actores sobre las características que cada proceso de diálogo. Pero los antecedentes de este proceso interno desarrollado en Perú del derecho a la consulta están contenidos en la jurisprudencia que señala:

La implementación del derecho a la *consulta debe ser gradual*<sup>141</sup> en la demanda de amparo, la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP) sostuvo que mediante los contratos de licencia de exploración y explotación de los lotes 39 y 67, celebrados con las mencionadas empresas y aprobados mediante los decretos supremos 028-1999 de 7 de julio de 1999 y 038-1995 de 10 de diciembre de 1995 se vulneraron los derechos a la vida, a la salud, al bienestar, a la integridad cultural, a la identidad étnica, a un ambiente equilibrado, a la propiedad, a la posesión ancestral, a los recursos naturales así como al derecho a la intangibilidad del territorio -previsto para futuras reservas- de los pueblos indígenas en situación de aislamiento voluntario waorani (tagaeri-taromenane), pananujuri (arabela) y aushiris o abijiras, todos ellos incluidos en el ámbito geográfico de la “Propuesta de Reserva Territorial Napo Tigre”.

En la demanda de amparo se sostiene igualmente que los mencionados *decretos no fueron previamente consultados*. La organización peticionaria solicita que se ordene la suspensión de las actividades de exploración y/o extracción de hidrocarburos en dichos territorios, así como el contacto con los pueblos indígenas en aislamiento voluntario. Las empresas demandadas sostienen que están ejerciendo las libertades económicas reconocidas en la Constitución, en un contexto de economía de libre mercado; que la organización demandante no ha presentado documentación ni otra prueba fehaciente que demuestre que las actividades hidrocarburíferas han afectado los derechos a la vida, a la salud de los pueblos indígenas o de las poblaciones no contactadas; que la empresa cuenta con un Estudio de Impacto Ambiental debidamente aprobado por la autoridad administrativa competente; que consultaron con los pueblos indígenas y que no se ha corroborado que la actividad de exploración y explotación de

---

<sup>141</sup> Sentencia STC 06316-2008-PA/TC, 11 de noviembre de 2009.

hidrocarburos traiga como consecuencia efectos ambientales negativos. Añaden que paralizar las operaciones hidrocarburíficas causaría un grave perjuicio para el Estado, que dejaría de percibir ingresos por concepto de canon petrolero. Dado que por disposición constitucional el Estado ejerce soberanía sobre los recursos naturales, que son patrimonio nacional, es el propio Estado el que debe decidir sobre la concesión u otorgamiento de derechos sobre dichos recursos. Indican que la ley establece que los contratos de licencia son contratos-ley que se rigen por el principio de “intangibilidad contractual”, consagrado en el artículo 62 de la Constitución, por lo que no pueden ser modificados. Afirman que los pueblos indígenas en aislamiento voluntario no han sido reconocidos y que la reserva territorial indígena en que se basa el recurso es jurídicamente inexistente dado que aún no ha sido reconocida mediante decreto supremo.

El Tribunal Constitucional declaró improcedente el recurso, al considerar que no se había acreditado la existencia de la comunidad no contactada, o en aislamiento voluntario, cuyos derechos fundamentales se estarían viendo afectados. Posteriormente, en una resolución aclaratoria de la sentencia, el Tribunal sostuvo que si bien este proyecto extractivo no había sido consultado, en atención a la seguridad jurídica de las empresas petroleras, la implementación del derecho a la consulta debe ser gradual y debe tener lugar, no desde la entrada en vigencia del Convenio 169 de la OIT, sino a partir del 9 de junio de 2010, fecha en que se expidió la *sentencia 00022-2009-PI/TC, en la que se desarrollaron las reglas mínimas para la realización de un proceso de consulta*.

La *existencia de Reglamento especial que desarrolle el derecho a la consulta previa* de los pueblos indígenas.<sup>142</sup> Los recurrentes solicitan que el Ministerio de Energía y Minas adecue su normatividad interna (reglamentos y directivas) al contenido del mencionado convenio, particularmente en lo relativo a los derechos a la consulta previa, a las tierras, los territorios y los recursos naturales. Agregan que si bien existen algunas normas que se refieren a estos temas, ellas son de carácter general, es decir, son aplicables a toda la población nacional y no se refieren especialmente a la situación de los pueblos indígenas. También indican los recurrentes que el Congreso ha incurrido en omisión legislativa, por no desarrollar normativamente el derecho a la consulta previa. Por su parte, el Estado envió al Tribunal las

---

<sup>142</sup> Sentencia STC 05427-2009-PC/TC, 30 de junio de 2010.

normas que en su criterio implican un desarrollo normativo de la consulta previa en el sector de energía y minas.

El Tribunal Constitucional declaró fundado el recurso y ordenó al Ministerio de Energía y Minas emitir un reglamento especial que desarrolle el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas y exhortó al Congreso a desarrollar legislativamente este derecho. Con esta sentencia, el Tribunal le otorga una nueva dimensión al proceso constitucional de cumplimiento al señalar que este no solamente es la vía idónea para reclamar el cumplimiento de normas de rango legal o la ejecución de actos administrativos, sino que también es la vía pertinente para reclamar el cumplimiento de normas constitucionales, como el Convenio 169 de la OIT, específicamente cuando se evidencia una inconstitucionalidad por omisión por parte del legislador. El Tribunal consideró que las normas que según el Ministerio de Energía y Minas habían desarrollado el derecho a la consulta previa lo habían hecho en forma parcial e insuficiente y en muchos casos habían desnaturalizado el derecho, al convertirlo en talleres informativos.

Las decisiones tomadas en ejercicio de la *jurisdicción indígena*.<sup>143</sup> La construcción del cerco y de la vivienda producto de decisiones tomadas en ejercicio de la jurisdicción indígena, para detener la intrusión no autorizada de terceros que estarían vulnerando la integridad territorial, física y biológica de la comunidad con la realización de actividades de tala ilegal de árboles, de minería informal y de prostitución dentro de su territorio. La Procuraduría del Poder Judicial solicitó el rechazo de la demanda, por cuanto la sentencia objetada había sido motivada adecuadamente y no había vulnerado ningún derecho fundamental. También se pronunciaron las empresas de transportes “Los Pioneros S.R.L.” y Los Mineros S.A.C, que utilizan el camino vecinal que resultó obstaculizado por el cerco y la vivienda construida por la comunidad.

El Tribunal Constitucional declaró procedente el recurso, al considerar que existió una vulneración de los derechos a la propiedad del territorio y a la autonomía de la *comunidad nativa*, por la autorización, otorgada mediante la sentencia de la Sala Superior Mixta y de Apelaciones de la Corte Superior de Justicia de Madre de Dios, para la utilización del camino vecinal y por la orden de remover el cerco y la vivienda que habían sido construidos por la

---

<sup>143</sup> Sentencia STC 01126-2011-HC/TC, 11 de septiembre de 2012.

comunidad. Las características y principios que configuran el proceso de consulta<sup>144</sup> a. la buena fe, b. la flexibilidad, c. objetivo de alcanzar un acuerdo, d. transparencia; y, e. implementación previa del proceso de consulta.

Las obligaciones que se derivan directamente del Convenio 169 en lo relativo a la regulación normativa del derecho a la consulta<sup>145</sup>, son las siguientes: la observancia del *principio de buena fe*. A través de este principio se busca evitar actitudes o conductas que pretendan la evasión de lo acordado o interferir u omitir cooperar con el desarrollo de la otra parte. En tal sentido, ha precisado que dicho principio debe ser observado en las tres etapas del proceso de consulta: i) la determinación de la afectación directa; ii) la consulta en sentido estricto; y iii) la implementación de la medida.

La *flexibilidad*. Es decir, la consulta debe ser llevada a cabo de manera “apropiada a las circunstancias”, razón por la cual debe tomarse en cuenta la diversidad de los pueblos indígenas y sus costumbres. El objetivo de *alcanzar un acuerdo*. La finalidad de la consulta no se circunscribe o limita a obtener acuerdos que signifiquen garantizar los legítimos intereses de los pueblos indígenas, sino que también debe prestarse atención al concepto de coparticipación en el disfrute de la riqueza obtenida por la industria correspondiente -regalías-. La *transparencia*. Es poner a disposición de los pueblos indígenas toda la información concerniente a las consecuencias de las medidas que vayan a adoptarse, sean éstas positivas o negativas. De igual forma, deberá informarse acerca de la metodología que se empleará para llevar a cabo la consulta, así como las normas pertinentes que sustenten la medida. Finalmente, será necesario evaluar la necesidad de traducir la documentación relevante a efectos de garantizar su debida comprensión por parte de la población involucrada. La *implementación* previa del proceso de consulta. Busca garantizar la expectativa de influencia de los pueblos indígenas sobre la elaboración de las medidas que puedan afectarlos.

Como derecho constitucional, el derecho a la consulta tiene un ámbito protegido. Este se encuentra constituido por una serie de posiciones iusfundamentales:

- a. El derecho colectivo a ser consultados ante medidas estatales que afecten directamente sus derechos e intereses grupales. En particular, los que estén vinculados con su existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo colectivo;

---

<sup>144</sup> Perú, Sentencia STC 0022-2009-PI/TC, 9 de junio de 2010.

<sup>145</sup> Perú, Sentencia STC 05427-2009-PC/TC, 30 de junio de 2010.

- b. El derecho a que la consulta se realice de manera previa y bajo la observancia de los principios de buena fe, flexibilidad, transparencia, respeto e *interculturalidad*; y
- c. El derecho a que se cumplan los acuerdos arribados en el proceso de consulta, encontrándose excluido de este programa normativo del derecho a la consulta lo que coloquialmente se ha venido en denominar “derecho al veto”<sup>146</sup>.

La consulta es previa<sup>147</sup>, en virtud a ello, la consulta debe realizarse antes de emprender cualquier proyecto relevante que pudiera afectar la salud de la comunidad nativa o su hábitat natural. Para ello debe brindársele la información relativa al tipo de recurso a explotar, las áreas de explotación, informes sobre impacto ambiental, además de las posibles empresas que podrían efectuar la explotación del recurso. Estos elementos servirían para que al interior del grupo étnico se inicien las reflexiones y diálogos sobre el plan a desarrollar. Esta información tendrá que entregarse con la debida anticipación para que las reflexiones que puedan surgir sean debidamente ponderadas.

Sin desvirtuar la consulta<sup>148</sup>. Superada la etapa del suministro de información se podrá dar inicio a la etapa de participación propiamente dicha, en la que se buscará la dinámica propia del diálogo y el debate entre las partes. Finalmente, la consulta planteada a la comunidad nativa tendrá que ser realizada sin ningún tipo de coerción que pueda desvirtuarla.

Las obligaciones que se derivan directamente del Convenio 169 en lo relativo a la regulación normativa del derecho a la consulta, son las siguientes:<sup>149</sup> la transparencia; en tal sentido, es *importante que se ponga a disposición de los pueblos indígenas toda la información* concerniente a las consecuencias de las medidas que vayan a adoptarse, sean éstas positivas o negativas. De igual forma, deberá informarse acerca de la metodología que se empleará para llevar a cabo la consulta, así como las normas pertinentes que sustenten la medida. Finalmente, será necesario evaluar la necesidad de traducir la documentación relevante a efectos de garantizar su debida comprensión por parte de la población involucrada.

El Tribunal Constitucional estimo que *el principio de buena fe conforma el núcleo esencial del derecho a la consulta*. El principio de buena fe, debe ser comprendido como aquel que busca

---

<sup>146</sup> Tribunal Constitucional STC 0022-2009-PI/TC.

<sup>147</sup> Perú, Sentencia STC 03343-2007-AA, 19 de febrero de 2009.

<sup>148</sup> Perú, Sentencia STC 03343-2007-AA, 19 de febrero de 2009.

<sup>149</sup> Perú, Sentencia STC 05427-2009-PC/TC, 30 de junio de 2010.



evitar actitudes o conductas que pretendan la evasión de lo acordado, interferir u omitir cooperar con el desarrollo de la otra parte o la falta de diligencia en el cumplimiento de lo acordado. Con él se permite excluir una serie de prácticas, sutiles, implícitas o expresas, que pretendan vaciar de contenido el derecho de consulta. Tales prácticas están vedadas tanto para el Estado como para los pueblos indígenas o cualquier otro particular que intervenga en el proceso de consulta. Este principio debe verse concretado en las tres etapas elementales en que puede estructurarse el proceso de consulta: 1) la determinación de la afectación directa, 2) la consulta en sentido estricto, y 3) la implementación de la medida. El respeto del principio de buena fe debe ser materializado a lo largo de estas tres etapas.<sup>150</sup>

Sin embargo, tal como lo señala el propio Convenio, para que dichas finalidades puedan plasmarse en la realidad se requiere que el procedimiento mismo de la consulta satisfaga algunos presupuestos básicos que permitan configurarlo como un verdadero proceso dialógico orientado hacia la gestación de acuerdos bienintencionados entre las partes. En ese sentido, resulta imperioso que la consulta se encuentre precedida por una etapa de información y diálogo, la cual debe estar *presidida por principios tales como la buena fe o la transparencia*, de modo tal que se creen las condiciones mínimas necesarias para llevar a cabo un verdadero *diálogo intercultural*.<sup>151</sup>

Debido a la diversidad de pueblos indígenas existentes y la diversidad de sus costumbres, inclusive entre unos y otros, es importante que en el proceso de consulta estas diferencias sean tomadas en cuenta. De igual forma, y como ya se ha indicado, las medidas a consultar tienen diversos alcances, siendo por ello pertinente ajustar a cada proceso de consulta al tipo de medida, sea administrativa o legislativa que se pretende consultar. Es por ello que en el artículo 6 del Convenio se establece que las consultas deben ser llevadas a cabo de una “manera apropiada a las circunstancias.”<sup>152</sup>

Algunas *pautas en relación a las etapas en que debe estructurarse la consulta* para cumplir con las finalidades propuestas, y en ese sentido, ha sugerido la conformación de la siguiente secuencia fáctica:

---

<sup>150</sup> Perú, Sentencia STC 0022-2009-PI/TC, 9 de junio de 2010.

<sup>151</sup> Perú, Sentencia STC 05427-2009-PC/TC, 30 de junio de 2010.

<sup>152</sup> Perú, Sentencia STC 0022-2009-PI/TC, 9 de junio de 2010.

*Primer lugar*, el inicio del proceso debe ser la determinación de la medida legislativa o administrativa que puede afectar directamente a un pueblo indígena, tarea que debe ser realizada por la entidad que está desarrollando la medida.

*Segundo lugar*, se deben determinar todos los pueblos indígenas que pueden ser afectados, a fin de notificarles de la medida y de la posible afectación.

*Tercer lugar*, se debe brindar un plazo razonable para que los pueblos indígenas puedan formarse una opinión respecto a la medida a implementar, tras lo cual se pasará a la etapa de negociación propiamente dicha.

*Cuarto lugar*, si el pueblo indígena involucrado se encuentra de acuerdo con la medida consultada, entonces concluye la etapa de negociación.

De lo contrario, si es que el pueblo indígena rechaza la medida propuesta, precluye la primera etapa de negociación, con lo cual se pretende hacer visible los puntos sobre los cuales existe desacuerdo. En este punto, la medida no podrá ser implementada. Para poder lograr ello, se tendrá que iniciar una segunda etapa de negociación dentro de un plazo razonable. Si es que a pesar de los esfuerzos realizados por las partes, no se alcanza consenso alguno, sólo entonces el Estado podrá implementar la medida, atendiendo en lo posible a las peticiones del pueblo afectado.<sup>153</sup>

El derecho de consulta se extiende en estos casos a las comunidades, autoridades, asociaciones y demás entidades representativas de las comunidades aledañas o colindantes, a fin de *garantizar su derecho a la participación en la toma de decisiones*, incluso frente a posibles poblaciones en aislamiento que puedan resultar afectadas. La interpretación que debe hacerse en este sentido debe ser la más amplia posible, en procura de alcanzar la legitimidad social indispensable para que las actividades extractivas se realicen en forma pacífica y con la anuencia de las comunidades y sus organizaciones.<sup>154</sup>

Además mencionamos como hecho trascendental cuando el 7 de septiembre de 2011, se publicó la Ley 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, generando y reconociendo mecanismos institucionalizados dentro del Estado.

---

<sup>153</sup> Perú, Sentencia STC 05427-2009-PC/TC, 30 de junio de 2010.

<sup>154</sup> Perú, Sentencia STC 06316-2008-PA/TC, 11 de noviembre de 2009.

Esta Ley cuenta con un reglamento.<sup>155</sup> Los ejes que la Ley introduce, sobre que puede ser *afectado*: 1. Derechos colectivos 2. Existencia física 3. Identidad cultural 4. Calidad de vida. 5. Desarrollo.

En la ley no se detalla que normas legislativas o administrativas deben ser consultadas, pero señala que entre las medidas por consultar están los planes, programas y proyectos de desarrollo nacional y regional que afecten directamente a dichos derechos. El Reglamento ha agregado detalles al respecto, pues considera que deben ser consultadas las normas reglamentarias de alcance general, así como el acto administrativo que faculte el inicio de la actividad o proyecto o el que autorice a la Administración la suscripción de contratos con el mismo fin, en tanto puedan afectar directamente a los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Del mismo modo, se podrán consultar las medidas legislativas y normas con rango de ley como resoluciones legislativas, decretos legislativos y ordenanzas regionales o municipales. En cambio, los decretos de urgencia, en tanto limitados a materia financiera o económica, no podrían modificar derechos colectivos, por lo que no requerirían ser consultados.

Otro aspecto es el momento en que se debe realizar la consulta en el caso del aprovechamiento de los recursos naturales. Al respecto, el Reglamento señala que es obligación del Estado peruano consultar al o a los pueblos indígenas que podrían ver afectados directamente sus derechos colectivos –así como determinar en qué grado–, antes de aprobar la medida administrativa que faculte el inicio de la actividad de exploración o explotación de dichos recursos naturales en los ámbitos geográficos donde se ubican los pueblos indígenas (comunidades campesinas y nativas). La finalidad de la consulta es obtener un acuerdo o consentimiento. En caso de llegar a un acuerdo, sea parcial o total, este será vinculante para las partes.

Entre los principios está el de interculturalidad. Esto implica el mutuo reconocimiento de las culturas que dialogan, reconociendo, respetando y adaptándose a las diferencias existentes entre ellas, así como su valor. El principio de Buena fe. Se trata de un deber que se revelaría entre otras acciones: a dejar conductas antidemocráticas (no se debe afectar el corazón de la

---

<sup>155</sup> La Ley entró en vigencia el 6 de diciembre de 2011, y el Reglamento del 4 de abril de 2012 constituye una norma de aplicación inmediata.

democracia: la igualdad, así como el respeto de los derechos de todos los participantes del diálogo).

El sujeto del derecho a la consulta es el pueblo indígena que pudiese ser afectado por la medida administrativa o legislativa que adopta el Estado. El pueblo indígena participa en el proceso de consulta mediante sus instituciones y organizaciones representativas, elegidas conforme a sus usos y costumbres tradicionales. Adicionalmente, el Reglamento de la Ley ha precisado reglas para la definición de los representantes de los pueblos indígenas, quienes son los que deben participar en el proceso de diálogo.

La Ley repite los criterios establecidos en el Convenio 169 de la OIT, pero los desarrolla con más detalle. Así, respecto del criterio objetivo señala: 1. Descendencia *directa* de las poblaciones originarias del territorio nacional. Se agrega el adjetivo “directo”, el cual, no obstante, no podría llevarnos a realizar interpretaciones restrictivas, 2. Estilos de vida y vínculos espirituales e históricos con el territorio que tradicionalmente usan u ocupan, 3. Instituciones sociales y costumbres propias, y 4. Patrones culturales y modo de vida distintos a los de otros sectores de la población nacional.

La Ley establece un conjunto de etapas mínimas. La normativa de desarrollo de la Ley o los acuerdos adoptados durante algún proceso particular podrían agregar nuevas etapas. Las etapas mínimas son: 1. Identificación de las medidas legislativas o administrativas que deben ser objeto de consulta, 2. Identificación de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados, 3. Publicidad de la medida legislativa o administrativa, 4. Información sobre la medida legislativa o administrativa, 5. Evaluación interna en las organizaciones de los *pueblos indígenas u originarios* sobre las medidas legislativas o administrativas que los afecten directamente, 6. Proceso de diálogo intercultural entre representantes del estado y representantes de los pueblos indígenas u originarios, y 7. Decisión.

Por último recordemos que el derecho a la consulta en el Perú se incorporó en la Ley Ambiental 28611 de 2005<sup>156</sup> (Art.72-2), luego se reguló específicamente para las actividades minero energéticas mediante el Decreto Supremo 023-2011-EM de 2011. Los hechos de Bagua forzaron a la adopción de una Ley Marco sobre consulta que fue expedida en 2011 (Ley 29785) y reglamentada mediante el Decreto Supremo 001-2012-MC. Para brindar un resumen

---

<sup>156</sup> Perú, Ley General del Ambiente, Ley del 15 de octubre de 2005.

de este capítulo presentamos algunos datos comparativos acerca del tratamiento del derecho a la consulta previa:

**Cuadro N° 7**  
**Tratamiento y avance del derecho a la consulta previa en Bolivia, Colombia y Perú**

	<b>Bolivia</b>	<b>Colombia</b>	<b>Perú</b>	<b>Observación</b>
Constitución Política del Estado	Si contempla el derecho a la consulta previa Arts. 30 (II-15)	No contempla el derecho al consulta previa	No contempla el derecho al consulta previa	En Colombia y Perú se entiende incorporado mediante el bloque de constitucionalidad
Convenio 169 de la OIT	Ley N° 1257 de 1991 Ley del 11 de diciembre de 1991	Ley 21 de 1991 Ley del 6 de marzo 1991	Resolución legislativa 26253 de 1993, del 02 de diciembre de 1993	Primer instrumento de carácter internacional que fijó estándares de derechos relativos a los pueblos indígenas
Aspecto Ambiental	Ley Ambiental 1992, Art. 78	Ley 99 de 1993, Art. 76 Decreto 1320 de 1998	Ley 28611 de 2005, Art. 72-2	
Aspecto de Hidrocarburos	Ley de Hidrocarburos 3058 de 2005 Art. 115 DS 29033 de 2007		Decreto Supremo 023-2011-EM de 2011	
Organismo encargado de aplicar el procedimiento de la Consulta Previa.	El Estado a través del Órgano Ejecutivo	Ministerio del Interior Dirección de Consulta Previa Dirección de asuntos indígenas, Rom y minorías y Dirección de asuntos para comunidades negras, afrocolombianos, raizales y palenqueras	Vice ministerio de Interculturalidad Coordina la política estatal de implementación del derecho a la consulta. Orienta los procesos de consulta previa Registra los resultados de las consultas realizadas.	Diversidad de instituciones estatales que intervienen en la aplicación del derecho a la Consulta. Además son acompañadas u observadas por otras entidades burocráticas.
Normativa general de la consulta o ley marco de consulta	Tiene un Ante proyecto de Ley de consulta previa (2014)	Tiene Ante proyecto de Ley de consulta previa (2012)	Tiene Ley marco de la Consulta (2011). Ley 29785 de 2011	

Fuente: Elaboración propia en base a normativa jurídica de cada país.

Los países contemplados en el análisis de este capítulo observan los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos relacionados a los derechos de los pueblos indígenas, además en estos países hay riquezas naturales susceptibles de ser explorados.

Por todo lo anterior los diferentes países (Bolivia, Colombia y Perú) implementan desde diversas normativas, pero relacionados con los recursos naturales (ley de hidrocarburos, y medio ambiente), esto significa que la legislación ha generado mecanismos institucionales propios y característicos que enfatizan los derechos indígenas. Otro aspecto es el rigor de la práctica reglamentaria, la ausencia de flexibilidad, es decir de llevar los procesos de consulta a como dé lugar sin importar la cosmovisión de esos pueblos indígenas y dejando de lado una amplia participación de la población originaria ancestral. En ese sentido en los procesos de consulta previa es de suma importancia la participación de los pueblos indígenas toda vez que se deben garantizar entre otros derechos que se realicen consultas apropiadas, es decir antes de que se adopten medidas legislativas y administrativas susceptibles de afectar directamente a esos pueblos indígenas. Otro reto es definir cuando se trata de la explotación y exploración de recursos naturales si corresponde la consulta previa. Las consultas pueden ser consideradas de una herramienta eficiente por generar un diálogo democrático auténtico (sociedad-Estado), de cohesión social, y desempeñar un papel decisivo en la prevención y solución de conflictos sociales originados por la vulneración de los derechos humanos de los pueblos indígenas.

## Capítulo Cuatro

### EL ACCESO A LA AUTONOMÍA INDÍGENA

En la Asamblea Constituyente se expresó la visión originaria de los pueblos indígenas fundamentalmente al plantearse sus derechos entre ellos el derecho a la consulta previa y a la autodeterminación (autonomía indígena), siendo ejes del Estado Plurinacional de Bolivia. Para evidenciar estos cambios generados por el Proceso Constituyente, lo anotamos en las siguientes líneas.

#### **1. Algunos aspectos de la libre determinación de los pueblos indígenas**

Según Iturralde menciona que la emergencia de los pueblos indígenas<sup>157</sup> se debe a diversos factores y se presenta de distintas maneras hasta constituirse en actores sociales y en sujetos políticos. Por una creciente territorialización de la presencia étnica en la nación, que resulta de la expansión geográfica y demográfica de los pueblos, la ruptura de los viejos sistemas que los tenían encapsulados y con la dinamización del mercado interno. El surgimiento y fortalecimiento de formas de organización étnica logra tejer una amplia red de solidaridades y de acción concertada, que es eficiente para procesar los reclamos, organizar la participación y formar plataformas y reivindicaciones compartidas. El desarrollo de una plataforma de demandas indígenas; que incluyen la demanda de territorios como espacios de reproducción social y política; del derecho al desarrollo étnico y cultural; de condiciones de desarrollo económico auto gestionado y de plena participación en la economía nacional; del establecimiento de un orden jurídico y político plural que garantice el cumplimiento y el mantenimiento de las reivindicaciones anteriores. Una creciente inserción de las economías de los pueblos indígenas en el mercado interno bajo todas las modalidades posibles, en el contexto de la crisis y de la informalización ya que estas economías se basan en la posibilidad

---

<sup>157</sup> Diego Iturralde Guerrero (2009: 130-131).

de reproducir, fortalecer y conservar maneras culturales particulares que les permiten construir estrategias de sobrevivencia en las cuales el ejercicio de la identidad. Y por último la modificación de las relaciones entre los pueblos y los Estados, la cual se torna cada vez más compleja y directa, los pueblos indígenas organizados se ven enfrentados directamente al aparato del Estado, para negociar sus asuntos.

Por esta razón la relación se politiza y llega a desbordar la institucionalidad que tradicionalmente la contenía. Además los derechos políticos de esos pueblos como sostiene López se ejercen por la vía de la autodeterminación:

Que no sólo tuvieran derechos los individuos que las integraban sino ellas mismas se convirtieran en sujeto colectivo de derecho; que no sólo se reconociera sus tierras sino también sus territorios, es decir, no sólo los espacios para la producción sino también para el ejercicio de derechos políticos, para ejercerlo a su manera; que no sólo se permitiera a sus autoridades ejercer su gobierno interno como excepción sino que se reconociera validez a todos sus actos; que no sólo le llevaran planes de desarrollo diseñados desde las oficinas gubernamentales si se les reconociera su derecho a decidir libremente el tipo de desarrollo que más les convenía.<sup>158</sup>

## **2. La autonomía indígena**

La autonomía indígena es un derecho fundado en la libre determinación, y se reconoce a los pueblos indígenas. Por eso se promueve la conversión de un municipio en autonomía indígena (autonomías comunales o comunitarias) impulsados por los procedimientos, influencias y por otros factores en el que se ejerce los derechos políticos y los pueblos indígenas son el sujeto colectivo.

Siendo que el derecho a la autonomía tiene reconocimiento constitucional, genera obligaciones al Estado con los pueblos indígenas, en ese entendido cuando se desarrollen políticas dirigidas a los pueblos indígenas no serán al criterio y en conveniencia estatal. Entonces hay el encuentro de las formas indígenas comunitarias sustentadas en normas y procedimientos propios y el sistema de toma de decisiones de los pueblos indígenas, con el Estado y sus instituciones. Uno de los instrumentos internacionales de defensa y protección de los pueblos indígenas señala que: “tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho

---

<sup>158</sup> Francisco López Bárcenas (2006:436).



determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.”<sup>159</sup> Esto expresa la viabilidad de ejercer derechos colectivos de los cuales son titulares.

Para el ejercicio del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas tienen el “derecho a la autonomía o el autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas”<sup>160</sup>, teniendo en cuenta que los recursos naturales que por lo general están en sus territorios ocupados ancestralmente, situación que bien puede generar recursos económicos suficientes para buscar su propio desarrollo. La autonomía indígena originaria campesina “...es un proceso político, jurídico, social, económico pero, sobre todo, de reparación del daño ocasionado por el proceso de colonización impuesto por el viejo mundo desde 1492 hacia las naciones y pueblos oriundos de este continente.”<sup>161</sup> Además; los aspectos jurídico, político y económico de la autonomía indígena señalan:

La constitución de las AIOC, desde un ámbito estrictamente jurídico, efectiviza ampliamente la constitucionalización de los derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos (NyPIOC); mientras que desde un enfoque político se puede considerar este proceso como la pieza fundamental en la construcción del Estado Plurinacional; en el ámbito económico, incorpora propuestas importantes de las naciones y pueblos indígena originaria campesinas a la economía formal del país pero, a su vez, al reconocimiento de sus propios métodos ancestrales, de usos y costumbres de relación económica, dentro de una economía comunitaria constitucionalizada.<sup>162</sup>

Las autonomías indígena originario campesinas también son el cumplimiento del derecho de las naciones y pueblos indígenas a autodeterminarse y conformar sus propios Gobiernos Indígena Originario Campesinos. Su connotación es de carácter universal, ya que por primera vez en el continente americano después de 520 años del sometimiento de estos pueblos, éstos tienen la posibilidad de dirigir nuevamente su destino de forma autónoma, no hay en el

---

<sup>159</sup> Art. 3 de la Declaración NUDPI 2007.

<sup>160</sup> Art. 4 de la Declaración NUDPI 2007.

<sup>161</sup> Ministerio de Autonomías (2013: 18).

<sup>162</sup> Ministerio de Autonomías (2013: 18).

continente un proceso más profundo de reparación del daño a las naciones y pueblos indígenas.<sup>163</sup>

Por primera vez, un Estado postcolonial les devuelve de forma amplia su derecho a auto determinarse como Naciones y pueblos, a auto gobernarse de acuerdo a sus propias formas y costumbres, a darse sus propias normas de convivencia allí donde siempre habitaron, desde antes de la colonia, desde tiempos remotos o, como ellos mismos dicen, ‘desde cuando el día era noche y la noche era día’.<sup>164</sup>

En Bolivia la autonomía indígena es un proceso iniciado desde los movimientos indígenas hasta la constitución del Estado Plurinacional:

Este es el proceso revolucionario más importante desde la fundación de Bolivia... estamos pasando de un Estado patrimonial de pocos a un Estado integral, es decir a un Estado que abarca a la totalidad de la sociedad... donde la sociedad civil plena se vuelve Estado y ello democratiza la toma de decisiones... es el tránsito hacia el socialismo democráticamente construido<sup>165</sup>

Para comprender el proceso boliviano de las autonomías es importante por la innovación que profundizó la participación popular (1994) y la convivencia democrática en territorios tradicionalmente poblados por indígenas, dejando de lado los modelos uniformizadores y contruidos desde arriba, con un único marco institucional y normativo. Es una oportunidad para rediseñar la pluralidad, la democracia y la gobernabilidad local especialmente en territorios que tienen sus propios mecanismos de toma de decisiones, por eso el proceso de implementación de la Autonomía Indígena Originaria Campesina fue motivo de reflexión colectiva; en las comunidades, Ayllus, Markas, en nivel municipal, provincial, departamental. En eventos internacionales fueron organizados por diversas instituciones estatales, oeneges y de la sociedad civil (octubre-diciembre 2009) para analizar la autonomía indígena: *Bolivia Post-Constituyente. Tierra, territorio y autonomías indígenas* que abordaron temas; Reformas estatales a partir de la nueva Constitución Política del Estado, Tierra y territorio y reforma agraria, Derechos de los pueblos indígena originario campesinos y Autonomías indígenas.

---

<sup>163</sup> Ministerio de Autonomías (2013: 19).

<sup>164</sup> Ministerio de Autonomías (2012: 5).

<sup>165</sup> Álvaro García Linera, Vicepresidente del Estado Plurinacional de Bolivia.

*Construyendo nuestras autonomías para “vivir bien”* el evento fue para analizar la autonomía desde diferentes perspectivas, visiones y brindar insumos para ordenar y agilizar el proceso de implementación de las autonomías en Bolivia. *Autonomías Indígenas: Experiencias y Aprendizajes de los Pueblos y Estados de América Latina* en el seminario se abordó de manera específica tópicos sobre la AIOC en Bolivia: Autonomía indígena, autogobierno y libre determinación; Jurisdicción indígena originaria campesina; Gestión pública y control social en las autonomías, y territorialidad y gestión de los recursos naturales. Y el foro: *Autonomías Indígena Originarias. Procesos políticos del movimiento indígena en América Latina y Bolivia*.

## **2.1. La Autonomía Indígena Originaria Campesina**

La Autonomía Indígena Originaria Campesina “consiste en el autogobierno como ejercicio de la libre determinación de las naciones y los pueblos indígena originario campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias.”<sup>166</sup> Y “el autogobierno de las autonomías indígena originaria campesinas se ejercerá de acuerdo a sus normas, instituciones, autoridades y procedimientos, conforme a sus atribuciones y competencias, en armonía con la Constitución y la ley.”<sup>167</sup> Además “cada órgano deliberativo de las entidades territoriales elaborará de manera participativa el proyecto de Estatuto que deberá ser aprobado por dos tercios del total de sus miembros, y previo control de constitucionalidad, entrará en vigencia como norma institucional básica de la entidad territorial mediante referendo aprobatorio en su jurisdicción.”<sup>168</sup>

En Bolivia hay cuatro modalidades de autonomía insertadas en la Constitución Política del Estado, que son; la Indígena Originaria Campesina, Municipal, Regional y Departamental.

---

<sup>166</sup> Art. 289 de la Constitución Política del Estado Boliviano 2009.

<sup>167</sup> Art. 290 de la Constitución Política del Estado Boliviano 2009.

<sup>168</sup> Art. 275 de la Constitución Política del Estado Boliviano 2009.

**Cuadro N° 8**  
**Modalidades de autonomías**

<b>Indígena Originaria Campesina</b>	<b>Municipal</b>	<b>Regional<sup>169</sup></b>	<b>Departamental<sup>170</sup></b>
Consiste en el autogobierno como ejercicio de la libre determinación de las naciones y los pueblos IOC.	Constituido por un Concejo Municipal y un órgano ejecutivo.	Conformada por varios municipios o provincias con continuidad geográfica y sin trascender límites departamentales.	Constituido por una Asamblea Departamental, y por un órgano ejecutivo.

Fuente: Constitución Política del Estado Plurinacional (2009).

Las autonomías indígenas son un hito histórico para los pueblos indígenas. Las competencias exclusivas de la Autonomía Indígena Originaria Campesina se detalladas en el Art. 304 de la Constitución Política del Estado:

Elaborar su Estatuto para el ejercicio de su autonomía conforme a la Constitución y la ley.

Definición y gestión de formas propias de desarrollo económico, social, político, organizativo y cultural, de acuerdo con su identidad y visión de cada pueblo.

Gestión y administración de los recursos naturales renovables, de acuerdo a la Constitución.

Elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial y de uso de suelos, en coordinación con los planes del nivel central del Estado, departamentales, y municipales.

Electrificación en sistemas aislados dentro de su jurisdicción.

Mantenimiento y administración de caminos vecinales y comunales.

Administración y preservación de áreas protegidas en su jurisdicción, en el marco de la política del Estado.

<sup>169</sup> El 6 de diciembre de 2009 mediante referéndum aceptó la conversión de Autonomía Regional compuesta por los municipios de Yacuiba, Villamontes y Caraparí (provincia Gran Chaco) del departamento de Tarija, Región que concentra reservas de gas.

<sup>170</sup> En julio de 2006 se dio el Referéndum de autonomía departamental, y los departamentos de Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija aprobaron. En cambio los departamentos de La Paz, Oruro, Potosí, Chuquisaca y Cochabamba dijeron NO, y el 6 de diciembre de 2009 los mismos departamentos votaron por la autonomía departamental.

Ejercicio de la jurisdicción indígena originaria campesina para la aplicación de justicia y resolución de conflictos a través de normas y procedimientos propios de acuerdo a la Constitución y la ley.

Deporte, esparcimiento y recreación.

Patrimonio cultural, tangible e intangible. Resguardo, fomento y promoción de sus culturas, arte, identidad, centros arqueológicos, lugares religiosos, culturales y museos.

Políticas de Turismo.

Crear y administrar tasas, patentes y contribuciones especiales en el ámbito de su jurisdicción de acuerdo a Ley.

Administrar los impuestos de su competencia en el ámbito de su jurisdicción.

Elaborar, aprobar y ejecutar sus programas de operaciones y su presupuesto.

Planificación y gestión de la ocupación territorial.

Vivienda, urbanismo y redistribución poblacional conforme a sus prácticas culturales en el ámbito de su jurisdicción.

Promover y suscribir acuerdos de cooperación con otros pueblos y entidades públicas y privadas.

Mantenimiento y administración de sus sistemas de micro riego.

Fomento y desarrollo de su vocación productiva.

Construcción, mantenimiento y administración de la infraestructura necesaria para el desarrollo en su jurisdicción.

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

Preservación del hábitat y el paisaje, conforme a sus principios, normas prácticas culturales, tecnológicas, espaciales e históricas.

Desarrollo y ejercicio de sus instituciones democráticas conforme a sus normas y procedimientos propios.

Los anteriores derechos también se contemplan en instrumentos internacionales de derechos humanos que consideran a los derechos de esos pueblos indígenas.

### **3. El proceso autonómico indígena originaria de Jesús de Machaca**

En el departamento de La Paz (Zona del altiplano) los *mallkus*<sup>171</sup> machaqueños decidieron trabajar para transformarse en municipio independiente nombrando para ello a un Comité ad hoc permanente que recién después de siete años de trámites logró ese objetivo con la Ley N° 2351 del 7 de mayo de 2002. El nuevo municipio recién se puso en marcha con las nuevas elecciones municipales de diciembre 2004.

En el Magno Cabildo Extraordinario del 13 de agosto 2004, en la localidad de Santo Domingo (ayllu Jilatiti Chipanani, cabeza histórica de Parcial Arriba), decidieron dividir el territorio municipal en cinco grupos geográficos electorales (distritos), cada uno formado por un número bastante semejante de *ayllus* y electores. Finalmente, en un nuevo cabildo conjunto de Arriba y Abajo, el 28 de agosto, los diez concejales (titular y suplente) así prenombrados expusieron sus planes de trabajo, y los *mallkus* participantes nombraron como candidato único para todo Jesús de Machaca, a Adrián Aspi. Luego se registraron formalmente en la Corte Electoral con el nombre de Marca de Ayllus y Comunidades Originarias de Jesús de Machaca (MACOJMA), nombre que, en este contexto pre-electoral, agrupaba tanto a parcialidad de arriba y abajo, con el candidato único nombrado sería el futuro alcalde, los concejales también fueron previamente seleccionados por aquellos cinco distritos electorales. El cómputo final<sup>172</sup> ratificó la validez del esquema tradicional pero dejó al cabildo con cierta frustración, pues por esa vía dos de las concejalías no tuvieron a representantes de su grupo geográfico sino a dos “pasados”. El día de la posesión del nuevo gobierno municipal, en enero 2005, fue para todos de gran emoción. En medio de lágrimas y abrazos se repetía que, por fin, ya eran: “municipio indígena originario aymara”. Jesús de Machaca marcó el rumbo de las autonomías indígenas para todo el país, puesto que fue el primer municipio que eligió y posesionó al Consejo Autónomico Indígena Originario de Jesús de Machaca, el 7 de mayo de 2009, que permitió comenzar a redactar de manera participativa el estatuto que regirá su autogobierno con base indígena.

### **3.1. La conversión de municipios a la autonomía indígena**

---

<sup>171</sup> Autoridad originaria del ayllu, *mallku* deriva del cóndor.

<sup>172</sup> El 64% apoyo a MACOJMA mientras que los “pasados” arrimados al MAS-IPSP logro el 32%.

En la Asamblea Constituyente instaurada en agosto 2006 hasta la promulgación de la Constitución en febrero 2009 se dio el tratamiento de la autonomía indígena y entró de lleno en la agenda pública. Según la CPE en los Arts. 291, 293 y Séptima disposición transitoria se puede acceder también a esa calidad autonómica a través de Tierras Comunitarias de Origen (TCO) ya tituladas y transformarse en Territorio Indígena Originario Campesino (TIOC), vía proceso administrativo. La población de Jesús de Machaqa ha optado por entrar colectivamente a ser autonomía indígena originaria por la vía municipal, además, se les garantiza seguir teniendo las competencias autonómicas propias de todo municipio, algo que ya no ocurre en las TCO que sin ser municipio se transforman en autonomía indígena. Las 18 TCO que hay en el interior de Jesús de Machaqa, se acoplan así a una autonomía que las abarca a todas ellas, a los otros ayllus que, por las razones que sean, no han transitado a la forma TCO e incluso a las pocas propiedades individuales que hay en el territorio municipal, sea dentro o fuera de algún ayllu.

Una normativa jurídica fundamental es la Ley Transitoria Electoral N° 4021, en su Disposición Final Tercera, señala que los pueblos y naciones indígena originario campesinos que deseen convertir un municipio en Autonomía Indígena Originaria Campesina, debían someterse a referéndum en las elecciones generales del 6 de diciembre de 2009. Y en agosto de 2009, por cuestiones del cronograma electoral y por falta de la Ley Marco de Autonomías, el Ministerio de Autonomía promulgó el Decreto Supremo N° 231 de 02 de agosto de 2009 que reglamento la Disposición Final Tercera de la Ley del Régimen Electoral Transitorio, Ley N° 4021. Fueron 18 los municipios que tramitaron la emisión de Certificación mediante Resolución del Ministerio de Autonomía; que el municipio históricamente tenga territorialidad ancestral, que la existencia del pueblo sea precolonial, que la población indígena del municipio comparta identidad cultural, idioma, tradición histórica, cosmovisión organización, e instituciones. Que los concejos municipales aprueben por dos tercios la respectiva Ordenanza Municipal de convocatoria al referéndum autonómico.

Doce (12) municipios cumplieron con todos los requisitos establecidos por el DS N° 231, quedando habilitados al referendo autonómico de conversión de municipio a Autonomía Indígena Originaria Campesina. El 14 de octubre de 2009 las Cortes Departamentales y la Corte Nacional Electoral publicaron la lista de los 12 municipios habilitados:

Huacaya, Mojocoya y Tarabuco (Chuquisaca);  
 Charazani y Jesús de Machaca (La Paz);  
 Curahuara de Carangas, Salinas de Garci Mendoza, Pampa Aullagas, Chipaya y Totora  
 (Oruro);  
 Chayanta (Potosí) y  
 Charagua (Santa Cruz).

El espíritu de la Constitución Política del Estado referido a la Autonomía Indígena Originaria Campesina es el ámbito de aplicación de los derechos indígenas de las Naciones y Pueblos Indígenas Originario Campesinos en el “ejercicio de sus sistemas políticos, jurídicos y económicos acorde a su cosmovisión” (Art. 30 y 18). En ese sentido se dio el proceso de autonomías indígenas con 18 municipios que realizaron trámites para la conversión de municipio a autonomía indígena, de los cuales 12 fueron habilitados para el referéndum del 6 de diciembre de 2009 de Autonomía Indígena Originaria Campesina, de los cuales 11 dijeron SI y Curahuara de Carangas del departamento de Oruro dijo NO (54,92 %) a la autonomía indígena.

Estos 11 municipios que han elegido el camino de su conversión a la condición de autotomía indígena, plantean sus formas de organización, proyectando su tránsito a la condición de AIOC. Información contenida en el siguiente cuadro:

**Cuadro N° 8**  
**Municipios en conversión a la Autonomía Indígena Originaria Campesina.**

Departamento	Provincia	Municipio	Superficie Km2	Población total 2001	Población Mayoritaria		Referendo 2009 SI <sup>173</sup> %
						%	
La Paz	Ingavi	Jesús de Machaca	986	13.247	Aymara	94,4	56,09
	Bautista Saavedra	Charazani	2.539	9.161	Quechua	82,4	86,62
Oruro	San Pedro de Totora	Totora	1.425	4.941	Aymara	96,4	74,50
	Ladislao Cabrera	Pampa Aullagas	1.103	2.975	Aymara	96,0	83,67

<sup>173</sup> La pregunta del referendo del 06 de diciembre de 2009 fue: ¿Está de acuerdo con que su municipio adopte la condición de autonomía indígena originario campesina de acuerdo con los alcances y preceptos establecidos en la Constitución Política del Estado?



	Ladislao Cabrera	Salinas de Garci Mendoza	5.638	8.723	Aymara	91,6	75,09
	Atahualpa	Chipaya	775	1.814	Uru Chipaya	95,0	91,69
Chuquisaca	Jaime Zudanez	Mojocoya	1.282	7.926	Quechua	93,8	88,31
	Yamparaez	Tarabuco	1.069	19.554	Quechua	92,9	90,80
	Luis Calvo	Huacaya	1.211	2.345	Guaraní	61,4	53,66
Potosí	Rafael Bustillo	Chayanta	609	14.165	Quechua	87,8	59,90
Santa Cruz	Cordillera	Charagua	73.223	24.427	Guaraní	60,1	55,66

Fuente: Censo 2001 y referendo 2009.

De los 11 municipios 9 están ubicados en las tierras altas y 2 en las denominadas tierras bajas (Charagua y Huacaya), esta primera fase fue impulsado desde las esferas del Ministerio de Autonomía al priorizar una de las vías que señala la CPE de conversión del municipio a la Autonomía Indígena Originaria Campesina, puesto que, los municipios ya cuentan con la delimitación territorial definida. En cambio, la conversión vía los Territorios Indígena Originario Campesino (TIOC) que son la mayoría en las tierras bajas, la forma cómo un TIOC se convierte en autonomía están definidas en la Ley Marco de Autonomías.

...11 municipios han accedido a la conversión a la Autonomía Indígena Originaria Campesina; siendo así los primeros procesos de constitución... valga la redundancia, primeros Gobiernos Indígena Originario Campesinos de Bolivia, y del Continente, que accederán al manejo de recursos públicos de manera directa y de acuerdo a sus normas y procedimientos propios. Asimismo, recibirán competencias para atender a su población en sus necesidades básicas pero, ante todo, para el desarrollo de sus culturas, restituyendo así el derecho a auto determinarse como naciones y pueblos indígenas originario campesinos; y a ejercer su propia justicia, ahí donde viven actualmente; a elegir sus autoridades de acuerdo a sus normas y procedimientos; a ser consultados en los asuntos administrativos y legislativos que les afecte. De esta manera, las naciones y pueblos indígena originario campesinos son nuevamente dueños de su propio destino.<sup>174</sup>

<sup>174</sup> Ministerio de Autonomías (2013: 19).

#### **4. Las instancias participantes**

El Art. 290 de la CPE establece que la conformación de la autonomía indígena originario campesina se basa en los territorios ancestrales, actualmente ocupados por los pueblos y naciones, y por voluntad de su población, expresada en consulta, de acuerdo a la Constitución y la Ley. Por tanto, la autonomía indígena no es una consecuencia directa del reconocimiento constitucional sino depende de la aplicación de un mecanismo propio de consulta (referendo), mediante el cual, los pueblos y naciones indígena originario campesinos, deben decidir libremente, ser o no un territorio autónomo que les permita el ejercicio de su autogobierno en concordancia a las normas nacionales y el grado de atribuciones y competencias alcanzadas para dichos territorios. El ejercicio del autogobierno al interior de las autonomías indígenas originario campesinas tiene una salvedad importante que destacar y es que no se trata de cualquier tipo de autogobierno basado en un sistema estatal, sino que responde a una estructura establecida de acuerdo a las formas propias de organizarse y de auto administrarse como pueblo o nación, poniendo en práctica sus normas, sus instituciones, tipos de autoridades constituidas mediante procedimientos específicos. Las atribuciones y competencias que otorgan la Constitución y las leyes implican la obligación de adecuar sus estatutos en el que constan las estructuras de organización ancestrales y otros sistemas tradicionales de los pueblos indígenas.

Las instancias que participan en el proceso autonómico indígena<sup>175</sup> es el Ministerio de autonomías, dependiente del Órgano Ejecutivo quien verifica y emite mediante certificación sobre la territorialidad ancestral y de viabilidad gubernativa. El Órgano Electoral Plurinacional cumplidos con las anteriores exigencias realiza el referendo de consulta de conversión a la AIOC, posteriormente se realiza el servicio de supervisión al proceso de acceso a las Autonomías Indígenas Originario Campesinas.<sup>176</sup> El SIFDE<sup>177</sup> verifica el cumplimiento de las normas y procedimientos propios en los siguientes contextos: 1. Consulta para acceder a AIOC (vía territorial); 2. Conformación de órganos deliberativos o su equivalente (en la vía territorial, municipal y regional) y, 3. Aprobación de estatutos autonómicos (en la vía territorial). Además el TSE organizara los referendos para la aprobación de los estatutos para

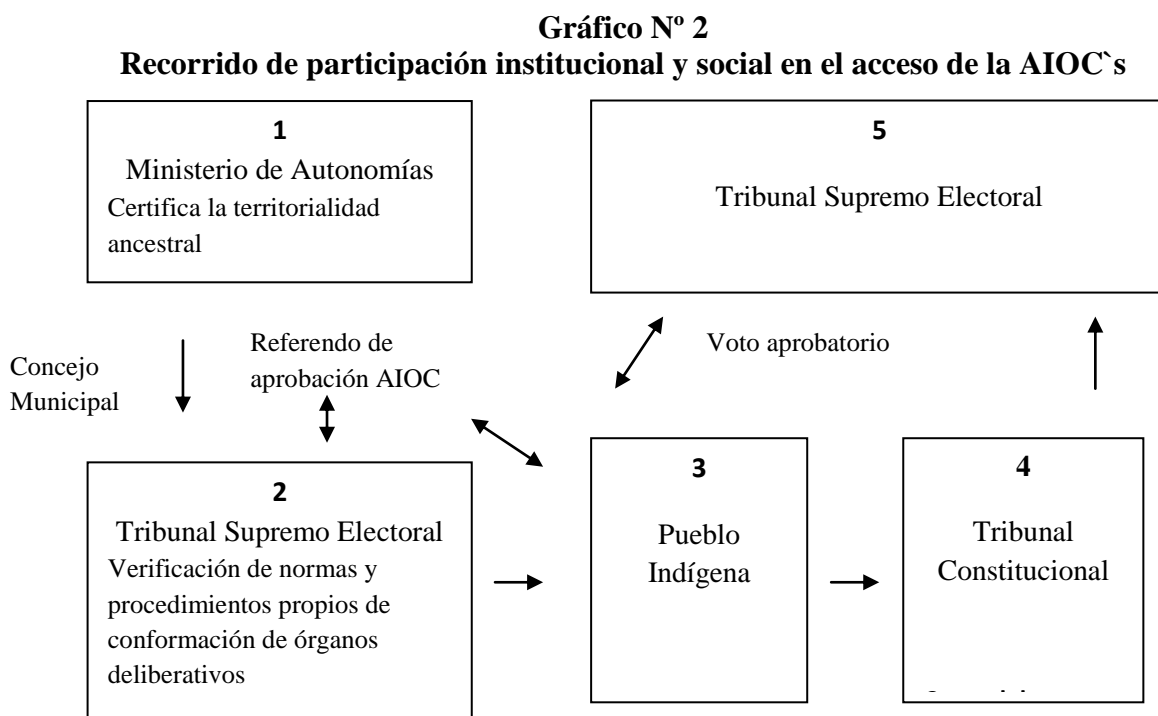
---

<sup>175</sup> Arts. 24, 91 al 93 de la Ley Régimen Electoral. Arts. 2, 30, 289 al 296 de la CPE.

<sup>176</sup> Reglamento de Supervisión del Acceso a las Autonomías Indígena Originaria Campesinas, Resolución de Sala Plena (TSE RSP No. 0075/2012) del 10 de mayo de 2012.

<sup>177</sup> Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE), instancia operativa del TSE.

el acceso a las AIOC y acompañara en la elección de sus autoridades. Y el Tribunal Constitucional Plurinacional, realiza el control de constitucionalidad de los estatutos autonómicos elaborados por los pueblos indígenas. Como se puede observar en el siguiente gráfico:



Elaboración propia.

## 5. Estado de situación de las autonomías indígenas

El 02 de agosto de 2009, en Camiri-Santa Cruz se dio el lanzamiento de la autonomía indígena por parte del Órgano Ejecutivo, dando los lineamientos de este proceso, señalando que se debía recolectar firmas para ir referendo. Contar con ordenanza municipal firmada por dos tercios de los concejales por la que se decide llevar adelante el referéndum, y posteriormente elaborar el estatuto autonómico, los estatutos autonómicos de los pueblos indígenas originario campesinos son los instrumentos fundamentales para la puesta en práctica del autogobierno y por ende la autonomía. Los Arts. 292 y 293 de la Constitución Política del Estado, señalan la necesidad de un territorio autónomo tiene que dotarse de un estatuto para su funcionamiento,

después de constituir su autonomía por voluntad expresa de la población, los hechos esenciales en las AIOC son:

Etapa la constitucionalización de las autonomías indígenas (2009), vigencia de la Ley Marco de Autonomías Andrés Ibáñez (2010),

Referendo de la consulta para determinar si una nación o pueblo decide ser autónomo,

Elaboración de los estatutos autonómicos de las NyPIOC, mediante el órgano deliberante,

Control constitucional de los estatutos autonómicos, y la

Aprobación del estatuto mediante referendo.

Los estatutos autonómicos elaborados por los Uru Chipaya, San Pedro de Totora y Pampa Aullagas del departamento de Oruro; Mojocoya del departamento de Chuquisaca y Charagua del departamento de Santa Cruz “En la gestión 2012 el 73% de los municipios en conversión a AIOC han concluido su estatuto. El 62% de ellos, con la aprobación en grande y detalle de sus estatutos autonómicos fueron entregados al Tribunal Constitucional Plurinacional para su respectivo control de constitucionalidad.”<sup>178</sup>

La emergencia de la autonomía indígena originario campesina, establecido en la Constitución Política, hace vigente los principios, valores y la práctica de democracia comunitaria. En ese contexto se despliegan acontecimientos, manifestaciones a favor del acenso indígena originario campesino, quien con su organización puede acceder a la titularidad territorial, política y administrativa en el Estado. Esta titularidad que en poco tiempo propondrá políticas y programas a nivel local contribuyendo al bienestar de la población ancestral comunitaria vigente. La interculturalidad es un mecanismo para apoyar, fortalecer y comprender los procesos de interacción entre varios actores que participan con plena voluntad en la AIOC. Los desafíos y retos son mayores al definir el pacto fiscal que asigne recursos a las AIOC junto con la generación y fortaleza de las plataformas de coordinación con el municipio y con el departamento, en coherencia a las cartas orgánicas y estatutos autonómicos departamentales. Un reto importante es la coordinación con los diversos actores, un ciclo de fortalecimiento democrático intercultural, paralelamente el cumplimiento de la agenda orgánica y

---

<sup>178</sup> Ministerio de Autonomías (2013: 20).

constitucional que atribuyen la normativa jurídica a las instituciones involucradas, con el propósito de garantizar la Democracia Intercultural en el Estado Plurinacional de Bolivia.

La gestión de la autonomía indígena originario campesina no se limita a la democracia comunitaria, sino que se relaciona con otras necesidades, como son los servicios y bienes públicos, seguridad alimentaria, salud, infraestructura y educación. La democracia comunitaria está orientada a reconstituir la territorialidad ancestral, que integra jurisdicción de la justicia, economía comunitaria, derechos y garantías. Otro aspecto importante es que los Estatutos Autonómicos para su vigencia tengan un elevado (re)conocimiento y se realicen tareas de socialización de sus contenidos. Es necesario diseñar programas específicos de fortalecimiento de líderes que dirijan los Órganos Deliberativos o su equivalente, con miras a democratizar toda la información pertinente al proceso de AIOC.

### **5.1. Plataforma Interinstitucional de apoyo a los Municipios en Conversión a la Autonomía Indígena Originario Campesina**

La Coordinadora Nacional de Autonomías Indígena Originaria Campesinas (CONAIOC) es una instancia deliberativa y articuladora de los procesos de AIOC, creada el 10 de julio de 2010, con el propósito de establecer espacios de coordinación y concertación en el proceso de implementación de la autonomía indígena originaria campesina<sup>179</sup>.

Durante la gestión 2012, se incorporó el principio de paridad y alternancia en la conformación del directorio y su estatuto, actualmente el directorio de la CONAIOC tiene un 50% de representación de mujeres, además de resaltar la importancia de la incorporación de las propuestas de las mujeres y los jóvenes en los procesos de elaboración de estatutos de las AIOC. Diversas organizaciones sociales, instituciones públicas, organizaciones no gubernamentales y cooperación internacional<sup>180</sup> participan en reuniones para el fortalecimiento del proceso de construcción y consolidación de las Autonomías Indígena Originaria Campesinas. La CONAIOC cuenta con agenda, Reglamento Interno y Estatuto. La conformación del directorio respeta el principio de paridad y alternancia, y tiene una cartera de

---

<sup>179</sup> Los DS N° 29894 y N° 802° señalan los mecanismos de asistencia técnica de apoyo a la implementación del proceso autonómico en las diferentes entidades territoriales autónomas.

<sup>180</sup> APG, OICH, CONAMAQ, PILCOL, CPILAP, FOMYCAE –MK, FOYCAE– MK, SNV, AECID, KAWSAY, GIZ, CIPCA, Fundación Tierra, VTF, Ministerio de Relaciones Exteriores, Viceministerio de Descolonización, SIFDE y Tribunal Constitucional Plurinacional, entre otros.

Género- Generacional. Además tiene un documento borrador del Plan Estratégico Institucional (PEI) conteniendo las actividades coordinadas para el fortalecimiento de los derechos de las mujeres, niños, niñas y adolescentes de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, el turismo en los municipios indígenas y la utilización de recursos naturales. En suma sus actividades promueven su participación en el proceso autonómico en general y en la perspectiva de fortalecer el autogobierno y la libre determinación, con material escrito y audiovisual. Con la firme intención de unir a los municipios en conversión a Autonomías Indígena Originaria Campesinas: “Vamos a trabajar coordinando desde la directiva, para que los 11 municipios salgamos adelante y los 11 también podamos unirnos para llevar adelante el proceso de autonomías. Si vamos a tener unidad vamos a poder salir adelante. Uno no nace sabiendo, va aprendiendo en el camino”<sup>181</sup>.

Dos son los factores que retrasan el proceso de conversión; la poca coordinación de autoridades municipales y el control de constitucionalidad del TCP: “Las autonomías indígenas se están atrasando por causa de nuestros alcaldes, ya que (con los estatutos) se van a restituir las autoridades indígenas originarias. Otro caso es el Tribunal Constitucional, que no entrega los estatutos, ya van a ser más de dos años y sólo el de Totorá tiene sentencia.”<sup>182</sup> Otra preocupación es que en los municipios en conversión en “las siguientes elecciones municipales van a encontrar a este sector sin que todavía hayan consolidado su propio gobierno”.<sup>183</sup> En resumen once municipios, que desde diciembre de 2009 decidieron iniciar la conversión a las autonomías indígenas, conforman la CONAIOC, de los cuáles Totorá Markacuenta con el fallo de control constitucional de su estatuto y espera a la realización del referendo aprobatorio del texto, entre tanto seis municipios entregaron su estatuto al TCP, junto a Rajaypampa (Cochabamba) que optó por la conversión a través de TIOC.

## **6. La Democracia planteado en la Constitución Política del Estado**

En el preámbulo de la CPE, menciona que “dejamos en el pasado el Estado colonial, republicano y neoliberal. Asumimos el reto histórico de construir colectivamente el Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, que integra y articula los propósitos de

---

<sup>181</sup> Florentina Medina Callisaya, presidencia de la CONAIOC.

<sup>182</sup> Florentina Medina Callisaya, presidencia de la CONAIOC.

<sup>183</sup> Gonzalo Vargas Rivas, Viceministro de Autonomías.

avanzar hacia una Bolivia democrática, productiva, portadora e inspiradora de la paz, comprometida con el desarrollo integral y con la **libre determinación de los pueblos.**”

En la CPE, se ve el panorama de la democracia en cual se establece que “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”<sup>184</sup> este reconocimiento que se dio al constitucionalizarse el pluralismo y pluralidad en el sentido de calificar, mostrar y reconocer la existencia de la diversidad, este aspecto se señala en el preámbulo de la CPE “...(p)oblamos esta sagrada Madre Tierra con rostros diferentes, y comprendimos desde entonces la pluralidad vigente de todas las cosas y nuestra diversidad como seres y culturas así conformamos nuestros pueblos.” Entonces, es evidente esa manifestación de manera expresa y contundente al reconocer la pluralidad que existió y existente de quienes poblaron (naciones y pueblos indígenas) y son pobladores del territorio boliviano, es decir, al mostrar y dar cuenta de la diversidad cultural que hay en Bolivia, por tanto de sus instituciones.

Boaventura de Sousa menciona que no hay una sola democracia, sino una diversidad, de ahí que hay varias democracias, es decir la demodiversidad y “por demodiversidad entendemos la coexistencia pacífica o conflictiva de diferentes modelos y prácticas democráticas” (Boaventura, 2007: 39), entonces se reconoce que Bolivia es un país con diversidad cultural el mismo se manifiesta en lo democrático, por eso el sistema de gobierno está regulado en los Arts. 11 y 12 “adopta para su gobierno la forma **democrática participativa, representativa y comunitaria**, con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres.”<sup>185</sup>

### **6.1. La democracia intercultural, normas y procedimientos propios de los pueblos indígenas**

La noción de derecho consuetudinario y otras que se utilizan con sentido equivalente (como costumbre jurídica, derecho indígena, etc.) se forja como parte de la argumentación en favor del pluralismo jurídico para señalar la existencia de regímenes normativos particulares que, al contrario de la ley general, permanecen arraigados a los modos de vida de los actores y

---

<sup>184</sup> Art. 1 de la CPE.

<sup>185</sup> Art. 11(I) de la CPE.

responden a sus intereses y dinámicas.<sup>186</sup> Entonces; el pluralismo con la autonomía indígena a revitalizo las formas de organización tradicional, por ejemplo en el altiplano (tierra altas) los cargos son rotativos como el turno y del *thakhi* como mecanismos de acceso al poder local.

El núcleo articulador de las autonomías indígena originario campesino es fomentada por la democracia intercultural, por ejemplo permitió el despliegue de elección de sus representantes indígenas para conformar órganos deliberativos y que redacten participativamente los estatutos autonómicos indígena originario campesinos.

En los municipios en conversión a la Autonomía Indígena Originaria Campesina, cuentan con el apoyo técnico del Ministerio de Autonomías, en el que consensuan los criterios, según normas y procedimientos propios, para la conformación de su Órgano Deliberativo e iniciar el proceso de elaboración de sus estatutos IOC. Para consolidar el proceso de las AOIC, el Ministerio de Autonomías elaboró en la gestión 2012, el Reglamento de Territorialidad Ancestral con Resolución Ministerial 091/2012, que tiene el objetivo de certificar la ancestralidad de los territorios en los que actualmente habitan las naciones y pueblos indígena originario campesinas, requisito básico para el acceso a la AIOC, en ese sentido se elaboró el Reglamento de Viabilidad Gubernativa para procesos de acceso a la AIOC vía Territorio Indígena Originario Campesino. Ambos reglamentos, han sido socializados con la CONAIOC, organizaciones sociales y NyPIOC de tierras altas y tierras bajas.

---

<sup>186</sup> Diego Iturralde Guerrero (2009: 133).



## CONCLUSIÓN

El camino recorrido nos muestra que el ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas se expresan entre otros derechos la aplicación del derecho a la consulta previa, libre e informada y el acceso a la autonomía indígena vía municipal:

Recordemos que la época colonial busco desestructurar las sociedades originarias, entre ellos el sistema de organización ancestral del *ayllu*. Entonces se manifiesta la existencia de dos visiones, el nativo frente al paradigma colonial. Los pueblos originarios son marginados y excluidos del manejo estatal por los conquistadores que se apropiaron de las tierras, para proceder a la explotación de los recursos naturales como el oro, la plata y el estaño con el trabajo de los indígenas mediante la *mit'a* -explotación de la mano de obra indígena/originaria-.

Una de las acciones de carácter plurinacional sé dio mediante la Asamblea Constituyente que abre el camino a la demodiversidad (democracia intercultural) enfocado en la coexistencia de los diferentes modelos y prácticas democráticas, la vigente Constitución Política del Estado invoca el pluralismo democrático, creando un Órgano Electoral Plurinacional con miras al ejercicio de la democracia intercultural.

El pensamiento de la narración eurocentrica de visión homogénea y lineal de la historia es cuestionada y visibiliza el pensamiento de los pueblos indígenas. Existen planteamientos desde los pueblos indígenas de un desarrollo propio, donde el Estado asuma un dialogo incorporando la cosmovisión tradicional planteada desde los pueblos indígenas (conservar el ecosistema) y el enfoque de la sociedad con visión moderna sobre el destino de los recursos naturales (progreso). La protección y reconocimientode los saberes ancestrales es una propuesta intercultural, es decir; un desarrollo humano y sostenible que respete los derechos de esos pueblos indígenas.

Los procesos de diálogo intercultural fortalecen el papel de los pueblos indígenas en su calidad de sujetos y actores de derechos específicos, con el reconocimiento de sus instancias e instituciones, con el fin de que su participación sea influyente en la toma de decisiones. Para que se genere un diálogo intercultural se deben respetar los ritmos de las comunidades para la protección de su integridad cultural, facilitando la comprensión del lenguaje técnico de los documentos con la explicación y traducción a sus lenguas originarias.

Es necesario que todos los actores participen e intervengan, en ese sentido se debe incluir el enfoque de género-generacional y dar atención especial a los grupos vulnerables dentro de los pueblos indígenas, toda vez que la juventud convive con los lazos tradiciones y las nuevas dinámicas de la globalización, en el que la identidad cultural es un desafío que requiere medidas de protección por parte del Estado.

Estos mecanismos institucionales estatales deben permitir incluir socialmente a los pueblos indígenas, mediante políticas sociales acordes a su cosmovisión y realidad sociocultural, diseñar y ejecutar políticas que fomenten la equidad, el bienestar y la protección social, con el fin de que las actitudes y valoraciones de la sociedad se orienten en confiar en las instituciones, además de que el capital social, genere sentido de pertenencia y solidaridad, aceptación de normas de convivencia y disposición a participar en espacios de deliberación y en proyectos colectivos.

Entonces el Estado, se constituye en el garante de los derechos colectivos, y es el responsable de vigilar y proteger el respeto de los derechos de los pueblos indígenas, en ese sentido debe haber medios eficaces de control necesarios antes, durante y después de los procesos de consulta previa, libre e informada.

La acción del manejo estatal debe privilegiar la transparencia, la participación y decisión colectiva en un escenario de encuentro entre los pueblos indígenas y el Estado. En suma que la misma población debiese el que tenga influencia y decisión en la gestión pública sea cual fuere el nivel estatal al plantear sus necesidades, sus demandas, como en la misma ejecución y posterior evaluación, sin dejar de lado el pluralismo institucional, la existencia de la cosmovisión milenaria u originaria de comprender el progreso y otra de visión desarrollista sustentada en el individualismo. Es posible concebir que el otro, el sometido, el inferior, el discriminado en todo caso los pueblos y naciones originarias ejerzan sus derechos humanos en los procesos de consulta previa.

Las contribuciones al derecho a la consulta previa alrededor de los derechos humanos se relacionan con el derecho a la libre determinación y los derechos que tienen los pueblos indígenas sobre sus tierras y territorios permitiendo la exigibilidad de las declaraciones y convenios sobre derechos humanos, y otros fallos de instancias internacionales y las fuentes de derecho internacional.

El deber estatal de consultar a los pueblos indígenas se plasma en el Convenio 169 de la OIT, junto a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, con el propósito de que los pueblos indígenas participen en las decisiones estatales. La normativa de los organismos internacionales establecen lineamientos (estándares) del derecho a la consulta previa, entre ellos la Comisión de Expertos de la OIT, la Relatoría Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, los Comités de derechos humanos del sistema de Naciones Unidas y la Comisión y Corte Interamericana de Derechos Humanos que se han pronunciado sobre la consulta previa, su naturaleza, sus objetivos, sus ámbitos de aplicación, sus requisitos y condiciones.

El derecho internacional (doctrinas y jurisprudencia) sobre los derechos de pueblos indígenas han determinado que las consultas deben ser previas (antes de aprobar la ley, la medida administrativa, el plan de desarrollo o el proyecto de exploración o explotación), libres (sin violencia, presiones o condicionamientos de ninguna índole) e informadas (sobre las condiciones de ejecución y las consecuencias del proyecto, plan, ley o medida). Además han establecido que los procesos de consulta previa deben realizarse mediante procedimientos culturalmente adecuados y accesibles, de conformidad con las tradiciones propias de los pueblos y mediante sus instituciones representativas. Y que los procesos de consulta previa deben llevarse a cabo de buena fe y con el objetivo de obtener el consentimiento libre, previo e informado por parte de las comunidades indígenas.

El derecho a *la consulta es previo*, puesto que debe cumplirse *antes* de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas, de aprobar proyectos que afecten a las comunidades en sus tierras, territorios y recursos naturales, proyectos de desarrollo, la utilización o la explotación de los recursos, de utilizar las tierras de los indígenas para actividades militares, o de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Las consultas tienen un carácter previo, al ser aplicadas durante las primeras etapas de la elaboración o planificación del plan de desarrollo o inversión.

El proceso de *consulta debe ser libre*, para que los pueblos indígenas brinden el consentimiento o se alcancen acuerdos con las autoridades estatales, y deben ser expresados en forma libre. Los actores estatales deben abstenerse de influir negativamente o positivamente en las posiciones de los indígenas con el fin de que el proceso de consulta sea libre. La ausencia de interferencias extrañas es necesaria para que se pueda hablar de una consulta libre

y sin coerción, ni presiones, de tal manera que las decisiones sean sin contaminaciones externas, ni internas.

El proceso de *consulta debe ser informado*, un objetivo de la consulta o bien como una condición o requisito necesario para la toma de decisiones estatales en ciertos ámbitos, como el desplazamiento forzado de sus territorios o para el almacenamiento o eliminación de materiales peligrosos en sus territorios, en ese sentido es un deber estatal de asegurarse que la consulta sea informada, implica una comunicación constante entre las partes. Una consulta informada exige que los pueblos indígenas tengan conocimiento de los posibles riesgos que pudieran generar el plan de desarrollo o inversión, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad. Para que los pueblos puedan contar con información plena y amplia sobre estos riesgos y les permita evaluar el plan de desarrollo o inversión, los Estados tienen la obligación de supervisar la realización de estudios de impacto social y ambiental efectuadas por las entidades técnicas e independientes, que cumplan con los estándares internacionales y buenas prácticas existentes, sea con respeto de las tradiciones y cultura de los pueblos indígenas, antes del otorgamiento de una concesión; y deben incluir el impacto que vayan a generar los proyectos propuestos. El requisito de que los procesos de consulta sean informados en los proyectos de explotación de recursos naturales o de desarrollo, los pueblos indígenas deben recibir información objetiva y completa, lo que incluye el conocimiento de las repercusiones del proyecto en la vida y el entorno de los pueblos en cuyo territorio se pretende llevar a cabo el proyecto. Además el acceso tiene que ser oportuno a los estudios de impacto ambiental y contar con el tiempo suficiente para comprender la información existente, y puedan presentar observaciones y recibir información sobre las inquietudes o preocupaciones que les generen dichos estudios.

En algunos casos puede ser necesario que el Estado suministre asistencia técnica a las comunidades, que explique de manera sencilla que permita entender el contenido real de los estudios de impacto ambiental de manera que puedan tomar decisiones con plena información. En las medidas legislativas o administrativas, los Estados deben brindar a los indígenas información sobre las repercusiones que puedan tener dichas medidas. En suma se establece que la información que se brinda a los pueblos indígenas debe ser apropiada, de manera que pueda ser comprendida a cabalidad.

El proceso de *consulta debe realizarse de buena fe* y con la finalidad de llegar a acuerdos, el principio de buena fe debe inspirar todos los aspectos, etapas y momentos del proceso de consulta. Los procesos de consulta deben ser iniciados lo antes posible, y se debe brindar y recibir información completa y comprensible, sin ningún tipo de coacción, interferencia, presión o violencia que pueda alterar la expresión libre de las posiciones y opiniones de los pueblos indígenas. El principio de buena fe fue concebido con el objetivo último de establecer un diálogo entre el Estados y los pueblos indígenas, basado en principios de confianza y respeto recíprocos, de manera que puedan llegar a acuerdos y consensos. Principio que invoca a que todas las partes deberían estar dispuestas a escuchar y a alcanzar una avenencia sobre sus posiciones. Para facilitar los consensos y acuerdos es necesario crear un clima de confianza entre las partes que propicie y facilite un diálogo útil y productivo. La buena fe exige la ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del Estado o de agentes o terceros que actúan con su autorización o aquiescencia y es incompatible con prácticas tales como intentos de desintegración de la cohesión social de las comunidades afectadas, o mediante la corrupción de los líderes comunales o mediante el establecimiento de liderazgos paralelos, o por medio de negociaciones con miembros individuales de las comunidades u ofreciendo dadivas o ventajas. La buena fe implica que el estado no delegue en las empresas privadas o en terceros la planificación y realización del proceso de consulta. Se tiene en cuenta el clima y las condiciones de accesibilidad al lugar donde se realicen las consultas, y la (pre)disposición hacia el proceso de consulta, soslayando los obstáculos que afecten el desarrollo armónico del proceso. La buena fe también se refleja en la disposición a concertar un proceso pre-consultivo y en entender que la flexibilidad no puede convertirse en discrecionalidad. Con base en el principio de buena fe, se ha establecido el deber estatal de realizar acciones positivas que fortalezcan los conocimientos de los pueblos indígenas, de manera que puedan comprender efectivamente todas las dimensiones de un proyecto y puedan decidir. Los alcances del principio de buena fe, orientan a un espacio de intercambio y de diálogo entre dos visiones del mundo y del desarrollo que pueden armonizarse e integrarse entre sí, sin que una tenga que prevalecer sobre la otra (sin vencedores ni vencidos).

El proceso de *consulta debe ser culturalmente adecuado*, accesible y realizarse de conformidad con las costumbres y tradiciones de la comunidad, se debe dejar en claro que no existe un modelo único de procedimiento apropiado sino que las circunstancias de cada país y

de cada pueblo y a la naturaleza de la medida que se pretende consultar deben ser consideradas. Los procesos de consulta deben adecuarse a las circunstancias particulares propias (socioculturales) de cada pueblo indígena, el Estado debe tomar medidas apropiadas para que los miembros de los pueblos puedan comprender y hacerse comprender, lo que implica facilitarles intérpretes o adoptar otras medidas que tengan en cuenta su diversidad lingüística. Los procedimientos culturalmente adecuados, se sustentan en las costumbres y las tradiciones propias de cada comunidad, es decir existe la necesidad de adentrarse en las características culturales de la comunidad o pueblo respectivo, y de tomar en cuenta las diferencias culturales y costumbres de los pueblos y comunidades indígenas.

*Representación de las comunidades indígenas en los procesos de consulta previa;* las consultas con los pueblos indígenas deben realizarse a través de o por medio de sus instituciones representativas. Por la diversidad cultural de los pueblos indígenas no hay un modelo de institución representativa única. El respeto pleno a las instituciones representativas propias de los indígenas da la posibilidad de alcanzar un consenso. La representación adecuada de los pueblos indígenas es relevante (estructuras y organización), que permitan determinar a sus representantes y la selección apoyada por las autoridades estatales, como una forma de facilitar el proceso y de crear un clima de respeto en los procesos de consulta lo contrario da la posibilidad de que se pueda enredar o retrasar la consulta.

Establecer la representatividad de un determinado pueblo indígena es adecuada para conocer su genuina representación y estar habilitada para tomar decisiones, dejando a tras dudas sobre la condición, facultades y ejercicio de la representación en un proceso de consulta. La representación de los pueblos indígenas está a cargo de las instituciones, organizaciones o personas que hayan sido designadas por las propias comunidades o pueblos, según sus formas propias de seleccionar representantes.

*La consulta previa como medio para preservar la identidad e integridad cultural,* el derecho a la identidad e integridad cultural de los pueblos indígenas permite proteger el sistema cultural y sus valores. El derecho a la identidad cultural implica la posibilidad efectiva y real de mantenerse como pueblos distintos. El derecho a la identidad e integridad cultural supone la protección de sus costumbres y tradiciones, sus instituciones y leyes consuetudinarias, sus modos de uso de la tierra, sus formas de organización social y su identidad sociocultural. Los estados deben reconocer y respetar la identidad cultural y deben consultar a los pueblos

indígenas antes de adoptar medidas o proyectos que los puedan afectar. El derecho a la identidad cultural es un derecho fundamental y de naturaleza colectiva de las comunidades indígenas, que debe ser respetado en una sociedad plural y democrática. Lo anterior implica la obligación de los estados de consultar debidamente a los pueblos indígenas sobre asuntos que incidan o puedan incidir en su vida cultural y social, de acuerdo con sus valores, usos, costumbres y formas de organización (normas y procedimientos propios). Entonces en los procesos de consulta previa deben permitir preservar la identidad cultural, las costumbres, las formas de vida y la identidad propia y diferente de los pueblos indígenas y permitir identificar los rasgos y elementos culturales que distinguen a un determinado pueblo, y que pueden ser afectados con un proyecto.

La consulta previa como instrumento permite que se asegure la subsistencia, la identidad cultural de los pueblos indígenas de tal manera que no altere la vida cotidiana de la comunidad.

*El derecho al consentimiento*, es para llegar a acuerdos, el consentimiento es la finalidad de los procesos de consulta previa, como regla general es el fin al que debe estar orientada la consulta y no un derecho autónomo de los pueblos indígenas. Hay algunas circunstancias donde la obtención del consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas es obligatoria, de manera que constituye un verdadero derecho de los pueblos indígenas. En los siguientes casos, cuando un proyecto implique el desplazamiento por la fuerza, el traslado de las tierras que ocupan o la reubicación de los pueblos indígenas. Cuando se pretenda el depósito, almacenamiento o eliminación de materiales peligrosos en tierras o territorios indígenas. Cuando se trate de la ejecución de planes de desarrollo o de inversión a gran escala, que generen un impacto mayor en el territorio de un pueblo indígena. Cuando se trate de proyectos, especialmente de extracción de recursos naturales en tierras de pueblos indígenas, que podrían tener una repercusión social o cultural importante en las vidas de los respectivos pueblos. O en la presunción sólida de que se debe obtener el consentimiento de los indígenas cuando los proyectos tienen efectos directos y considerables sobre la vida de los pueblos: la solidez o importancia de la finalidad de lograr el consentimiento varía según las circunstancias y los intereses indígenas que estén en juego. Un efecto directo y considerable en la vida o los territorios de los pueblos indígenas establece una presunción sólida de que la medida propuesta no deberá adoptarse sin el consentimiento de los pueblos indígenas.

En determinados contextos, la presunción puede convertirse en una prohibición de la medida o el proyecto si no existe el consentimiento de los indígenas. Los pueblos indígenas pueden abstenerse justificadamente de otorgar su consentimiento a la realización de un proyecto, que no debería ponerse en práctica sin dicho consentimiento, cuando el Estado no ha demostrado que los derechos de los pueblos indígenas afectados estarán debidamente protegidos en virtud del proyecto propuesto, o si el Estado no ha adoptado las medidas adecuadas para mitigar los efectos adversos del proyecto propuesto.

La consulta previa tiene como finalidad lograr el consentimiento de las comunidades al momento de adoptar una decisión que tiene como consecuencia la afectación directa de los derechos de los pueblos indígenas. Este aspecto de la regulación de la consulta previa ha generado diferentes posiciones. Algunos consideran que el consentimiento es esencial para la toma de la decisión, mientras que otros señalan que la obtención del consentimiento es la finalidad del deber de consultar y en tal virtud constituye una obligación de medio y no de resultado. Hay posiciones que consideran que en ninguna circunstancia el consentimiento es obligatorio para la adopción de una medida, acuden a conceptos como los de la soberanía política y territorial de los Estados, para concluir que nadie distinto a los poderes constituyentes y constituidos tiene competencia para impedir la posibilidad de adoptar una decisión estatal. Y aquellos que argumentan que el consentimiento es un elemento esencial del deber de consultar, invocan la diversidad étnica y el derecho a la subsistencia y conservación de las minorías étnicas como las razones que deben primar en la adopción de una decisión legislativa o administrativa. El consentimiento y el veto, ingresa en el debate en torno a si los pueblos indígenas tienen un poder de veto que les permita detener los proyectos de desarrollo, habida cuenta que un debate formulado en estos términos desconoce el espíritu de las normas internacionales sobre consulta y consentimiento. En efecto, las disposiciones sobre consulta y consentimiento están orientadas a evitar que se imponga la voluntad de una parte sobre la otra, para que se procure llegar a un entendimiento mutuo y a decisiones por consenso. En este sentido la consulta ha surgido para poner fin a modelos históricos de decisiones que se han impuesto a los pueblos indígenas y a condiciones de vida que han amenazado su supervivencia y que los principios de consulta y consentimiento no confieren a los pueblos indígenas un derecho a imponer unilateralmente su voluntad a los estados que actúan legítimamente y de buena fe en bien del interés del público. En ese sentido no existe un derecho a veto de los



pueblos y que cuando no se logra un acuerdo o no es posible el consenso, el estado conserva el derecho de adoptar la medida con razonabilidad, objetividad y proporcionalidad.

En los proyectos a gran escala, por los impactos que generan, constituyen una de las situaciones en que la consulta previa no es suficiente. Esta circunstancia, en la práctica, implica que existe un derecho de los pueblos indígenas a oponerse efectivamente al proyecto, en la medida en que si el pueblo no otorga el consentimiento, el proyecto respectivo no puede realizarse. El consentimiento libre, previo e informado adquiere la condición de derecho, en los casos de proyectos a gran escala donde la supervivencia de los pueblos se ve amenazada. Habida cuenta del grave nivel de afectación que estos proyectos traen consigo, las decisiones de las comunidades pueden llegar a considerarse vinculantes.

El panorama sobre los derechos de los pueblos indígenas que se despliegan en la consulta previa conllevan al derecho indígena en el sentido de que es un conjunto normativo y sistematizado en el que el protagonismo de la jurisprudencia internacional de los derechos humanos de los pueblos indígenas que establecen criterios para interpretar el derecho positivo, en coherencia con las decisiones judiciales y la elaboración de normas jurídicas que desarrollen los derechos indígenas. La naturaleza compleja de la realidad indígena, de sus prácticas y costumbres, su cosmovisión hace que el derecho resuelva estos temas.

El derecho positivo establecido con lógica racional y universal no siempre compatibiliza con facilidad con la realidad compleja y diversa de las culturas indígenas con sus saberes y conocimientos milenarios. Además las realidades socioculturales son muy diversas, con contextos complejos y difícilmente asimilables. Hay la necesidad de distinguir los alcances del derecho de participación política y la lógica de la consulta previa en normativas o reglamentos específicos. Otro reto es la existencia de un derecho indígena relativo a la necesaria distinción o asimilación con los derechos políticos de participación, debido a la histórica exclusión de la población indígena ha determinado que los derechos indígenas tengan como uno de sus propósitos el de ser escucharlos e integrarlos en el funcionamiento del Estado en los aspectos que los afecten y la participación en espacios de decisión e influencia en las políticas públicas y gestión pública. Los derechos indígenas en general y el derecho a la consulta en particular es un instrumento de la democracia participativa que involucra a sectores de la población tradicionalmente excluidos de las decisiones estatales, incluso de las que los afectan directamente.

Los derechos indígenas son un instrumento de democracia participativa y un mecanismo de inclusión social. La articulación de perspectivas adecuadas sobre el desarrollo, entre los saberes de la cultura indígena (cosmovisión milenaria) y la occidental (modernidad tecnológica) pueden permitir dar respuestas coherentes, en espacios de decisión colectivos y democráticos. De ahí la necesidad de conocer su estructura, organización, la identidad indígena, su cultura y sus normas y procedimientos propios, que deben ser protegidas con el propósito de que se constituyan en oportunidades de mejorar las condiciones de vida, de manera que el Estado mantenga un diálogo permanente. En los procesos de consulta previa se corre el riesgo de erosionar la identidad cultural indígena, que consiste en la capacidad perturbadora, de intromisión en las costumbres y lógicas mayoritarias de la cultura indígena. En efecto, el trámite de una consulta previa conlleva, en ocasiones, traslado de las comunidades indígenas a sitios en donde se hacen reuniones para explicar los proyectos, actividades de sensibilización sobre la importancia y las ventajas de la actividad que se pretende realizar. En estas reuniones se realizan con cierta frecuencia, en ciertas circunstancias el Estado entrega bienes con el propósito de influir en la voluntad de las comunidades. Aunque la consulta no sea exitosa, o la comunidad considere como inconveniente o negativa para sus intereses la realización de obras o proyectos sobre su territorio, esto puede conllevar a modificaciones (paulatinas o intempestivas) de su cotidianidad y eventualmente de su cosmovisión. La erosión gradual de la identidad cultural indígena mediante el contacto y la intervención de actores externos (actores sociales, políticos y empresariales) desafortunadamente es una consecuencia inevitable de la intensidad del contacto que genera un proceso de consulta previa.

A pesar de todo ese desarrollo de instrumentos internacionales y las leyes domésticas que fueron generadas pueden ser fortalecidas o mejoradas para futuros procesos consultivos, por ejemplo con mecanismos institucionalizados de evaluación y seguimiento permanente.

En el segundo bloque de este trabajo se observó los principales hechos en la implementación de las autonomías indígenas vía municipal, considerando que hay rasgos diversos en los municipios que aceptaron el acceso a la autonomía indígena mediante referendo del 6 de diciembre de 2009, además se presenta el camino avanzado por estos municipios, es decir la experiencia del proceso de la Autonomía Indígena Originaria Campesina.

Los hitos de la trayectoria de la conversión de municipio a autonomía indígena están contenidos en la Constitución Política del Estado y la Ley Electoral, y la Ley de Autonomías que inician el proceso autonómico indígena en Bolivia. Otros aspectos son las vivencias en la elaboración de los estatutos autonómicos para luego ir al control constitucional, sin dejar de lado a sus actores y sujetos que participan en este proceso autonómico indígena.

Otra problemática que se observó fue que por la diversidad existente en los pueblos indígenas hay particularidades entre los pueblos indígenas de tierras bajas y de la amazonía que es compleja por su gran extensión geográfica, y su dispersión poblacional y porque demográficamente son minorías frente a otras poblaciones del occidente de Bolivia (aymara y quechuas) que tienen mayor presencia en este proceso de acceso de autonomía vía municipal.

En estos procesos se van fortaleciendo la democracia comunitaria y participativa, en torno al sistema de toma de decisiones internos de esos pueblos indígenas, y los referendos de aprobación de aceptación a la autonomía y los que aprueben los estatutos generados por los procesos estatuyentes en las Entidades Territoriales Autónomas bajo parámetros de las normas y procedimientos propios.

Este proceso autonómicomunicipal aporta y garantiza la revalorización de la autoidentificación de los pueblos indígenas desde distintos espacios territoriales y los planteamientos de las diversas cosmovisiones existentes en las comunidades.

La Autonomía Indígena Originaria Campesina aporta a la construcción del Estado Plurinacional, a partir de la vigencia de sus normas y procedimientos propios de esos pueblos indígenas. La libre determinación de los pueblos y el autogobierno es para alcanzar una mejor gestión autonómica, a través de la transformación de los conflictos limítrofes y de gobernabilidad, con la participación de los actores políticos, institucionales, sociales y naciones y pueblos indígenas. Además con este proceso autonómico municipal se va fortaleciendo las capacidades institucionales de las entidades territoriales autónomas para el ejercicio efectivo de sus competencias emanadas de la constitución y otras normas y de los propios estatutos autonómicos, como la elección de sus autoridades según sus normas y procedimientos propios en las próximas elecciones municipales 2015.

Se identificó que la incorporación de los principios ético-morales del Estado Plurinacional en los regímenes autonómicos va garantizando la convivencia de una sociedad plural en base a valores de unidad, inclusión, equidad social y de género, para *Vivir Bien*. Los estatutos

autonómicos expresan normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, que buscan acceder al autogobierno y a la libre determinación, además deben estar en coherencia y respecto a los derechos humanos para cuando sean sometidos al control constitucional con el fin de ser unidades territoriales, administrativas y políticas autónomas del Estado Plurinacional de Bolivia. El funcionamiento como entidad territorial autónoma se asienta en el pluralismo jurídico en el que coexisten dos normativas; las provenientes de los pueblos indígenas y las del Estado, esto significa que habrá una práctica de compatibilidad normativa intercultural jurídica en el escenario local que irradie al ámbito nacional.

Este modelo de municipio autónomo indígena producirá nuevas dinámicas locales por los diferentes grados de implementación y según los ritmos de cada pueblo indígena, por ejemplo la creación de nuevos municipios con AIOC, pero por sobre todo demuestra la existencia de un país plurinacional que procura resguardar-garantizar los derechos humanos de los pueblos indígenas contenidos en la Constitución Política del Estado y otras disposiciones internacionales sobre derechos humanos. Un conflicto persistente que merece atención será el cómo las propias tradiciones de las comunidades, ayllus, markas, cabildos no sean contrarias a los derechos humanos tanto específicos (derechos individuales) y generales (derechos colectivos) y a los principios constitucionales, al desarrollarse proyectos, programas y políticas públicas municipales, nacionales, y en el mismo ejercicio de la autonomía indígena municipal.

## BIBLIOGRAFÍA

Albó Xavier (2009) El largo proceso de Jesús de Machaca hacia su autonomía indígena originaria, en: *Mundos rurales*, Revista de opinión, análisis y propuesta, Octubre N° 1, CIPCA La Paz-Bolivia, pp. 3-10.

Ameller Vladimir /Diego Chávez (2012) “La Consulta Previa en el Estado Boliviano”, en: *El Derecho a la Consulta Previa de los Pueblos Indígenas en América Latina*, KAS/PPI, La Paz-Bolivia, pp. 11-42.

Anaya, S. James (2006) “Los derechos de los pueblos indígenas” en: Mikel Berraondo (Coord.) *Pueblos indígenas y derechos humanos*, Universidad de Deusto, España, pp. 29-60.

Anaya, S. James (2009) Informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas Misión Ecuador – 2009, en: María Paz Ávila Ordóñez y María Belén Corredores Ledesma Editoras, *Los Derechos Colectivos. Hacia una efectiva comprensión y protección*, Ministro de Justicia y Derechos Humanos, Quito, Ecuador, pp. 179-213.

AnderEgg, Ezequiel (1978) *Metodología y práctica del desarrollo de la comunidad*, Hvmanitas, 8ª Edición, Buenos Aires.

Aramayo Tejada, Antonio (2012) “La conflictividad del TIPNIS: factores clave, desconectores y potenciales de paz”, en: Fundación TIERRA, *La Marcha Indígena por el TIPNIS, la lucha por la defensa de los territorios*, La Paz-Bolivia, 203-204.

Bárceñas López, Francisco (2006) “Autonomías indígenas en América: de la demanda de reconocimiento a su construcción” en: Mikel Berraondo (Coord.) *Pueblos indígenas y derechos humanos*, Universidad de Deusto, España, pp. 423-450.

Boaventura, (2004) *Democracia de alta intensidad, apuntes para democratizar la democracia*, CNE. La Paz – Bolivia.

Castro-Gomez, Santiago y Grosfoguel, Ramon (2007) “Giro decolonial, teoría crítica y pensamiento heterarquico”, en: Castro-Gomez, Santiago y Grosfoguel (Edit.) *El giro decolonial reflexiones para una diversidad epistémico más allá del capitalismo global*, Siglo del Hombre, pp.9-23.

Diez Astete, Álvaro (2012) *Estudio sobre democracia comunitaria y elección por usos y costumbre en las tierras baja de Bolivia*. OEP-TSE, IDEA, La Paz-Bolivia

De Tocqueville, Alexis (2000) “*La Democracia en América*”. 10ma. Reimpresión. Fondo de Cultura Económica. México.

Etxeberria, Xabier (2006) “La tradición de los derechos humanos y los pueblos indígenas: una interpelación mutua”, en: Mikel Berraondo (Coord.) *Pueblos indígenas y derechos humanos*, Universidad de Deusto, España, pp. 63-83.

Fernandez, Marcelo (2006) “Pachakuti. Pensamiento criticodescolonialaymara frente a epistemes opresoras”, en: Yapu Mario (comp.) *Modernidad y pensamiento descolonizador*, La Paz, PIEB/IFEA, pp. 79-102.

Grueso Castelblanco, Libia Rosario (2009) *Una guía de información y reflexión para su aplicación desde la perspectiva de los Derechos Humanos. El Derecho de los Pueblos Indígenas a la Consulta Previa, Libre e Informada*, OACNUDH-Colombia.

Iturralde Guerrero, Diego (2009) “Usos de la Ley y usos de la costumbre: la reivindicación del derecho indígena”, en: María Paz Ávila Ordóñez y María Belén Corredores Ledesma Editoras, *Los Derechos Colectivos. Hacia una efectiva comprensión y protección*, Ministro de Justicia y Derechos Humanos, Quito, Ecuador, pp. 127-145.

Kymlicka, Will (2009) Derechos individuales y derechos colectivos, en: María Paz Ávila Ordóñez y María Belén Corredores Ledesma Editoras, *Los Derechos Colectivos. Hacia una efectiva comprensión y protección*, Ministro de Justicia y Derechos Humanos, Quito, Ecuador, pp. 3- 25.

Ministerio de Autonomías (2012) *Por los caminos de las autonomías indígena originario campesinas. Avances y desafíos*. La Paz. Bolivia.

Ministerio de Autonomías (2013) *Informe de la Gestión 2012*, La Paz-Bolivia.

Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios (2004) *Memoria: Foro Internacional sobre Participación de los Pueblos Indígenas Originarios y Formas de Representación*, MAIPO, La Paz-Bolivia.

Merino Lucero Beatriz y Iván Lanegra Quispe (2013) *Consulta Previa a los Pueblos Indígenas. El Desafío del Diálogo Intercultural en el Perú*, CENTRUM, Perú.

Patzi Paco, Felix (2004) *Sistema comunal, una propuesta alternativa al sistema liberal*, CEA, La Paz-Bolivia

Portugal Mollinedo, Pedro (2011) “Visión posmoderna y visión andina del desarrollo”, en: *El desarrollo en cuestión: reflexiones desde América Latina*, Fernanda Wanderley Coordinadora, CIDES/UMSA, 2011, pp. 253-282, La Paz, Bolivia.

Rodríguez Garavito, César (dir.) (2010) *La consulta previa a los pueblos indígenas. Los estándares del derecho internacional*, Universidad de los Andes/Facultad de Derecho Programa de Justicia Global y Derechos Humanos, Bogotá, D. C., Colombia.

Ticona Alejo, Esteban (2003) *Pueblos indígenas y Estado boliviano. La larga historia de conflictos*, Universidad de la Cordillera, La Paz-Bolivia.

Tribunal Supremo Electoral (2013) *Memoria de gestión de la democracia comunitaria 2012, ejercicio de normas, procedimientos y valores democráticos interculturales*. OEP-TSE-SIFDE, ACOMPAÑAMIENTO, Observación y Supervisión de la Democracia Intercultural, La Paz, Bolivia.

Vargas Rivas, Gonzalo (2013) *El desarrollo de la democracia intercultural en el estado plurinacional*, TSE-SIFDE, La Paz-Bolivia.

Viaña, Jorge (2010) “Construir los fundamentos de una ciudadanía en la coyuntura de transición”. En: *Miradas. Nuevo Texto Constitucional Bolivia*, Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia/UMSA/IDEA pp. 337-346.

Wachtel, Natahn (1976) “Rebeliones y milenarismo”, en: *Los vencidos. Los indios del Perú frente a la conquista española (1530-1570)*, Madrid-España, Alianza Editorial, pp. 269-295.

Yrigoyen Fajardo, Raquel Z. (2009) *El Derecho a la libre determinación del desarrollo, la participación, la consulta y el consentimiento*, Instituto Internacional de Derecho y Sociedad-IIDS.

## **En la Web**

Batzin Carlos, (s/f) *El Desarrollo Humano y los Pueblos Indígenas*, Asociación Maya Sotzil, Consejo Indígena de Centroamérica, en:  
<http://www.eclac.cl/celade/noticias/paginas/7/21237/CBatzin.pdf>

Carbonell, Miguel (2013) *Derechos Fundamentales y Democracia*, Instituto Federal Electoral, México, en:  
[http://www.ife.org.mx/docs/IFEv2/DECEYEC/EducacionCivica/CuadernosDivulgacion/CuadernosDivulgacion-pdfs/CUAD\\_31\\_definitivo.pdf](http://www.ife.org.mx/docs/IFEv2/DECEYEC/EducacionCivica/CuadernosDivulgacion/CuadernosDivulgacion-pdfs/CUAD_31_definitivo.pdf)

Rodríguez Castro, Erika del Carmen (2009) Tesis para optar el grado de Maestra en Ecología humana. Mérida: Centro de investigaciones y de estudios avanzados del Instituto Politécnico Nacional Unidad Mérida, en:  
[http://www.mda.cinvestav.mx/ecohum/tesis\\_estudiantes/Tesis-Erika\\_Rodriguez09.pdf](http://www.mda.cinvestav.mx/ecohum/tesis_estudiantes/Tesis-Erika_Rodriguez09.pdf)

Organizaciones para los Derechos Humanos en las Américas (2005) *IV Cumbre de las Américas - Desarrollo Económico con respeto a los Derechos Humanos*. 2005-10-28, en: Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo.  
<http://www.derechoshumanosbolivia.org/comunicado.php?cod=CD2005102814122>

IBIS-Dinamarca (2013) *Directrices para la aplicación del consentimiento libre previo e informado de los pueblos indígenas*. En:  
<http://www.slideshare.net/weberbol/directrices-para-la-aplicacion-del-consentimiento-libre-previo-eh-informado-de-los-pueblos-indigenas>

## Anexo N° 1

### Los municipios en conversión a Autonomía Indígena

Los siguientes aspectos generales exponen los valores, modos de vida, en suma la cosmovisión sobre varios ámbitos de la realidad de cada uno de los pueblos que están en proceso de conversión a municipio indígena:

#### **Charagua**

Los valores del pueblo guaraní de Charagua radican en una vida comunitaria, *MburuvichaIpaye* evoca a una comunidad de iguales, que conviven vinculados a un saber de energías y riquezas, poder energía (*Mbae, Mbo*), que fluye en las personas y en la naturaleza, en la tierra sin mal que se encuentra aquí mismo (*Yviymarei, YviMaranae o ivimaraei*). El poder auténtico vincula esa búsqueda con servicio y lucha por tierra y territorio en el *Mbaemeguá*, que es la gran guerra, que transforma todas las cosas y respecto a la cual su poder excedentario *yeepe* lleva a concebir la guerra como rito y a buscar nuevas tierras desplazándose hacia las cordilleras andino-chaqueñas. Los guaraníes de Charagua tienen una práctica de poder auténtico, en su independencia como nación y pueblo; a través de la asamblea de unidades domesticas, que están organizadas comunitariamente para la producción y el consumo. La asamblea vincula el territorio con el liderazgo (*te'yiru*), concentración de decenas de miembros líderes (*ñemboati reta*), la asamblea es el nivel de decisión colectiva que otorga mandatos colectivos. La práctica de interculturalidad del pueblo guaraní de Charagua plantea su *tek'o*, comportamiento primero que a la vez es condición guaraní para una autonomía auténtica y sin dueños (*Iyambae*), desde la decisión colectiva, abierta y extensa al territorio y al Estado plurinacionales.

*MborokuaiSimbikaIyapoa Reta* y *Tëtarembiokuai Reta*, son luego, esferas donde se ejercerá de forma legislativa y ejecutiva, respectivamente, el poder auténtico que manda a vivir en búsqueda de esa comunidad mayor, que es la tierra sin mal, para convivir entre todas y todos y para seguir en la lucha por mantener el estilo de vida guaraní.

#### **Uru – Chipaya**

La nación UruChipaya enfatiza la complementariedad de opuestos *lukuthiñi* y en la paridad *dual mâeph*. Esta complementariedad se ejercita en la pareja y en el grupo organización. El principio comunitario de vida *Wayllichá* y al equilibrio espiritual con la vida *Tsjijwi*. Los UruChipaya, poseen principios derivados de una sabiduría milenaria, *Pekś*; amor a la vida, como *Lanqś* trabajo y producción comunitaria, como *Áśśis* servicio a la comunidad y como *Tsänś* que es saludo, diálogo, comunicación y respeto con los mayores y entre los géneros.

En cumplimiento con las normas y procedimientos propios derivan de esos principios y valores. La instancia deliberativa abierta se funda en la territorialidad ancestral (*Chawkh Parla*), la deliberación democrática es permanente, en paridad y alternancia complementaria. *TantiyniLayminakaMäEph*, como servicio al *ayllu*; son ocho miembros elegidos y designados en pares de cuatro: cuatro de cada *ayllu* para ser posesionados en el *Chawkh Parla* y cuatro de las *Reep* y *Reept'alla* segunda, conforman la instancia legislativa *Laymis Parla* que gestiona las decisiones y mandato del *Chawkh Parla*; *Laymis Parla* es una instancia deliberante,



legislativa y fiscalizadora del Gobierno Autónomo de la Nación Originaria UruChipaya. La instancia ejecutiva de la AIOC de la Nación y Pueblo UruChipaya se denomina *LanqsñiPaqhMäEph*, que administra la gestión pública intercultural del Gobierno Autónomo de la Nación Originaria UruChipaya, responsable de la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos en cumplimiento al Plan Autonómico de Desarrollo Social, Cultural, Económico y Productivo, de acuerdo a sus competencias, atribuciones y funciones en el marco de la Constitución Política del Estado y las Leyes, así como de las decisiones y mandato del *Chawkh Parla*.

### **Totora AwkiMarka**

La sabiduría de la unidad integral *mayamakiñataqpachani*, expresa su manera social de organizarse equitativamente y de vivir en hermandad complementaria entre hombres y mujeres *jilasullkxama - kullakajiskxama*. La persona (*jaqi*) solamente es tal en paridad de género *chacha-warmi*, resulta un valor muy apreciado, junto a una práctica de vida feliz y activa, sin actitudes de lacra y miseria como ser envidia, desprecio, mentira, adulterio y flojera. El respeto inter-generacional es mutuo *yäqasiña* así como la solidaridad *khuyapt'asiri* comienza como hermanos y hermanas *jilasullka-kullakjisk'a*.

La forma ritual *akullt'awi- ch'allt'awi* regula la cotidianidad de la vida en comunidad, la que está regida por mandatos que pasan por hacer familia *Jaqichasiña*, hacer casa *utachawi*, dotarse de ganado, respetar el territorio comunitario (agrícola-ganadero) *aynuqa* y manifestar la alegría con bailes y cantos *tiwtiña*. La visita a sayañeros *muyt'a o tumtawi*, con el saludo *arunt'awi*, con la pregunta al sayañero *tumpawi*, con el consejo *iwxawi* para el buen andar *suma sarnaqawi* y la aceptación de todo consejo *iyawsawi* para corregir, arreglar, direccionar, enmendar *askichawi - chiqanchawi*; luego para dedicar trabajo personal *irnaqaña* y colectivo *jayna*. En el trabajo la ayuda mutua *ayni - purapatayanapt'asiñani*, la cooperación *mink'a*, el equibriowaki, la distribución justa equitativa *qhusqhachañay* la transparencia *qhananchawi*.

La organización democrática y social, es a través de la rotación de cargos *sarathakhi* y del cumplimiento de estos mandatos en la organización *Kamachi-phuqaña*. La estructura de gobierno propuesta por Totora AwkiMarka, tiene cinco dimensiones de institucionalidad comunitaria con la organización social que conforma la JachaMaraTantachawi, máxima instancia de participación y decisión de Totora AwkiMarka. Órgano legislativo JiliriUñanchayiri, compuesto por representantes de los ayllus que componen Totora AwkiMarka para fiscalizar y legislar de manera equitativa.

La jurisdicción comunitaria concentra la ritualidad ancestral a través del Consejo de Autoridades Originarias Mallkus de Consejo, Mallkus de Marka y Mama T'allas, Tata Tamanis y Mama Tamanis y cuerpo de autoridades del Ayllu y de la Marka; según la cosmovisión, principios, valores y ritualidad, a través de prácticas propias de justicia. La instancia de participación y control social a cargo del Consejo de Autoridades Originarias, para recibir información de los Ayllus y llevar adelante la práctica del control social a la Autonomía Originaria de Totora Marka.

## **Mojocoya**

Los saberes territoriales comunitarios ancestrales a pesar de la invasión colonial y la república, En Mojocoya perviven y se impulsan con el proceso de autonomía indígena originario campesina, desde la esfera sindical campesina, agraria y ganadera, interactuando tres pisos ecológicos, sin excluir la reapropiación tecnológica contemporánea, para satisfacer sus necesidades territoriales, históricas y colectivas. La expresión de respeto hacia tal sabiduría ancestral, se expresa en la forma organizacional y política que de manera comunitaria, selecciona candidatos para autoridades desde las comunidades (tomando en cuenta centros poblados y zonales) que integran Mojocoya en su territorio de la cordillera oriental del sudeste andino, en el departamento de Chuquisaca. En la conformación de la instancia comunitaria mayor *JatunKamachia* demás normas y procedimientos propios que caracterizan su ejercicio de la Democracia Comunitaria, incorporan formas de participación libre y directa así como el voto secreto cuando eligen a sus representantes a la Asamblea Legislativa departamental y al *JatunKamachi*, sobreponiendo así, en su cultura democrático comunitaria, formas de Democracia Representativa y de Democracia Participativa.

En el plano de la visión de desarrollo para la AIOC de Mojocoya, busca el fortalecimiento de su sabiduría ancestral, al desarrollo sustentable, plural, comunitario e integral, donde el mandato mayor es el logro de vivir bien *sumaqkawsay* (respeto entre los seres humanos en armonía con la naturaleza).

## **Pampa Aullagas**

En Pampa Aullagas la territorialidad ancestral comunitaria se cristaliza en el *JatunKillakasAsanajaqi*, con base en el sistema de ayllus, que ni la invasión europea, régimen colonial y republicano, impidió su vigencia como colectivo humano, cuya territorialidad comunitaria involucra cultura, idioma, historia, instituciones y visión propia de vida. *JatunKillakasAsanajaqi*, es hoy un gran territorio donde se consideran herederos de antiguos Uru-killas, y sus actuales pobladores, mantienen vigentes formas de comportamiento político-económico comunitario *Jach'aTantachawi*, que implica la deliberación libre y autónoma permanente, respecto a vastos campos de la vida y la sociedad.

En Pampa Aullagas se expresa este legado, en la capacidad integral de hacer valer su jurisdicción propia en la justicia, economía y democracia comunitaria, en convivencia con otras formas jurisdiccionales. El *Jach'aTantachawi* instancia ejecutiva de deliberación basada en su mandato comunitario ancestral Uru-Killa, propugna el control social sea constitutivo a la gestión de recursos públicos y otras actividades que afecten el interés colectivo. Pampa Aullagas promueve la organización económica comunitaria, el fortalecimiento e implementación de políticas públicas referidas a las actividades productivas, de sus potencialidades y valores culturales de la *Mink'a*, el *Ayni*, el *Chuquy* el *Turkt'asiña*.

## **Anexo N° 2**

### **Entrevista: evaluación del proceso autonómico originario<sup>187</sup>**

#### **¿Cuál es la cualidad de la autonomía indígena?**

Las autonomías indígenas ponen en ejercicio las formas propias de organización política que tienen los pueblos y naciones indígenas como tales. No tienen que adscribirse a una forma de organización que les resulta ajena e inútil para resolver sus problemas y su vida cotidiana.

#### **¿Qué ventajas les ofrece?**

En la medida en que estos pueblos y naciones se organicen siguiendo sus tradiciones, sus costumbres, sus normas y sus leyes propias, eso ya de hecho es una gran ventaja, porque van a poder ser ellos mismos.

#### **¿Tienen las mismas responsabilidades y competencias?**

Reciben todas las competencias de un municipio; pero también la posibilidad de ejercer justicia indígena dentro de ese gobierno autónomo indígena. Además, la misión especial de recuperar todo el manejo y la gestión territorial propia de ese pueblo o nación.

#### **¿Cuál fue su proceso?**

Desde 2009, el año del referéndum, hay 11 municipios que eligen el proceso de conversión a autonomías indígenas. En este momento tenemos también el Territorio Indígena Originario Campesino (TIOC) Raqaypampa que se está desprendiendo del municipio de Mizque para conformar su propio gobierno indígena; ese estatuto está también en revisión en el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP).

#### **¿En qué situación están ahí?**

Hay varios estatutos que están esperando el pronunciamiento del TCP. Se ha pronunciado respecto de dos estatutos, el de Totorá Marka, en Oruro y el de Charagua en Santa Cruz. Este año es el último que tienen de plazo las autonomías indígenas para conformarse como gobiernos o para poner sus estatutos en vigencia.

#### **¿Existen plazos?**

Lo que se está intentando es que los municipios que están en conversión a autonomías indígenas lleguen a las elecciones de abril de 2015 con estatutos aprobados por el TCP y por un referéndum para que puedan ser puestos en vigencia y ya no tengan que elegir nuevamente alcaldes y concejales, sino a su propio gobierno, según los procedimientos que estén estipulados y acordados en sus estatutos.

---

<sup>187</sup> Entrevistada Claudia Peña, Ministra de Autonomías, en: La Razón, “El TCP está atorado con los estatutos indígenas por lo complejo del tema” (19/03/2014), Rubén Ariñez, La Paz-Bolivia.

### **¿Cuál sería el principal obstáculo para su aprobación?**

Donde ahora se están atorando todos los procesos es en el pronunciamiento del TCP. Hay cinco estatutos que han sido entregados en 2012, él (TCP) no ha podido pronunciarse respecto de la totalidad de esos estatutos; ése es un retraso que ahora se está viviendo.

### **¿El TCP es responsable?**

No lo tomo como responsabilidad, porque pareciera que fuera una culpa, ¿no? Me parece que la novedad de este proceso hace que tenga ese enfoque complejo para ver si es que responde a todo el contenido de la Constitución Política del Estado o no. Más que responsabilidad, el proceso en este momento está en revisión del TCP; esperemos que se pronuncie lo antes posible para poder dar paso a la celebración de referendos revocatorios en los municipios en conversión a autonomías indígenas.

### **¿El ministerio a su cargo apoya el trámite ante el TCP?**

No. Son ellos (los municipios) los que están haciendo las gestiones. Lo que se ofrece en el Ministerio de Autonomías es básicamente asistencia técnica para cumplir con esa formalidad. Nosotros no podemos representarlos.

### **¿Existen otras instancias?**

La Coordinadora Nacional de Autonomía Indígena Originaria Campesina (Conaioc ) que se ha conformado entre los representantes de estos gobiernos que están en periodo de transición.

### **¿Qué papel desempeña?**

Trata los problemas de cada proceso, es un espacio muy importante de fortalecimiento de interrelación e intercambio de experiencias para fortalecer su proceso de aprendizaje.

### **¿Qué actitud deben asumir los municipios para concretar sus procesos de transición?**

Es un tema que se está apoyando en el ministerio, que es impulsado por los municipios en conversión, pero que no depende solamente del Gobierno nacional y tampoco de las asambleas estatuyentes.

### **¿Cómo califica este proceso?**

Es muy rico y muy complejo, de mucha vanguardia a nivel mundial. Tenemos muchos ojos puestos en nosotros.

### Anexo N° 3

#### Cuadro comparativo sobre los derechos de libre determinación del desarrollo, participación, consulta previa y el consentimiento<sup>188</sup>

	<b>La libre determinación del desarrollo</b>	<b>Participación</b>	<b>Consulta previa</b>	<b>Consentimiento libre, previo e informado</b>
Concepto	Por el derecho a la libre determinación, que es intrínseco a todos los pueblos, los pueblos indígenas definen su forma de vida y prioridades de desarrollo de modo autónomo. El Estado está obligado a respetar tal derecho, y no tiene atribución para imponerles modelos de desarrollo no deseados por tales pueblos	Por este derecho los pueblos intervienen en todas las fases de ciclo de elaboración aplicación o evaluación de planes políticas y programa de desarrollo nacionales o regionales que les puedan afectar.	Por este derecho 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.	Por este derecho, el Estado no sólo está obligado a hacer una consulta o garantizar la participación indígena en caso de políticas, planes, programas o medidas, sino que, dado el derecho en juego (existencia, integridad), no puede adoptar una decisión sin el expreso consentimiento de los pueblos.
Objetivo	El objetivo del derecho a la Libre determinación del desarrollo es que los pueblos puedan vivir en dignidad y con autonomía. El Estado debe respetar la	El objetivo es que a través de la participación se asegure que en las políticas, programas o proyectos a adoptarse por el Estado, estén plasmadas las prioridades de	El objetivo es obtener el consentimiento del PI o llegar a un acuerdo. Si se llega a un acuerdo, el Estado queda vinculado. Si no se llega a un acuerdo, el	El objetivo es garantizar los derechos fundamentales de los pueblos indígenas que puedan verse afectados por una política, un proyecto o una actividad. Ejem. En caso de: Traslados

<sup>188</sup>Yrigoyen Fajardo, Raquel Z. (2009; 30-32).

	capacidad de los pueblos de determinarse libremente, sin considerarlos incapaces u objetos de tutela.	desarrollo de pueblos, que los proyectos prioricen el mejoramiento de la vida de los pueblos, y que no se afecte su integridad.	Estado puede tomar la decisión y debe motivar su acto. Aunque no se llegue a un acuerdo, Estado debe asegurar el mejoramiento de los PI, beneficios, y no debe afectar su integridad.	territoriales (Convenio 169, art. 16) Actividades militares (Declaración). Megaproyectos que puedan afectar la integridad de pueblos (Sentencia CIDH: Saramaka vs. Surinam, 2007)
¿Cómo?	Los pueblos ejercen este derecho tomando decisiones autónomas, conservando o desarrollando sus propias instituciones. El Estado respeta su autonomía, no interfiere en su modelo de desarrollo; no busca asimilarles ni integrarles de modo forzoso. El Estado garantiza los recursos para las iniciativas e instituciones propias de los pueblos, como en los servicios de educación, salud, etc.	La participación o intervención de PI puede ser: en forma de cupos permanentes (ejem. en entidades electivas como el Congreso, o administrativas, mediante representantes permanentes), o de modo puntual cuando el Estado va a adoptar ciertas políticas.	-La consulta se hará por el Estado a través de las organizaciones representativas de PI, de buena fe, brindando información previa y suficiente, mediante procedimientos adecuados (en los idiomas que comprendan los PI). No hay buena fe si el Estado ya tiene una decisión adoptada antes del proceso de consulta.	Al emprender un proceso de participación (en caso de políticas, programas o proyectos) o de consulta (en caso de medidas concretas), el Estado, por la materia en cuestión - actividades que puedan afectar derechos fundamentales de pueblos- , debe informar con anticipación de beneficios y riesgos, y pedir expresamente su consentimiento libre. Sin consentimiento, el Estado no puede adoptar acto o medida.

¿Ante qué casos o materias?	Definición de modo de vida y prioridades de desarrollo. Definición de autoridades, instituciones, iniciativas, servicios públicos.	Elaboración, aplicación o evaluación de planes, políticas y programas de desarrollo nacionales o regionales	Adopción de medidas administrativas o legislativas	Dependiendo del derecho en juego, es una garantía adicional a la participación y consulta en caso de proyectos, políticas o medidas concretas que puedan afectar la existencia o integridad de los pueblos (como traslados)
¿Cuándo?	Durante toda la vida de un pueblo: Antes, durante y después de toda decisión indígena.	Antes, durante y después de la adopción de planes, políticas y programas susceptibles de afectar a pueblos indígenas	Antes de que Estado adopte medidas administrativas o legislativas susceptibles de afectar a los pueblos	Antes de adoptar medidas o proyectos que puedan afectar derechos fundamentales de los pueblos relativos a su existencia o integridad biológica o cultural (modo de vida de acuerdo a su propia cultura y costumbres)
¿Quién decide?	Pueblo indígena	Estado y pueblos Indígenas	Estado	Estado, pero sólo con consentimiento de pueblos
Papel del Estado	Respeto de la autonomía. Respeto de la designación de sus autoridades. Provisión de asistencia y recursos para el desarrollo de iniciativas, instituciones y servicios prestados de modo autónomo por los pueblos (como educación, salud).	Procesal: Genera condiciones para que las autoridades estatales y los pueblos indígenas adopten conjuntamente políticas, planes, programas. Co-decide con pueblos. Sustantivo: -Asegura respeto de prioridades de	Consulta, busca consentimiento o acuerdo y adopta medida, motivando su acto. -Si se llega a acuerdo Estado queda vinculado al mismo. - Si no llega a acuerdo, Estado tiene la atribución de decidir. -Pero siempre	En los casos que se exige este requisito, el Estado sólo puede tomar la decisión en caso que logre el consentimiento de pueblos. No puede adoptar una decisión sin tal consentimiento o sin un procedimiento legal que lo autorice. (Ej. Traslado territorial, mega proyectos, etc.). -El consentimiento no exime al Estado de buscar el

	Tomar medidas para evitar y sancionar la intrusión no autorizada de terceros.	desarrollo de los pueblos, y El mejoramiento de la vida de pueblos -No afectar su Integridad	debe: En lo procesal, justificar su acto y explicar cómo ha considerado lo que dicen los pueblos. Y en lo sustantivo, asegurar las prioridades de desarrollo de los PI, beneficios (no sólo indemnizaciones), y no afectar integridad de PI.	desarrollo y mejoramiento de pueblo, ni autoriza al Estado a vulnerar la vida o integridad. Se requiere el consentimiento porque hay un riesgo potencial. Si hubiera seguridad de que acto va a afectar o extinguir a un pueblo, el Estado No puede adoptar tal acto o medida ni con el consentimiento del PI.
En todos los casos, Estado debe	1. Informar de modo previo y completo, y 2. Actuar de buena fe 3. Tratar con representantes de los pueblos	4. Motivar su acto (explicando cómo ha llevado a cabo el proceso y cómo ha considerado lo que dicen los pueblos)	5. Garantizar (decida lo que decida) que, en lo sustantivo,	a) toda medida respeta al máximo posible las prioridades de desarrollo de los pueblos; b) el proyecto prioriza el mejoramiento de los pueblos, y c) la medida o proyecto en ningún caso afecta existencia o integridad física o cultural de los pueblos, y toma medidas para minimizar riesgos.
Papel del pueblo indígena	Tomar decisiones de modo autónomo, según su cosmovisión, instituciones y derecho propio.	Participa en la adopción de la decisión conjuntamente con el Estado. Co-decide al ser parte de	Participa en el proceso de consulta. Puede dar su consentimiento o, si no, entrar en una	Tiene derecho a dar o no dar su consentimiento. No decide, pero la decisión del Estado depende de su consentimiento.



	<p>Promover la mayor participación de sus integrantes, para asegurar la legitimidad de sus decisiones.</p>	<p>instancias electivas o representativas, o mediante representación puntual para caso específico.</p>	<p>negociación para llegar a un acuerdo que le convenga. Valora y negocia beneficios o ganancias, e indemnizaciones. Puede no llegar a un acuerdo y sabe que el Estado decide, pero debiendo considerar sus planteamientos y respetando siempre sus derechos sustantivos. PI No decide. Puede reclamar si Estado vulnera derecho a la consulta u otros derechos afectados.</p>	
--	--	--	--	--

Base Legal Convenio 169 (algunos artículos ilustrativos)	Quinto considerando Art. 6,1,c) (autonomía de instituciones e iniciativas) Art. 7, 1 (deciden prioridades de desarrollo, y controlar su desarrollo) Art. 18 (impedir y sancionar la intrusión no autorizada de terceros) Art. 25,1 (salud) Art. 27,3 (educación)	Art. 2 ART. 5 Art. 6,1,b) Art. 7 Art. 8,1 Art. 15,1 Art. 22,2 Art. 22,3 Art. 23 Art. 25 Art. 33,2	Art. 6,1, a) Art. 6, 2 Art. 15,2 Art. 17,2 Art. 20 (en cooperación) Art. 22,3 Art. 28,1	Art. 4,2 Art. 16,2 Art. 16,4
Declaración ONU (algunos artículos ilustrativos)	Art. 3 (Libre determinación) Art. 5 (conservar y reforzar sus propias instituciones)	Art. 4, 5 Art. 14,3 Art. 18 Art. 22,2 Art. 23 Art. 27 Art. 29,3 Art. 31,2 Art. 37 Art. 41	En consulta y cooperación Art. 15,2; Art. 17,2 Art. 19 Art. 32,2 Art. 36,2 Art. 38	Art. 10 Art. 19 Art. 28,2 Art. 29,2 Art. 30 Art. 32,2

**Anexo N° 4**  
**Comparativo de derechos humanos de los pueblos indígenas**  
**CPE, DNUDPI y Conv 169**

<b>Constitución Política del Estado</b>	<b>Declaración de las NNUU sobre derechos de los Pueblos Indígenas</b>	<b>Convenio 169 de la OIT</b>
<b>Pueblos Indígenas</b>		
<p><b>Artículo 3.</b> La nación boliviana está conformada por la totalidad de las bolivianas y los bolivianos, las naciones y pueblos indígena originario campesinos, y las comunidades interculturales y afrobolivianas que en conjunto constituyen el pueblo boliviano.</p> <p><b>Artículo 30.</b> I. Es nación y pueblo indígena originario campesino toda la colectividad humana que comparta identidad cultural, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidad y cosmovisión, cuya existencia es anterior a la invasión colonial española. II. ... gozan de los siguientes derechos: 1. A existir libremente. 4. A la libre determinación y territorialidad. 5. A que sus instituciones sean parte de la estructura general del Estado. 6. A la titulación colectiva de tierras y territorios. III. El Estado garantiza, respeta y protege los derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos consagrados en esta Constitución y la ley.</p> <p><b>Artículo 32.</b> El pueblo afroboliviano goza, en todo lo que corresponda, de los derechos económicos, sociales, políticos y culturales reconocidos en la Constitución para las naciones y pueblos indígena originario campesinos</p>	<p><b>Artículo 1.</b> Los indígenas tienen derecho, como pueblos o como personas, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos por la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y la normativa internacional de los derechos humanos.</p> <p><b>Artículo 2.</b> Los pueblos y las personas indígenas son libres e iguales a todos los demás pueblos y personas y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular la fundada en su origen o identidad indígenas</p>	<p><b>Artículo 1.</b> 1. El presente Convenio se aplica: b) a los pueblos ... considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales. 3. La utilización del término «pueblos» en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional.</p>

**Libre determinación y autogobierno**

<p><b>Artículo 2.</b> Dada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y sudominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a esta Constitución y la ley.</p> <p><b>Artículo 30.</b> 4. A la libre determinación y territorialidad. 6. A la titulación colectiva de tierras y territorios. 14. Al ejercicio de sus sistemas políticos, jurídicos y económicos acorde a su cosmovisión. 15. A ser consultados mediante procedimientos apropiados, ... cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles.... 17. A la gestión territorial indígena autónoma, y al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables existentes en su territorio sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por terceros.</p> <p><b>Artículo 272.</b> La autonomía implica la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos, y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por sus órganos del gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción y competencias y atribuciones.</p> <p><b>Artículo 273.</b> La ley regulará la conformación de mancomunidades entre municipios,</p>	<p><b>Artículo 3.</b> Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.</p> <p><b>Artículo 4.</b> Los pueblos indígenas, en el ejercicio de su derecho de libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas</p>	
--	---	--

<p>regiones y territorios indígenaoriginario campesinos para el logro de sus objetivos.</p> <p><b>Artículo 289.</b> La autonomía indígena originaria campesina consiste en el autogobierno como ejercicio de la libre determinación de las naciones y los pueblos indígena originario campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias.</p> <p><b>Artículo 304.</b> I. Las autonomías indígena originario campesinas podrán ejercer las siguientes competencias exclusivas: (Se establecen 23 competencias entre ellas: - Elaborar su Estatuto... - Definición y gestión de formas propias de desarrollo... - Ejercicio de la jurisdicción indígena originaria campesina para la aplicación de justicia y resolución de conflictos... - Planificación y gestión territorial... - Suscribir acuerdos de cooperación con otros pueblos Participar, desarrollar y ejecutar los mecanismos de consulta previa, libre e informada... - Preservación del hábitat y el paisaje, conforme a sus principios, normas y prácticas culturales... - Desarrollo y ejercicio de sus instituciones democráticas conforme a sus normas y procedimientos propios.</p>		
<b>Consentimiento libre e informado</b>		
<p><b>Artículo 30.</b> 15. A ser consultados mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de sus instituciones, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles. En este marco, se respetará y garantizará el</p>	<p><b>Artículo 19.</b> Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes</p>	<p><b>Artículo 6.</b> 1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: a) consultar a los pueblos interesados, mediante</p>

<p>derecho a la consulta previa obligatoria, realizada por el Estado, de buena fe y concertada, respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan.</p> <p><b>Artículo 352.</b> La explotación de 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...</p> <p>En las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, la consulta tendrá lugar respetando sus normas y procedimientos propios.</p> <p><b>Artículo 403.</b> I. Se reconoce la integralidad del territorio indígena originario campesino, que incluye el derecho a la tierra, al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables en las condiciones determinadas por la ley; a la consulta previa e informada...</p>	<p>de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.</p>	<p>procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.</p>
---	---	---

**Participación en la toma de decisiones del Estado**

<p><b>Artículo 11.</b> I. La República de Bolivia adopta para su gobierno la forma democrática participativa, representativa y comunitaria, con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres. II. La democracia se ejerce de las siguientes formas, que serán desarrolladas por la ley: 1. Directa y participativa, por medio del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa.. Las asambleas y cabildos tendrán carácter deliberativo conforme a Ley. 2. Representativa, por medio de la elección de representantes por voto universal, directo y secreto, conforme a Ley. 3. Comunitaria, por medio de la elección, designación o nominación de</p>	<p><b>Artículo 5 .</b> Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado. <b>Artículo 18.</b> Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos</p>	<p><b>Artículo 6.</b> (Los gobiernos deberán:) b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;</p>
--	---	--

<p>autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, entre otros, conforme a Ley.</p> <p><b>Artículo 26.</b> II. El derecho a la participación comprende:</p> <p>1. La organización con fines de participación política, conforme a la Constitución y a la ley.</p> <p>3. Donde se practique la democracia comunitaria, los procesos electorales se ejercerán según normas y procedimientos propios, supervisados por el Órgano Electoral;</p> <p>4. La elección, designación y nominación directa de los representantes de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, de acuerdo con sus normas y procedimientos propios</p> <p><b>Artículo 30.</b> 5. A que sus instituciones sean parte de la estructura general del Estado.</p> <p>18. A la participación en los órganos e instituciones del Estado.</p> <p><b>Artículo 147.</b> II. En la elección de asambleístas se garantizará la participación proporcional de las naciones y pueblos indígena originario campesinos.</p> <p>III. La ley determinará las circunscripciones especiales indígena originario campesinas, donde no deberán ser considerados como criterios condicionales la densidad poblacional, ni la continuidad geográfica.</p> <p><b>Artículo 197.</b> I. El Tribunal Constitucional Plurinacional estará integrado por Magistradas y Magistrados elegidos con criterios de plurinacionalidad, con representación del sistema ordinario y del sistema indígena originario campesino.</p>	<p>por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones</p>	<p>c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.</p>
---	---	--

**Artículo 211.**

I. Las naciones y pueblos indígena originario campesinos podrán elegir a sus representantes políticos en las instancias que corresponda, de acuerdo con sus formas propias de elección.

**Artículo 241.**

I. El pueblo soberano, por medio de la sociedad civil organizada, participará en el diseño de las políticas públicas

**Artículo 242.**

II. La participación y el control social implica, además de las previsiones establecidas en la Constitución y la ley.

1. Participar en la formulación de las políticas de Estado.

3. Desarrollar el control social en todos los niveles del gobierno y las entidades territoriales autónomas, autárquicas, descentralizadas y desconcentradas.

**Artículo 278.**

I. La Asamblea Departamental estará compuesta por asambleístas departamentales, elegidas y elegidos por votación universal, directa, libre, secreta y obligatoria; y por asambleístas departamentales elegidos por las naciones y pueblos indígena originario campesinos, de acuerdo a sus propias normas y procedimientos.

**Artículo 284.**

II. En los municipios donde existan naciones o pueblos indígena originario campesinos, que no constituyan una autonomía indígena originaria campesina, éstos podrán elegir sus representantes ante el Concejo Municipal de forma directa mediante normas y procedimientos propios y de acuerdo a la Carta Orgánica Municipal.



## Derecho a la consulta y participación

### **Artículo 30.**

15. ...se respetará y garantizará el derecho a la consulta previa obligatoria, realizada por el Estado, de buena fe y concertada, respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan.

16. A la participación en los beneficios de la explotación de los recursos naturales en sus territorios.

### **Artículo 352.**

La explotación de recursos naturales en determinado territorio estará sujeta a un proceso de consulta a la población afectada, convocada por el Estado, que será libre, previa e informada.

Se garantiza la participación ciudadana en el proceso de gestión ambiental y se promoverá la conservación de los ecosistemas, de acuerdo con la Constitución y la ley. En las naciones y pueblos indígena originario campesinos, la consulta tendrá lugar respetando sus normas y procedimientos propios.

### **Artículo 353.**

El pueblo boliviano tendrá acceso equitativo a los beneficios provenientes del aprovechamiento de todos los recursos naturales. Se asignará unaparticipación prioritaria a los territorios donde se encuentren estos recursos, y a las naciones y pueblos indígena originario campesinos.

### **Artículo 403.**

I. ... a la consulta previa e informada y a la participación en los beneficios por la explotación de los recursos naturales no renovables que se encuentran en sus territorios...

### **Artículo 32.**

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras o territorios y otros recursos.

2. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo

### **Artículo 6.**

1. Al aplicar las disposiciones...

a) 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;

b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan

2. 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 acerca

	<p>de las medidas propuestas.</p> <p><b>Artículo 7</b> (...) 4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.</p> <p><b>Artículo 15.</b> 2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras.</p> <p>Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades</p>
--	--

		<p><b>Artículo 17.</b> 2. Deberá consultarse a los pueblos interesados siempre que se considere su capacidad de enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma sus derechos sobre estas tierras fuera de su comunidad.</p>
<b>Valores, identidad, libertad y dignidad</b>		
<p><b>Artículo 8.</b> I. El Estado asume y promueve como principios ético-morales de la sociedad plural: ama qhilla, ama llulla, ama suwa (no seas fl ojo, no seas mentiroso ni seas ladrón), suma qamaña (vivir bien), ñandereko (vida armoniosa), tekokavi (vida buena), ivimaraei (tierra sin mal) y qhapajñan (camino o vida noble). II. El Estado se sustenta en los valores de unidad, igualdad, inclusión, dignidad, libertad, solidaridad, reciprocidad, respeto, complementariedad, armonía, transparencia, equilibrio, igualdad de oportunidades, equidad social y de género en la participación, bienestar común, responsabilidad, justicia social, distribución y redistribución de los productos y bienes sociales, para vivir bien.</p> <p><b>Artículo 9.</b> Son fines y funciones del Estado: 1. Construir una sociedad justa y armoniosa, cimentada en la descolonización, sin discriminación ni explotación, con plena justicia social, para consolidar las identidades plurinacionales. 2. Garantizar el bienestar, el desarrollo, la seguridad y la protección e igual dignidad de las personas, las naciones, los pueblos y las comunidades, y fomentar el respeto mutuo y el diálogo intracultural, intercultural y plurilingüe.</p>	<p><b>Artículo 11.</b> 1. Los pueblos indígenas tienen derecho a practicar y revitalizar sus tradiciones y costumbres culturales. Ello incluye el derecho a mantener, proteger y desarrollar las manifestaciones pasadas, presentes y futuras de sus culturas, como lugares arqueológicos históricos, utensilios, diseños, ceremonias, tecnologías, artes visuales interpretativas y literaturas. 2. Los Estados proporcionarán reparación por medio de mecanismos eficaces, que podrán incluir la restitución, establecidos conjuntamente con los pueblos indígenas, respecto de los bienes culturales, intelectuales, religiosos y espirituales de que hayan sido privados sin su consentimiento libre, previo e informado o en violación de sus leyes, tradiciones y costumbres</p> <p><b>Artículo 15.</b> 1. Los pueblos indígenas</p>	<p><b>Artículo 1.</b> a) a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial; b) considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conserven todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. 2. La conciencia de su</p>

<p><b>Artículo 30.</b>  II. 2. A su identidad cultural, creencia religiosa, espiritualidades, prácticas y costumbres, y a su propia cosmovisión.  3. A que la identidad cultural de cada uno de sus miembros, si así lo desea, se inscriba junto a la ciudadanía boliviana en su cédula de identidad, pasaporte u otros documentos de identificación con validez legal.</p> <p><b>Artículo 80</b>  II. La educación contribuirá al fortalecimiento de la unidad e identidad de todas y todos como parte del Estado Plurinacional, así como a la identidad y desarrollo cultural de los miembros de cada nación o pueblo indígena originario campesino, y al entendimiento y enriquecimiento intercultural dentro del Estado</p> <p><b>Artículo 98.</b>  I. La diversidad cultural constituye la base esencial del Estado Plurinacional Comunitario. La interculturalidad es el instrumento para la cohesión y la convivencia armónica y equilibrada entre todos los pueblos y naciones. La interculturalidad tendrá lugar con respeto a las diferencias y en igualdad de condiciones.  II. El Estado asumirá como fortaleza la existencia de culturas indígena originario campesinas, depositarias de saberes, conocimientos, valores, espiritualidades y cosmovisiones.</p>	<p>tienen derecho a que la dignidad y diversidad de sus culturas, tradiciones, historias y aspiraciones queden debidamente reflejadas en la educación pública y los medios de información públicos.</p> <p><b>Artículo 33.</b>  1. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar su propia identidad o pertenencia conforme a sus costumbres y tradiciones. Ello nomenoscaba el derecho de las personas indígenas a obtener la ciudadanía de los Estados en que viven.  2. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar las estructuras y a elegir la composición de sus instituciones de conformidad con sus propios procedimientos.</p> <p><b>Artículo 43.</b>  Los derechos reconocidos en la presente Declaración constituyen las normas mínimas para la supervivencia, la dignidad y el bienestar de los pueblos indígenas del mundo.</p> <p><b>Artículo 44.</b>  Todos los derechos y las libertades reconocidos en la presente Declaración se garantizan por igual al hombre y a la mujer indígenas.</p> <p><b>Artículo 46.</b>  2. En el ejercicio de los derechos enunciados en la presente Declaración,</p>	<p>identidad o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio.</p> <p><b>Artículo 4.</b>  3. El goce sin discriminación de los derechos generales de ciudadanía no deberá sufrir menoscabo alguno como consecuencia de tales medidas especiales.</p>
--	--	--

	<p>se respetarán los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos. El ejercicio de los derechos establecidos en la presente Declaración estará sujeto exclusivamente a las limitaciones determinadas por la ley y con arreglo a las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Esas limitaciones no serán discriminatorias y serán sólo las estrictamente necesarias para garantizar el reconocimiento y respeto debidos a los derechos y las libertades de los demás y para satisfacer las justas y más apremiantes necesidades de una sociedad democrática.</p>	
--	---	--