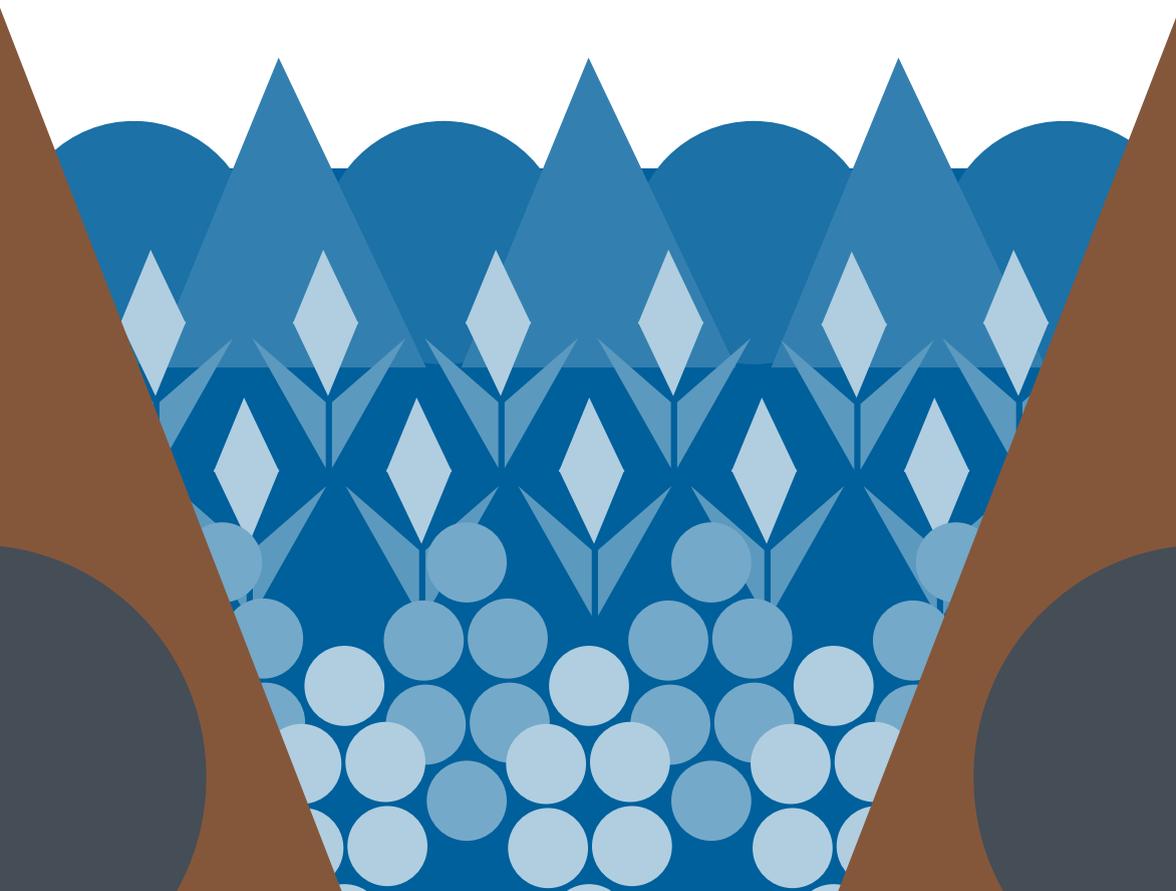


III

La consulta previa en Bolivia. Implementación y aplicación en materia minera



Juan Marcelo Mercado Ponce

Abogado y antropólogo. Desde su formación en ciencias jurídicas y antropológicas cuenta con amplia experiencia en derecho agrario, derechos indígenas, sistemas de información geográfica, investigación social, sistematización, conflictología y consulta previa. Ha desarrollado trabajos en diferentes organizaciones no gubernamentales e instituciones del Estado relacionadas a la temática de tierra y pueblos indígenas.

La consulta previa en Bolivia. Implementación y aplicación en materia minera

Juan Marcelo Mercado Ponce

Resumen

Ante la presión histórica que los pueblos indígenas soportaron y aún soportan debido al insaciable apetito por extraer recursos naturales de sus territorios, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) aprobó en 1989 el Convenio 169 en el que se reconocen derechos colectivos de los pueblos indígenas, entre ellos el de la consulta previa que establece la obligatoriedad de los Estados de aplicar procedimientos de consulta cada vez que se prevea la exploración y/o explotación de recursos naturales en sus territorios. En este trabajo se revisan los antecedentes y el contexto de la implementación de la consulta previa en Bolivia que, si bien forma parte de la economía jurídica del país desde la ratificación del Convenio 169 en 1991, requirió un largo y complejo proceso de reconocimiento, en un entorno de permanente presión e incidencia de los pueblos originarios. En un segundo momento se describe el marco normativo del bloque constitucional y legislativo de la consulta previa; para luego entrar a la tercera parte con una pregunta sugestiva: ¿es Bolivia un país minero?, en busca de cuya respuesta se desglosa datos estadísticos sobre el volumen y valor de los principales minerales explotados y exportados, haciendo énfasis en el oro. En este marco, se analiza dos casos tipo contrapuestos en torno a la actividad minera aurífera: Guanay y Challapata. Guanay es una población amazónica y hábitat del pueblo indígena leco, donde la minería se volvió el principal motor económico en desmedro de las faenas agropecuarias y las actividades tradicionales de caza y pesca.; Challapata está ubicada en el altiplano central donde las condiciones del trabajo rural son de por sí difíciles, pese a lo cual las comunidades originarias –impulsadas por las aguas de riego que provee la represa Tacagua– consolidan una industria lechera y agropecuaria y luchan por resistir los numerosos avances de empresas mineras auríferas que buscan explotar el codiciado cerro Achachucani. Finalmente, en el

último apartado, se evalúa información del periodo 2014-2018 referida a la sustanciación de la consulta previa en materia minera, analizando su procedimiento y examinando rigurosamente la identificación de sujetos de consulta, a partir de las líneas jurisprudenciales emitidas por el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCO) de Bolivia y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

Palabras clave: consulta previa, minería, pueblos indígenas, derechos colectivos.

1. Lucha de los pueblos indígenas por su territorio e incidencia para la implementación de la consulta previa

Desde la época precolonial los pueblos indígenas en Bolivia se vieron en la necesidad de defender sus territorios en medio de un complejo entramado cultural y de tensiones territoriales tanto entre pueblos de tierras altas (aymaras, quechuas, urus) –enmarcados generalmente en una lógica expansiva de control territorial complementaria de pisos ecológicos– como entre estos y diferentes grupos étnicos de la Amazonia y tierras bajas. A la llegada de los españoles y tras la imposición de la Colonia, se despojó sistemáticamente a los indígenas de sus territorios y recursos naturales, considerándolos como parte de los medios de producción en la explotación y extracción de recursos renovables y no renovables. Los indígenas utilizaron diferentes estrategias de lucha por su territorio enfrentando y repeliendo al invasor, unas veces, y negociando, en otras, la “compra” de sus propias tierras con oro y otras riquezas.

Con la independencia y la constitución de la República de Bolivia, el panorama de los indígenas se mantuvo invariable. En la primera centena republicana la situación socioeconómica no tuvo cambios sustanciales y se consolidó la marginación de estos grupos sociales de los espacios de poder y decisión, reduciéndolos a una situación deplorable de pongüejaje y mitanaje dando continuidad a las aberraciones coloniales. Pero a diferencia del anterior, este fue un periodo de permanente resistencia de los indígenas en defensa de su territorio ante las arremetidas del Estado, sus mesas revisitorias y las leyes de exvinculación. Fue así que la Revolución Nacional de 1952 marcó un momento constitutivo y uno de los hitos más importantes para la comunidad rural, pues a 127 años de fundada la república, indígenas, mineros y campesinos liderados por el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR)

consiguieron remover el sistema de administración del Estado con una sublevación que tuvo en la Reforma Agraria uno de sus pilares fundamentales.

En tierras altas, esta medida recompuso la situación jurídica y de distribución de la tierra: mediante figuras de afectación y consolidación, haciendas agropecuarias en manos de terratenientes, pasaron a favor de comunidades campesinas para su redistribución; en el caso de las poblaciones que no estaban bajo poder de hacendados, se consolidaron como comunidades originarias y recibieron títulos colectivos proindivisos (que a la larga generaron otros problemas de minifundio, surcofundio, producción sostenible y autosuficiente). Por otro lado, en las tierras bajas y la región del trópico, la política de Estado se orientó al fomento e incentivo de las colonias agrarias y la creación e impulso de empresas agrícolas.

La Reforma Agraria fue, en esencia, resultado de levantamientos campesinos que promovieron la toma de tierras latifundistas en los valles y el altiplano de Bolivia. Pero la radicalidad de la revuelta duró poco ya que, de alguna manera, fue controlada políticamente por el Estado a través de la promulgación de la ley y la organización de milicias campesinas del MNR. La norma reguló el procedimiento para la afectación de latifundios y la redistribución de tierras bajo la premisa de que “la tierra es de quien la trabaja” (Colque, Tinta y Sanjinés, 2016: 71).

Con un avance de más de 30 años del proceso agrario, en los años 80 se abrieron nuevos escenarios de lucha por el territorio, incorporando y visibilizando esta vez a los pueblos indígenas de tierras bajas, los más rezagados en cuanto a reivindicaciones y que desde entonces denuncian ante el Estado y la sociedad civil una serie de conflictos territoriales con empresas ganaderas, agroindustriales, barracas y latifundistas que por su interés en los recursos naturales y su agresiva presencia en varias regiones, generaron la reconfiguración de territorios indígenas, avasallamiento de tierras, desalojos forzados, expulsión, servidumbre, invasión, loteamiento, usurpación de recursos naturales, explotación ilegal de minerales, recortes territoriales, inseguridad técnica y jurídica de sus territorios y otras violaciones a sus derechos individuales y colectivos.

En este contexto, pobladores rurales autoidentificados como indígenas de diferentes etnias y aglutinados en la Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB) iniciaron el 15 de agosto de 1990 la denominada “Marcha por el territorio y la dignidad”, que los llevó desde Trinidad hasta la sede de gobierno (La

Paz) a la que arribaron el 17 de septiembre de ese año. Esta medida –histórica debido a que simbólicamente es el despertar de este sector antes olvidado y pasivo– logró la aprobación de los decretos supremos 22611, 22609, 23500, 22610, 23108, 23110 y 23111 en los que se reconoce diferentes territorios indígenas a su favor; además, en 1991, se ratificó mediante la Ley 1257 el Convenio 169 de la OIT.

De esta manera hizo su ingreso en la vida jurídica del país el término y categoría “tierra y territorio” que tuvo un peso específico en la redacción de la Ley INRA aprobada el 18 de octubre de 1996, que dispone como modalidad de saneamiento y titulación a la tierra comunitaria de origen (TCO) –que posteriormente pasó a llamarse territorio indígena originario campesino (TIOC)–, a la que se le reconocen derechos sobre la tierra y el territorio.

Con esta movilización de los indígenas de tierras bajas se consolidó además una estrategia de incidencia en la política pública nacional vigente hasta la actualidad: la “marcha” desde los territorios afectados hacia la sede de gobierno. Desde aquel agosto de 1990 hasta 2020, los bolivianos atestiguaron una decena de marchas indígenas organizadas para interpelar al Estado y plantear demandas concentradas en el reconocimiento jurídico constitucional relativo a los derechos territoriales de los pueblos indígenas, el acceso y el aprovechamiento de los recursos naturales renovables y no renovables, además de otras demandas coyunturales: 1990, I Marcha por el territorio y la dignidad; 1996, II Marcha por el territorio y los recursos naturales; 2000, III Marcha indígena por la tierra, el territorio y los recursos naturales; 2002, IV Marcha por la soberanía, territorio y recursos naturales; 2006, V Marcha por la reconducción comunitaria de la Reforma Agraria; 2007-2008, VI Marcha por el respeto de los derechos en la Asamblea Constituyente; 2010, VII Marcha por los derechos constitucionales de los pueblos indígenas; 2011, VIII Marcha por el territorio indígena y el TIPNIS; IX Marcha por el respeto a la Ley 180 de defensa de la vida y dignidad, los territorios indígenas, los recursos naturales, la biodiversidad, el medioambiente y las áreas protegidas y 2019, X Marcha indígena en defensa de la chiquitania (y en protesta por los incendios forestales).

La marcha indígena se ha constituido, entonces, en una institución con identidad propia y es precisamente a través de este método de acción colectiva que el movimiento indígena logró no solo posicionarse en el escenario político nacional, sino que también supo plantear propuestas transformadoras al país y en torno a ello

generó profundos debates de alcance nacional sobre temáticas ligadas a la esencia misma de la visión de país, la relación del Estado con sus recursos naturales y la composición étnica de la sociedad boliviana (Guzmán, 2012: 3).

Todas las marchas fueron importantes en su contexto y con alta repercusión social y mediática, lo que permitió avances no solo en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y sus reivindicaciones, sino también en diferentes puntos de la política pública del Estado, lo que quedó patente en la redacción del preámbulo de la Constitución Política del Estado de 2009⁴², y que forma un todo integral en el plano histórico y en la economía jurídica del país. Empero para los intereses de este trabajo es preciso destacar dos marchas indígenas que de manera directa tienen que ver con la consulta previa, la explotación de recursos naturales y la afectación a los territorios indígenas: la histórica marcha de 1990 que dio pie al marco normativo base para la defensa de la tierra, el territorio y los recursos naturales de los pueblos indígenas de tierras bajas; pero sobre todo la VIII Marcha por el territorio indígena y el TIPNIS de 2011, que desembocó en la aprobación de la consulta previa⁴³ para la construcción de una carretera proyectada por el corazón del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS) y la promulgación de la Ley 180 del 24 de octubre de 2011 que declara a esta como una zona intangible⁴⁴.

Como se puede colegir, en Bolivia la iniciativa, incidencia y presión de las organizaciones indígenas y sindicales es casi imprescindible para el reconocimiento –mediante diferentes instrumentos normativos jurídicos– del derecho a la tierra y el territorio, concepto amplio que implica un aprovechamiento y participación integral de los recursos naturales. Por lo demás, el Estado, condenado por el modelo económico, las necesidades y demandas, los contrasentidos y sobre posiciones de otros derechos y disposiciones legales, presiona los territorios indígenas ponién-

42 “El pueblo boliviano, de composición plural, desde la profundidad de la historia, inspirado en las luchas del pasado, en la sublevación indígena anticolonial, en la independencia, en las luchas populares de liberación, en las marchas indígenas (...) construimos un nuevo Estado...”. (CPE, 2009).

43 La consulta previa fue cuestionada por la forma en que se desarrolló, en contra de las expectativas de la organización indígena.

44 Como resultado del proceso de consulta previa en las comunidades del TIPNIS, el 13 de agosto de 2017 se promulgó la Ley 969 que abroga la Ley 180 de 2011.

dolos en permanente riesgo de ser concesionados, invadidos o avasallados; es por ello que pese a que el derecho a la consulta previa –entendida como el proceso que se aplica cada vez que se prevén medidas legislativas y administrativas que afecten los derechos colectivos de los pueblos indígenas, o la aprobación de proyectos de exploración o explotación de recursos naturales en sus territorios– estaba reconocido en el Convenio 169 de la OIT, en la Declaración de las Naciones Unidas (DNU) sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y constitucionalizado en la CPE de 2009, no fue sino hasta 2011 que tras la incidencia de la VIII Marcha indígena, el Estado demostró recién la voluntad política de aplicar este mecanismo.

En esta coyuntura, el 28 de mayo de 2014 se promulgó la Ley 535 de Minería y Metalurgia, que incorpora dentro de sus disposiciones el derecho de consulta previa e informada como un derecho colectivo y fundamental de carácter obligatorio a ser aplicado dentro el trámite de contrato administrativo minero (CAM), dirigido a pueblos indígena originario campesinos, comunidades interculturales y pueblo afroboliviano susceptibles de ser afectados por el inicio de un plan de explotación minera y sus correspondientes actividades u operaciones.

Si bien se cuenta con un marco normativo amplio y suficiente, se debe tener en cuenta que la consulta previa en Bolivia es un proceso aún en permanente construcción, que requiere nutrirse de diferentes herramientas metodológicas, criterios técnicos y socioculturales, además de protocolos de actuación para comprender e interpretar correctamente las disposiciones legales de la Ley 535. No obstante, se debe señalar de manera categórica que pese a estas falencias la consulta previa es ya un mecanismo vigente de defensa del territorio indígena originario campesino (Bascopé, 2008: 38).

2. Marco normativo jurídico del procedimiento de consulta previa en minería

2.1. Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales (Ley 1257)

En 1989 la OIT aprobó el Convenio 169 que Bolivia ratificó en 1991 mediante la Ley 1257. Se trata de cuerpo normativo muy importante dentro de la vida jurídica

del país, pues dio respuesta a las reivindicaciones de los movimientos indígenas, convirtiéndose en la plataforma y base jurídica de implementación de sus demandas. El Convenio 169 tiene entre sus disposiciones relevantes a la consulta previa, pues establece la obligatoriedad del Estado de aplicar este procedimiento cada vez que se prevea la exploración y/o explotación de recursos naturales o medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar a los pueblos indígena originario campesinos.

El numeral 1, inciso a del artículo 6 establece que los gobiernos deberán consultar a los pueblos interesados mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones respectivas.

El numeral 2 del artículo 15, establece que:

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.

2.2. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (Ley 3760 y Ley 3897)

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) expresa una permanente preocupación por los indígenas, toda vez que en muchas partes del mundo se los despoja de sus territorios ancestrales para extraer sus recursos naturales. Después de 20 años de un proceso de incidencia, consensos y disensos el 13 de septiembre de 2007 aprobó la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que Bolivia ratificó mediante la Ley 3760 del 7 de noviembre de ese mismo año⁴⁵.

45 Luego se aprobó la Ley 3897 del 26 de junio de 2008 que dispone en su artículo 1 modificar el artículo único de la Ley 3760, con el siguiente texto: “De conformidad al artículo 59, atribución 12ª de la Constitución Política del Estado, se elevan a rango de ley los 46 artículos de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, apro-

El artículo 19 de esta norma 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”. El numeral 2 del artículo 32, dispone:

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.

2.3. Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia

La Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia tuvo influencia notoria del Convenio 169 de la OIT y de la Declaración de la ONU. Del catálogo de derechos para pueblos indígenas originario campesinos, se destaca la constitucionalización del derecho a la consulta previa como parte del ejercicio de la democracia directa y participativa (CPE, artículo 11).

El numeral 15, párrafo II del artículo 30 de la CPE establece que en el marco de la unidad del Estado, las naciones y pueblos indígenas originario campesinos gozan del derecho a ser consultados mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones. En ese marco, continúa el texto, 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.

El artículo 352 a la letra dispone: “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”. El párrafo I del artículo 403 de la CPE reconoce la integralidad del territorio indígena originario campesino, que incluye “el derecho (...) a la consulta previa e informada y a la

bada en el 61° periodo de Sesiones de la Asamblea General de la ONU, realizada en Nueva York el 13 de septiembre de 2007”.

participación en los beneficios por la explotación de los recursos naturales no renovables que se encuentran en sus territorios”.

2.4. Ley 535 de Minería y Metalurgia

Después de una larga discusión de tres años, el 28 de mayo de 2014 se promulgó la Ley 535 de Minería y Metalurgia que incorpora la figura de consulta previa como procedimiento de carácter obligatorio a ejecutarse dentro la sustanciación de los trámites de solicitud de contrato administrativo minero.

El parágrafo I del artículo 207 garantiza el derecho de consulta previa, libre e informada realizada por el Estado “a las naciones y pueblos indígena originario campesinos, comunidades interculturales y pueblo afroboliviano, como derecho colectivo y fundamental de carácter obligatorio, a realizarse dentro de toda solicitud de contrato administrativo minero susceptible de afectar directamente sus derechos colectivos”. El parágrafo I del artículo 208, señala que:

(...) a los fines de la presente ley se entiende como la consulta previa, al proceso de diálogo intracultural e intercultural, concertado, de buena fe, libre e informado que contempla el desarrollo de etapas sucesivas de un procedimiento, entre el Estado, con la participación del actor productivo minero solicitante y el sujeto de la consulta respetando su cultura, idioma, instituciones, normas y procedimientos propios, con la finalidad de alcanzar acuerdos para dar curso a la solicitud de suscripción del correspondiente contrato administrativo minero y coadyuvar así al “vivir bien” del pueblo boliviano, en el marco de un desarrollo sustentable de las actividades mineras.

La Autoridad Jurisdiccional Administrativa Minera (AJAM) es la instancia competente para la realización de la consulta previa.

2.5. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Campesino y otras personas que trabajan en las zonas rurales

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Campesino y otras personas que trabajan en las zonas rurales (DDC), aprobada el 28 de septiembre de 2018, es importante para la reivindicación política, jurídica, económica y cul-

tural de los pueblos indígenas y comunidades campesinas, debido a que profundiza los alcances, el universo de personas vulnerables del sector rural y el marco jurídico del bloque constitucional.

El numeral 3 del artículo 2 de la DDC establece:

Sin perjuicio de la legislación concreta sobre los pueblos indígenas, antes de aprobar y aplicar leyes y políticas, acuerdos internacionales y otros procesos de adopción de decisiones que puedan afectar a los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales, por conducto de sus instituciones representativas, dialogando con quienes puedan verse afectados por las decisiones, antes de que estas sean adoptadas, y obteniendo su apoyo y tomando en consideración sus contribuciones, teniendo en cuenta los desequilibrios de poder existentes entre las diferentes partes y asegurando una participación activa, libre, efectiva, significativa e informada de las personas y los grupos en los procesos conexos de adopción de decisiones.

3. ¿Es Bolivia un país minero?

Bolivia nació como un país minero y a lo largo de su historia la actividad extractivista fue fundamental para su desarrollo, su estructuración y para afrontar las diferentes coyunturas políticas, económicas y sociales; a la fecha esta situación no ha cambiado, pues el país no logró diversificar e industrializar su matriz productiva. La minería es una actividad económica crucial para el Estado boliviano, para los gobiernos de turno y para diversos emprendimientos privados o en cooperativa; en este marco, la distribución y destino final de los excedentes no siempre concuerdan con criterios lógicos de equidad e igualdad.

En la Colonia y en la primera etapa republicana la explotación de la plata fue reconocida incluso a nivel mundial; posteriormente llegó la época de apogeo del estaño (estos dos minerales todavía son importantes en la política extractivista nacional); en los años 80 y 90, pese a la crisis minera y económica generada por la caída de los precios internacionales, se configuraron nuevos circuitos económicos

mineros en torno al descubrimiento de grandes vetas de oro, el surgimiento de la minería aluvial aurífera en la Amazonia y la aplicación industrial del antimonio, plomo y zinc.

Con la incorporación económica y expansión financiera de grandes potencias asiáticas, principalmente de la República Popular China, el mercado mundial actual demanda mayores volúmenes de minerales y otras materias primas para abastecer sus factorías. Los operadores mineros y el mismo Estado tratan de responder a este requerimiento de la manera más rápida y eficaz y bajo un paradigma empresarial, es decir, aminorando costos y maximizando ganancias; una lógica que conculca y vulnera territorios, derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas.

Desde el punto de vista económico, tomando en cuenta el volumen y valor de las exportaciones, la minería es a la fecha la segunda actividad extractiva más importante después de los hidrocarburos, y ambas sustentan gran parte de los gastos del Estado boliviano. La producción de estaño de la que dependieron las finanzas nacionales en buena parte del siglo XX, se diversificó en las últimas décadas al punto que los minerales más explotados en la actualidad son: zinc⁴⁶, oro, plata, plomo, estaño, antimonio, cobre⁴⁷, wólfram, hierro, una variedad de metálicos de menor volumen y no metálicos como piedra, piedra caliza, arcilla, yeso, sal y baritina.

A partir de 2002 se verificó una tendencia general al alza en la cotización de los minerales, con periodos alternados de caídas que no fueron determinantes, por lo que empezó una época de “bonanza económica” para los países extractores de materias primas, lo que estimuló y atrajo inversores para la minería. En este

46 Según el informe de “Situación de la minería” y el boletín estadístico del tercer trimestre de 2019 del Viceministerio de Política Minera, Regulación y Fiscalización, en 2019 la producción de zinc represento el 52 % de la producción total de minerales y el 31 % del valor. Ese año se alcanzó el nivel máximo en cinco años, gracias el dinamismo de las cooperativas junto con la minería mediana, particularmente de la Minera San Cristóbal.

47 En 2019, la producción de estaño fue de 12.364 Tn con un valor de \$us 239,5 millones; la producción de plata fue de 868,8 TME, valoradas en \$us 436 millones; la producción de plomo fue de 66.975 TME cotizadas en \$us 131,7 millones; la de cobre fue de 3.408 TME con un valor de \$us 20,5 millones; la de antimonio fue de 2.134 TME con un valor de \$us 14,6 millones, según boletines del Viceministerio de Política Minera, Regulación y Fiscalización.

contexto, el rubro minero del oro –que tiene como actores principales a la empresa privada y las cooperativas (la participación del Estado es casi nula)⁴⁸– cobra cada vez mayor importancia, pues a la par del aumento del precio se incrementó la explotación.

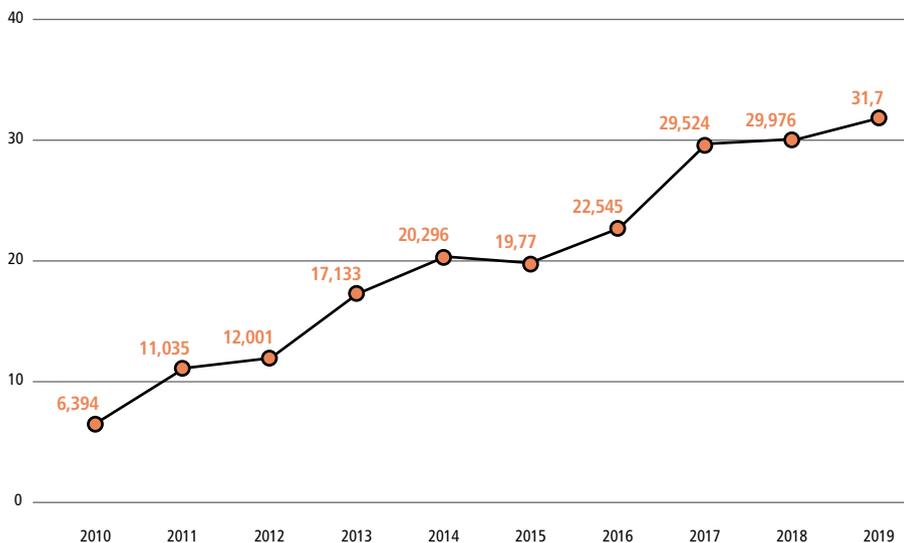
A inicios de la década anterior, la producción aurífera nacional tuvo una subida muy importante, casi del 300 % tan solo en el periodo 2011-2013, gracias a la producción en Santa Cruz, Beni y Pando, pero sobre todo en el norte de La Paz: Guanay, Mapiri, Caranavi, Tipuani y otros municipios. De 6.513 toneladas producidas en 2011 (en septiembre de ese año la onza troy se cotizó a \$us 1.772) se pasó a 27.561 y 18.177 toneladas en 2012 y 2013, respectivamente. Luego de ese auge impulsado por los buenos precios en el contexto mundial, hasta 2018 la cotización tuvo una caída sostenida alternada, no obstante, por esporádicas y fugaces alzas no muy significativas. En 2019 la producción fue de 31,7 toneladas con un valor de \$us 1.406 millones, mientras que la exportación fue de 29,4 toneladas métricas de contenido fino por un valor de \$us 1.284,2 millones.

De enero a septiembre de 2018 a similar periodo en 2019, la producción de oro se incrementó en 41,19 %: de 22,4 toneladas a 31,7 toneladas; a la vez, el valor de esta producción creció en 52,34 %: de \$us 923 millones al tercer trimestre de 2018 a \$us 1.406 millones en 2019; este incremento se debe principalmente al aumento de la producción y en menor medida al alza del precio que fue de 6,2 %, entre ambos periodos. A modo de comparación, el valor de la producción de oro reportado al Servicio Nacional de Registro y Control de Comercialización de Minerales y Metales (Senarecom) al tercer trimestre de 2015 fue de \$us 388,71 millones, subiendo en 2017 a \$us 678,66 millones, en 2018 a \$us 923,2 millones y en 2019 se alcanzó un máximo de \$us 1.406,5 millones, equivalentes al 42 % del valor total de minerales producidos⁴⁹.

48 La normativa minera reconoce a tres actores mineros: estatal, privado y cooperativizado.

49 Tomado de “Situación de la minería” y del boletín estadístico del tercer trimestre de 2019 del Viceministerio de Política Minera, Regulación y Fiscalización.

Figura 1. Bolivia: producción histórica de oro (2010-2019)



Fuente: elaboración propia con datos de Better Gold Initiative. Oro Responsable, Bolivia (2020).

Desde 2018 la cotización del oro tuvo repuntes importantes debido a la incertidumbre de los sistemas económicos a nivel mundial. Las monedas fuertes de la economía global, principalmente el dólar, son un contrapeso del oro: cuando baja el dólar o se genera incertidumbre sobre su poder, sube el valor del oro y debe ocurrir lo contrario para que el oro cotice a la baja. En 2020 el oro llegó a precios históricos debido a la crisis mundial por la pandemia del COVID-19. El oro tiene diferentes usos: joyería, industria, inversiones, barras, monedas... empero la principal demanda consiste en el resguardo de valores económicos de capitalistas y bancos estatales frente a los vaivenes de la economía mundial. La cotización en la primera semana de agosto de 2020 llegó a \$us 2.067,15 la onza troy, cifra inédita; mientras que noviembre de ese año cerró con \$us 1.902,52 la onza troy, con tendencia al alza⁵⁰.

50 Según datos del Senarecom extractados de la base de datos del Sistema Nacional de Información Sobre Comercialización y Exportaciones Míneras (Sinacom), los principales mercados para el oro boliviano en 2019 fueron los Emiratos Árabes Unidos (18.370 Kg), India (17.973 Kg), EEUU (995 Kg), Hong Kong (921 Kg), Italia (462 Kg) y Francia (2 Kg)

En cuanto a Bolivia, en plena pandemia de coronavirus que tuvo un impacto negativo inédito para la economía mundial, el Senarecom informó que el oro tuvo un rendimiento notable en el primer semestre de 2020.

Figura 2. Cotización histórica del oro (2011-2020)



Fuente: www.preciodeloro.org

3.1. Contexto sociocultural de los pueblos originarios del municipio de Challapata

El municipio de Challapata está en la provincia Abaroa⁵¹, ubicada en el sudeste del departamento de Oruro, en una ecorregión altiplánica cuya altura promedio oscila entre 3.600 a 4.700 msnm. Tiene los siguientes límites y colindancias territoriales: al norte, con los municipios Pazña y Antequera (Oruro), Uncía y Chuqui-huta (Potosí); al sur, con Santiago de Huari (Oruro) y Belén de Urmiri (Potosí);

51 La provincia Abaroa está dividida en dos: Challapata, como primera sección municipal y Quillacas, como segunda sección. El municipio de Challapata está compuesto por 8 distritos (Challapata, Ancacato, Huancané, Distrito Indígena Qaqachaka, Distrito Indígena K'ulta, Distrito Indígena de Tolapalca, Distrito Indígena de Norte Condo, Distrito Indígena Urus Muratos).

al este, con los municipios de Pocoata, Colquechaca y Tinguipaya (Potosí) y al oeste, con el lago Poopó y Andamarca (Oruro). Está asentado a los pies de la cordillera del Gran Rey (Azanaque Mallcu), sobre los ríos Qagually y Chungara y atravesado por la vía férrea internacional y la carretera Panamericana (en el tramo Oruro-Potosí-Chuquisaca).

Las comunidades del municipio de Challapata resguardaron históricamente su territorio y conservaron sus diferentes instituciones, cosmovisión, formas de organización y características socioculturales propias, reivindicando y recreando al señorío aymara de los killakas asanajaqi, remarcando claramente su ancestralidad y origen precolombino. La hoy llamada Unidad Territorial Nación Originaria Jatun Killaka Asanajaqi data de la época preincaica y tiene origen puquina aymara. Abarca los territorios de los killakas, asanaqis, aullagas, uruquillas, punas, yucasas, arakapis, siwaruyus, urus, muratos, llipi llipis, colchaquies, calahumas (Calama), quillaguas, siphucas, ollagues, chuquicamatas, compañías, copayapus (Copiapó), jankowas (Aconcagua), quillijas, laquiacas (Salta) y pichanales. De acuerdo a su reconstitución territorial, se compone de 14 marcas divididas en dos parcialidades: Aransaya y Urinsaya. Las marcas de la parcialidad Aransaya son: Quillacas, Challapata, Qaqachaca, Condo, K'ulta, Lagunillas y Urmiri. Las marcas de la parcialidad Urinsaya son: Pampa Aullagas, Salinas, Huari, Aroma, Ucumasi, Challacota Belén y la Pajcha⁵².

Las comunidades y ayllus asentados en Challapata tienen un complejo entramado territorial y cultural con ascendencia y autoidentificación cultural uru (identidad murato⁵³), aymara y quechua, contexto sociocultural que se mantiene hasta la actualidad. El castellano es el articulador para las diferentes poblaciones del muni-

52 Tomado del Estatuto Orgánico de la Unidad Territorial Nación Originaria Jatun Killaka Asanajaqi (Jakisa), gestión 2016.

53 El pueblo uru es el más antiguo de los Andes que pervive hasta la actualidad, pues su historia se remonta a más de 10.000 años a.c. Es un pueblo milenario que se asentó siempre sobre fuentes de agua, autodenominándose como “gente del agua” (oot zoñi), siendo la pesca, recolección y caza la base de su subsistencia y economía. Hay tres identidades de los uru: los uru iruhito (asentados en el lago Titicaca en La Paz y Puno), los uru chipaya (de la provincia Sabaya de Oruro) y los uru murato, asentados a lo largo del lago Poopó (en la comunidad Puñaca Tinta María del municipio Poopó, en la comunidad Vilañique de Challapata y en la comunidad Llapallapani de Huari).

cipio, siendo que la mayoría tiene como idioma materno el quechua, seguido por el aymara (distritos indígenas de Qaqachaka, Norte Condo, Tholapalca y K'ulta) y el puquina (comunidad Vilañeque-Uru Muratos).

Según su autodeterminación y conforme sus instituciones políticas propias, los comunarios establecieron un cuerpo de autoridades naturales en sus distintos niveles territoriales (comunidad, ayllu, marka y suyu), por lo general de composición mixta entre autoridades originarias y político administrativas (subalcalde, jilakata y corregidor auxiliar), bajo la lógica diárquica de distribución de poder que se organiza a la cabeza de dos personas, en este caso chacha-warmi / hombre-mujer que cumplen roles y funciones asignadas por una gestión mediante el sistema de elección por rotación o turnos. El desempeño de un cargo es considerado como parte del servicio social y de retribución a la comunidad.

El corregimiento de Challapata (distrito Challapata) –que coordina y gestiona actividades y proyectos con el municipio– está conformado territorial y orgánicamente por siete ayllus (con 87 comunidades) que, ordenados por antigüedad y jerarquía, son: Ilave, Tacagua, Cahualli, ex Ayllu Quillacas, Andamarca, Sullca y Callapa. A nivel supraterritorial mantiene una doble representación adscribiéndose en organizaciones sociales de carácter regional como la Nación Originaria Suyu Jatun Killaka Asanajaqi (Jakisa) y la Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Oruro (FSUTCO); consecuentemente, a nivel nacional se estructuran orgánicamente en el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (Conamaq) y en la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB).

En los años 60 se construyó el Sistema Nacional de Riego N° 2 Tacagua⁵⁴, más conocido como la represa de Tacagua, que tiene una capacidad de almacenamiento de 45 millones de m³ de agua por año y una capacidad de riego de más de 10.000 hectáreas (en la actualidad, por la sedimentación funciona a la mitad de su capacidad). Su puesta en funcionamiento fue un momento constitutivo para el

54 La represa de Tacagua fue construida en 14 años (1945-1959), pero se inauguró y entró en funcionamiento recién el 15 de abril de 1961. Por muchos años dependió de la administración del Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (MACA) a través de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario (Sedag), pero desde enero de 1998 pasó a tuición de la Ausnart, según se detalla en el boletín “Antecedentes históricos de la represa Tacagua”.

municipio de Challapata y especialmente para el distrito 1, territorio de los siete ayllus de la marka Challapata, que lograron mejorar sustancialmente su rendimiento productivo agrícola y pecuario, convirtiendo al municipio en abanderado de la producción rural en el departamento de Oruro, vocación que fue reconocida e incentivada por leyes nacionales. En 1995 se creó la Asociación de Usuarios del Sistema Nacional de riego N° 2 Tacagua (Ausnart), que aglutina a más de 1.200 usuarios regantes pertenecientes a 43 comunidades, bajo la siguiente estructura: zonas norte, central y sud.

Challapata es, entonces, un referente agrícola del departamento de Oruro y destaca por su producción de alfalfa, papa (imilla, waycha, runa, runa imilla, paly, ajawira y luky), oca, papalisa, haba, trigo, cebada, quinua (real, blanca y amarilla) y hortalizas (arveja, zanahoria, cebolla). Gracias a la permanente y abundante dotación de agua de la represa de Tacagua, que cubre esencialmente la demanda de las zonas bajas, se puede practicar una agricultura intensiva semi-mecanizada con apoyo de maquinaria agrícola, fertilizantes y abonos orgánicos, siendo que la producción agrícola y pecuaria tiene fines de mercado y autoconsumo.



Foto 1: Ganado vacuno en la comunidad Acallapu del ayllu Cahualli en el municipio de Challapata (Crédito: Juan Marcelo Mercado Ponce).

También se desarrolla en la región la ganadería intensiva sobre todo de vacas lecheras de raza holstein y ovinos mejorados con las razas cara negra y corriedale; en menor medida, hay iniciativas de cría de porcinos, aves de corral, animales de carga y yunta. Los derivados lácteos, sobre todo queso y yogurt, tienen una amplia aceptación en los mercados locales, en la ciudad de Oruro y también en Chuquisaca, Potosí y Tarija. Los productos y subproductos agropecuarios de las comunidades y ayllus se comercializan e intercambian en las ferias semanales de los sábados y domingos en el centro de Challapata; en la feria del queso (jueves), la feria de Cruce Ventilla (sábados) y en la gran feria anual del mes de abril.

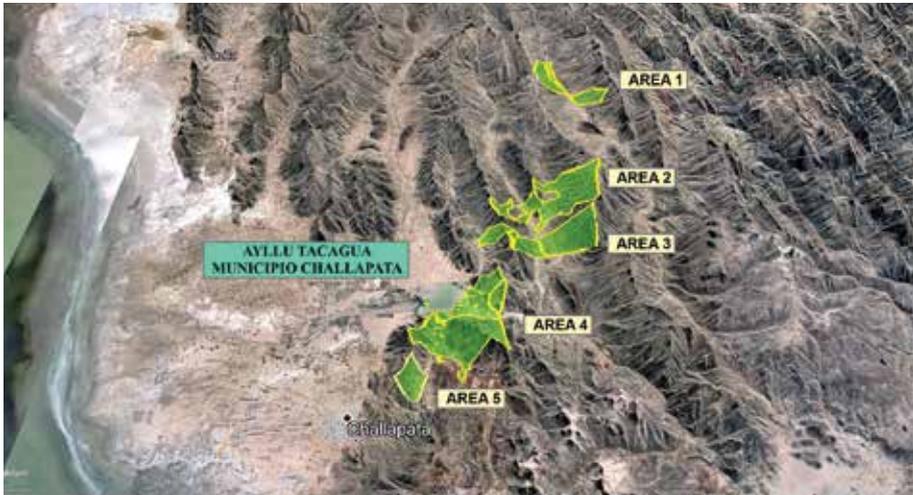
Las comunidades y ayllus que se encuentran en la parte alta y las serranías del municipio tienen mayores complicaciones para la producción agropecuaria. Como no se benefician de la represa Tacagua y sus fuentes de agua no abastecen lo necesario, practican la agricultura a secano, que consiste en aprovechar al máximo el agua de las temporadas de lluvia. La producción, por consiguiente, es más limitada y está condicionada por las situaciones climatológicas de escasa precipitación pluvial y suelos con bajos niveles de fertilidad, lo que determina que tanto la agricultura como la ganadería sean extensivas, con una sola cosecha anual que abastece casi exclusivamente para el autoconsumo, en el primer caso, y con la crianza de pocas variedades de ganado ovino, camélidos (llamas y alpacas) y bovinos criollos, en el segundo.

El uso del suelo en faenas agropecuarias es mayor en los distritos de Challapata y Huanacáné, donde la producción de la alfalfa obtiene hasta tres cosechas por año debido a que la disponibilidad de agua permite trabajar con siembras adelantadas a partir de julio; posteriormente se siembra tubérculos y gramíneas. Un poco más de la mitad de la producción es para el autoconsumo, en tanto que en la puna baja que comprende parte de los distritos de Kulta, Norte Condo, Aguas Calientes y Ancacato el autoconsumo sube al 58 % y en la puna alta, que abarca el distrito Qaqachaca, parte de Norte Condo, Aguas Calientes y Tholapalca llega al 78 %. En las comunidades ubicadas en la altura la siembra se efectúa entre noviembre y diciembre, lo que posibilita un solo ciclo de cultivo. La siembra bajo riego, entonces, es alrededor de un 30 % mayor que la que se realiza al secano (Ministerio de Medio Ambiente y Agua).

Un aspecto sociocultural que caracteriza a gran parte de Challapata es que el 80 % de su territorio está titulado en la modalidad de territorio indígena originario cam-

pesino (TIOC). La historia y carácter ancestral de esta localidad marcó el camino para que en el proceso de saneamiento y titulación agraria ejecutado por el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), las comunidades y ayllus decidan su titulación en calidad de tierra comunitaria de origen (TCO), categoría que luego se pasó a llamar TIOC. Alrededor de 25 predios tienen nivel territorial y organizativo de ayllu y marka, un 20 % de estos en la modalidad individual (saneamiento interno) al ser tierras pertenecientes a las comunidades del exayllu Quillacas que, de todas maneras, mantiene la organización social y estructura de poder de un ayllu tradicional, teniendo como máxima representación a autoridades originarias que son parte del consejo de autoridades de la marka Challapata.

Figura 3. Territorio discontinuo del ayllu Tacagua de la marka Challapata



Fuente: elaboración propia con datos de Geo Bol (2018).

En cuanto a la distribución y uso del espacio territorial de los siete ayllus y comunidades originarias del corregimiento de Challapata, se debe señalar que estos cuentan con territorios discontinuos (excepto en el exayllu Quillacas, que solo posee tierras en la planicie), en zonas altas y en zonas bajas, lo que genera un mosaico territorial complejo. Es importante comprender esto ya que durante tiempos de crisis, comunidades de tierras altas vieron en la minería una alternativa económica ante la baja productividad agropecuaria y la migración crónica; empero esta visión se enfrentó a la resistencia de comunidades de tierras bajas que impusieron

su visión respaldadas en su densidad poblacional cuantitativamente mayor, por lo que en el marco de la democracia interna, usos y costumbres de los ayllus, se posicionó el rechazo a la minería. Los comunarios y productores de esta región tienen plena conciencia de que los efectos y daños medioambientales que podrían sufrir las tierras altas afectarían también a las bajas siendo estos dos pisos ecológicos complementarios.

3.2. Contexto sociocultural de los pueblos indígenas del municipio de Guanay

El municipio de Guanay está ubicado en la provincia Larecaja del departamento de La Paz, a 256 km de la sede de gobierno. Está organizado en cuatro distritos municipales: Guanay (con asentamientos de comunidades lecas e interculturales), San Juan de Challana (con comunidades lecas, originarias e interculturales de ascendencia aymara), Santa Rosa de Challana (con comunidades lecas) y Chacapa (zonal altiplánica de ascendencia aymara)⁵⁵. El piso ecológico varía de subtropical a trópico, con alturas que oscilan entre 620, 1.200 y hasta 6.000 msnm en la zona altiplánica. Este territorio ancestralmente estuvo dominado por indígenas, especialmente el pueblo leco, que se extendían por las actuales provincias Caranavi, Larecaja, Franz Tamayo y las áreas ubicadas entre los ríos Madre de Dios, Beni, Mapiri, Challana y Kaka. Los lecos subsisten ahora solo en ciertas regiones de Guanay, Mapiri, Tipuani y Apolo, además del Parque Nacional Madidi; su forma de vida está directamente relacionada a la caza y la pesca, actividades facilitadas por el transporte acuático. En la región existe constancia de la presencia de las culturas aymaras y quechuas, pues históricamente fue una frontera inter-étnica⁵⁶, no solo de estos grupos, sino también con los mestizos y, en los inicios de la Colonia, con los españoles, pues los lecos y otros pueblos indígenas de la zona mantuvieron férrea defensa ante la conquista.

En la época precolonial la cultura aymara ocupaba un extenso territorio dividido

55 Fuente: Plan de Desarrollo Municipal del Municipio de Guanay 2015-2019

56 Para los Incas, si los pueblos tenían una vocación agrícola la relación era posible a través de algún tipo de tributación; si por el contrario eran grupos que se dedicaban a la caza y a la guerra (lecos, mosetenes, yuracaré etc.) la relación normalmente terminaba en fracaso, cuyo resultado era el levantamiento de fortalezas para la defensa contra estos grupos. (Fuente: Plan de Desarrollo Municipal 2007-2011 del Gobierno Autónomo Municipal de Mapiri)

en reinos o naciones, entre los que estaban los antiguos dominios de los llaricaxas, asentados en las actuales provincias de Larecaja y Muñecas. Conforme a las referencias que el cronista Garcilaso de la Vega incluyó en sus *Comentarios reales*, el inca Mayta Cápac conquistó el territorio llaricaxa, incorporándolo a sus dominios; sin embargo esta acción no fue sencilla ya que la región era hábitat de la etnia leca o lapa lapa que se extendía desde el valle de Apolobamba hacia el sur, incluyendo las comunidades de Michiplaya y Milili, hasta la provincia Franz Tamayo (Caupolicán), todas las márgenes de los ríos Mapiri, Kaka, Coroico y Tipuani.

Similar situación ocurrió en la Colonia cuando llegaron a la región diferentes expediciones de españoles que pretendieron someter a los indígenas para explotar oro, pero nunca lograron doblegar su resistencia. Según relata César Machicado, “casi todas las expediciones jamás salieron de aquellas regiones, porque fueron aniquiladas por las tribus que, conociendo su territorio, fácilmente podían diezmar a los avasalladores”. Tuvieron que pasar cien años para que la región fuese finalmente dominada por el yugo español y si bien ello no implicó el sometimiento de los originarios, sí dio paso a una intensiva explotación durante varias décadas. Se estima que solo de Tipuani se extrajo más de 13.000 kilos en oro hasta que los pobladores de San Juan de Challana compraron su propio territorio pagando grandes cantidades de oro a los reyes de España. Los títulos de propiedad otorgados por la realeza española fueron grabados en lienzos de cuero (PDM Guanay, 2015-2019).

A comienzos del siglo XVII tras los primeros contactos de los lecos y otros pueblos con los españoles, para intercambiar productos o en acciones de guerra, empezaron los intentos de misioneros agustinos y dominicos para catequizar a estos pueblos, pero se encontraron con una fuerte resistencia; recién décadas después, los franciscanos lograron cierta aceptación y convivencia pacífica con los originarios y en un largo proceso posibilitaron la concentración de las familias –hasta entonces dispersas y semi nómadas– en un solo lugar. Fue así que se conformó la misión de Guanay (Orías, Mendoza y Vargas, 2013: 63-64).

Desde la época precolonial –entonces, y a modo de resumen– Guanay y toda la provincia Larecaja destacaron por su producción y vocación aurífera asentada en la cuenca Tipuani-Mapiri, cuya explotación se remonta a los tiempos en que tenían predominancia territorial los reinos aymaras y la cultura quechua (imperio Inca). En la Colonia, signada por una lógica comercial y de extractivismo salvaje,

la explotación de oro se profundizó y muchas de esas dinámicas continuaron durante el periodo republicano e incluso hasta la actualidad.

Ya a fines del siglo XX, a décadas de la Reforma Agraria y en pleno auge de reivindicación de derechos territoriales de los pueblos indígenas, los lecos solicitaron su saneamiento y titulación agraria en calidad de territorio indígena originario campesino, a efectos de reafirmar su identidad y dominio sobre su territorio y recursos naturales. La categoría de TIOC es parte de la estrategia y plataforma de lucha ante el avasallamiento y la explotación indiscriminada por parte de grupos económicos con capitales nacionales e internacionales que ambicionan las riquezas mineralógicas, de hidrocarburos y madera. La demanda de la titulación como TCO –luego TIOC– fue presentada en agosto de 1998, por una superficie de 168.000 hectáreas distribuidas en seis polígonos.

Las comunidades de los cantones San Juan de Challana y Chacapa que se autoidentifican como originarias, por razones de usos y costumbres, organización, uso y distribución del espacio territorial conservaron la propiedad y posesión de la tierra con carácter colectivo, según ratificó el INRA que en el proceso de saneamiento y titulación agraria les otorgó títulos en la modalidad colectiva de propiedad agraria comunal.



Foto 2: Vista panorámica del centro del municipio de Guanay (Crédito: Juan Marcelo Mercado Ponce).

Las comunidades lecas del municipio de Guanay establecieron una estructura orgánica que asume su representación política. Eligen como primera autoridad local a un presidente, al que le colabora un cuerpo de autoridades compuesto por un vicepresidente, secretarios o secretarías de actas, hacienda, educación, deportes, salud, agricultura, organización y un vocal.

Los lecos asentados en las orillas de los ríos Mapiri, Challana, Coroico y Kaka se estructuraron orgánica y territorialmente en la organización Pueblo Indígena Leco y Comunidades Originarias de Larecaja (PILCOL) creada en 1998 y mediante la cual tienen una participación política representativa importante y de incidencia local y regional. A nivel departamental, PILCOL está afiliado a la Central de Pueblos Indígenas de La Paz (CPILAP) y a nivel nacional forman parte de la Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB). Si bien la organización política de los lecos es un referente del municipio de Guanay y de la región, se debe señalar que existen otras entidades que aglutinan y representan a las comunidades identificadas como interculturales, campesinas u originarias, bajo la lógica y estructura orgánica de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), la Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia (CSCIB) y el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (Conamaq).

La presión sobre los recursos naturales existentes en el territorio de los lecos es constante, sobre todo en la explotación del oro (se explota oro, goma y madera desde la época de la Colonia y la República) cuyo auge fue impulsado por la inmigración de grupos aymaras provenientes del altiplano, después de la Reforma Agraria. Este hecho, además, acentuó la interculturalidad y ocasionó una aculturación notoria, evidenciada en el sometimiento económico y el avasallamiento territorial que desembocó en la conformación de comunidades interculturales y campesinas que se autoidentifican como originarias.

Por la dinámica comercial y el boom en la explotación aurífera, la minería en el municipio de Guanay se ha convertido en el principal motor económico, seguido por la extracción de especies forestales maderables (cedro, gabú, mara, nogal, roble, chima, palma, merquerón, laurel, almendrillo, siano, paquío, cedrillo, momoqui, lujma) destinadas a la comercialización, uso doméstico, artesanía y combustible. La práctica de la agricultura es secundaria, pero no deja de ser variada, pues incluye: arroz, maíz, yuca, plátano, maní, cítricos y frutas tropicales, cuya

producción se vende en las ferias de los centros poblados de Guanay, Caranavi y La Paz. Asimismo, se debe destacar la caza (venado, jochi, tatú, sari, pava y víbora), la pesca (blanquillo, mamure, dorado, pacú, mojarra, sábalo, listi, carancha y tulucina), la artesanía y la recolección que son parte de las prácticas culturales de las comunidades lecos y que se destinan al autoconsumo y subsistencia. Debido al tipo de suelo, la topografía accidentada y la actividad minera que es la principal fuente de recursos económicos, la ganadería es mínima (en los últimos años hubo iniciativas y proyectos para la introducción de esta práctica, impulsados por el municipio, el gobierno central y agencias de cooperación) y prácticamente se da solo para satisfacer el consumo familiar.



Foto 3: Vista panorámica del ingreso al municipio de Guanay (Crédito: Juan Marcelo Mercado Ponce).

Luego de un proceso de debate centrado en las identidades y en aspectos de la gestión territorial, el TIOC Leco de Larecaja, determinó la constitución de cooperativas mineras auríferas, como un medio de defensa ante la fuerte presión externa de mineros cooperativistas y en busca de paliar las controversias derivadas de los intereses opuestos entre PILCOL y la Federación de Cooperativas Auríferas, que afectan sobre todo a los indígenas lecos que pertenecen a la primera entidad y se desempeñan como cooperativistas mineros (Orías, Mendoza y Vargas, 2013: 72-73).

3.3. Minería aurífera en Challapata

Aunque está rodeada por centros mineros: Huanuni, Poopó, Antequera, Llallagua, Uncía, Chuqhihuta y Tinguipaya, Challapata no tiene experiencias mayores de explotación minera; y durante el auge de estaño solo fue tránsito del transporte férreo de minerales producidos en los mencionados distritos. Por lo demás, apenas hubo algunas aisladas actividades exploratorias e intentos de explotación de menor escala, por lo que hay concesiones mineras inactivas y solicitudes de contrato administrativo minero.

Entre 1993 y 1994 los comunarios de la región y los usuarios de la represa Tacagua, protagonizaron una recordada acción de resistencia a la minería que logró el desistimiento de un proyecto aurífero en el cerro Achachucani propuesto por el consorcio boliviano canadiense Emusa-Orvana que manejaba reportes preliminares de la existencia de cerca de 51,6 millones de toneladas de mineral con alrededor de 2,3 millones de onzas de oro. Desde el inicio de la incursión de operadores mineros la población mostró su rechazo y en 1994 la movilización se hizo masiva y logró su objetivo.

Entre 2007 y 2011 los pobladores ratificaron su vocación agropecuaria con una larga lucha con la empresa minera canadiense Castillian Resources Bolivia S.A., que también desistió de sus intereses. Una vez que la firma anunció el desplazamiento de equipos y personal, las comunidades tomaron una serie de medidas bajo la consigna de que la región tiene vocación agroganadera y comercial y no permitiría el desarrollo de la minería. En respaldo a las movilizaciones de los regantes y comunarios el gobierno departamental de entonces emitió la Resolución Administrativa 205/2007 que en su parte central dispone:

Cualquier empresa minera, entre ellas Castillian Resources Bolivia S.A. debe abandonar el intento de realizar actividades mineras en el sector de Achachucani, por no contar con la respectiva licencia social y por consiguiente licencia ambiental, que es imprescindible para toda actividad minera, velando siempre la integridad de las zonas productivas del departamento de Oruro (Colectivo Casa).

Estas luchas, emblemáticas en la vida comunitaria de Challapata, reforzaron el tejido social entre comunidades y regantes, fortaleciendo la conciencia de su

vocación productiva agropecuaria que se expresa en consignas como: “producción sin contaminación”, “lechería sí, minería no”, “Agua para la vida, no para la mina”, “El agua vale más que el oro”, “Challapata, sinónimo de soberanía alimentaria”.



Foto 4: Vista panorámica del cerro Achachucani en Challapata (Crédito: Juan Marcelo Mercado Ponce).

[Testimonio]

“La minería nunca fue una alternativa económica para Challapata, salvo en algunas comunidades de zonas altas, casi al límite con Potosí, que en el pasado han explotado concentrados de mineral de manera artesanal. Pero no ha prosperado porque esa región es productora de papa y criadores de camélidos; además se debe considerar que las tierras altas y las bajas viven en complementariedad: si las zonas altas realizarían la actividad minera pese a que tienen pocos espacios productivos, contaminarían a las zonas bajas. Se debate esto dentro el corregimiento de los siete ayllus, y si alguna comunidad de tierras altas quiere activar la minería, las tierras bajas no permiten, y estas tienen mayor preponderancia porque tienen mayor productividad, poder económico, población, poder político...”

es decir, el apoyo de una mayor cantidad de gente de sus comunidades y con residencia permanente en el lugar; a diferencia de las tierras altas que por su baja producción tiene una migración constante” (José León Magne, representante del Defensor del Pueblo en Oruro, 19-11-2020).

Surge entonces una pregunta fundamental: ¿es posible compatibilizar los derechos mineros con los derechos colectivos de las comunidades originarias del municipio de Challapata? Y la respuesta parece ser un rotundo no, que hace eco de la negativa de las comunidades ante la incertidumbre económica, social y medioambiental que acarrea la explotación minera.



Foto 5: Vista panorámica de la represa Tacagua en el municipio de Challapata (Crédito: Juan Marcelo Mercado Ponce)

[Testimonio]

“Challapata ha sido declarada, mediante dos leyes y a nivel nacional, como capital agrícola, ganadera e industrial lechera de todo el occidente boliviano. Este es un reconocimiento a su trabajo, a toda la producción, a la vocación productiva de los comunarios que tienen ganado mejorado, canales de riego, y que hacen una fuerte inversión económica para la industria lechera. Los jueves hay feria del queso, por lo que a producción no se queda solo en Challapata, sino que hay gente que llega de diferentes municipios de Oruro y de

otros departamentos. Entonces, estamos hablando de un verdadero aporte a la seguridad y soberanía alimentarias; Challapata tiene una vocación altamente productiva y por eso también rechaza la actividad minera”. (Ángela Cuenca, coordinadora del Colectivo Casa, 19-11-2020).

La unión de diferentes organizaciones sociales y su fuerza orgánica en torno a la resistencia a la minería, logró el reconocimiento jurídico de la vocación agropecuaria de Challapata, a partir de normas como la Ley 3974 de Creación de la Planta Lechera (2008) y una Resolución Municipal que prohíbe la actividad minera en las áreas de influencia de la represa Tacagua. Estas se suman a otras normas específicas que de manera expresa reconocieron ya antes a Challapata como región agropecuaria lechera: la Ley 2516 del 29 de octubre de 2003, que declara a las provincias Abaroa y Cercado como Región Industrial Lechera del Occidente Boliviano y la Ley 2632 del 24 de febrero de 2005, que declara a la provincia Abaroa como Zona Agrícola y Ganadera del Occidente Boliviano.

[Testimonio]

“En la década del 90 ya existía una resistencia fundamentada [a la minería], porque de consolidarse la explotación minera, de hecho moriría toda la actividad agroganadera. Challapata es un municipio netamente agroganadero, tiene bastante actividad lechera, los regantes tienen toda una estructura con más de 1.200 socios; si ese número se multiplica por cuatro personas, o sea una familia promedio, hay una actividad y resistencia grande. El conflicto antiminero se activó con fuerza en 2007, lo que provocó marchas y bloqueos de caminos que obligaron al gobierno a emitir una normativa reconociendo la vocación productiva de la región” (José León Magne, representante del Defensor del Pueblo en Oruro, 19-11-2020).

Se estima que la producción lechera de Challapata llega a un promedio de 36.125 litros de leche por día, la mayoría de la cual es procesada y transformada en derivados lácteos como queso fresco, yogurt y quesillo que se comercializan en diferentes mercados de las ciudades de La Paz, Oruro, Potosí y Sucre, además de una incipiente exportación a Argentina. Esto significa un movimiento económico importante en toda la zona, pues la cadena productiva abarca el riego de unas 7.107 hectáreas de forrajes como alfalfa, cebada y avena para alimentar a 11.108 cabezas de ganado bovino lechero y unas 60.000

cabezas de ganado ovino. En el primer caso, se estima que 90 % es ganado mejorado de la raza holstein; en el caso de los ovinos, destaca la presencia de las razas corriedale, cara negra, tarshi y merino. A nivel económico, se estiman las siguientes cifras promedio anuales: venta de carne vacuna por \$us 1.015.000; venta de carne ovina por \$us 360.000; venta de leche fresca y transformada por \$us 3.402.256, que suman cerca de cinco millones de dólares al año, sin tomar en cuenta todo el efecto multiplicador en la economía interna, debido a la activa participación de comerciantes, transportistas y trabajadores de diferentes rubros y servicios (Colectivo Casa).

En los últimos años, bajo el marco normativo de la Ley 535 de Minería y Metalurgia, distintos actores productivos mineros (APM) privados solicitaron áreas mineras en inmediaciones del cerro Achachucani. Muchas solicitudes fueron desistidas, otras se encuentran inactivas y hay dos peticiones en curso en fase de consulta previa. Sin embargo, la reacción de las comunidades afectadas directamente, las aldeañas y de la asociación de regantes de la represa Tacagua ante un reciente proyecto minero presentado por la empresa El Buen Samaritano fue inmediata y de rechazo rotundo mediante votos resolutivos enviados a la Autoridad Jurisdiccional Administrativa Minera (AJAM), el Gobierno Autónomo Departamental de Oruro, y los ministerios de Minería y Medio Ambiente y firmados por más de 1.800 personas entre autoridades originarias, autoridades político administrativas, miembros de organizaciones sociales y comunarios. Asimismo, en la fase deliberativa de la consulta previa, efectuada entre septiembre y diciembre de 2020, se hicieron presentes numerosas personas que nuevamente rechazaron el proyecto.

[Testimonio]

“Nosotros, como comunidad de Acallapu, no estamos de acuerdo con ninguna actividad minera por muy pequeña que sea. No la queremos, queremos vivir con la agricultura y la ganadería tal como hemos vivido desde tiempos ancestrales... ¿qué va a ser de nuestros hijos, de nuestros nietos si entra la minería? Nadie está de acuerdo con la minería en Challapata, hace muchos años que estamos en resistencia y va a ser muy difícil que alguien o alguna empresa transnacional o cualquiera que sea entre a dañar el agua, la lechería y la vida” (Carmelo Ayala, sullka kamachi de la comunidad Acallapu. (Fuente: Colectivo Casa).



Foto 6: Marcha de comunidades beneficiarias de la represa Tacagua en contra de la explotación minera. Challapata (9-10-2020). (Crédito: Juan Marcelo Mercado Ponce).

[Testimonio]

“Challapata se caracteriza por ser una zona ganadera lechera. No lo decimos nosotros, tenemos dos leyes que nos protegen. Estamos de pie para decir no a cualquier exploración minera, estamos en permanente resistencia. Aparecen nuevas empresas intentando hacer consultas previas, siempre vamos a decir no a la minería” (Edgar Pillco, presidente de la Asociación de Usuarios del Sistema Nacional de Riego N° 2 Tacagua, 9-12-2020).

Estas problemáticas derivadas de la actividad minera en general, y aurífera en específico, son comunes en diferentes regiones del país donde la presión es constante, sobre todo cuando la cotización del oro va en alza. Es por eso que, dentro del procedimiento técnico legal para la otorgación de nuevos derechos mineros en territorios indígenas, se puso en vigencia la consulta previa e informada, un derecho consagrado en la CPE en respuesta a las demandas y movilizaciones de los pueblos indígenas y que debe aplicarse conforme a estándares internacionales y garantizando la participación efectiva de los sujetos sociales interesados. Se trata, entonces, de una figura legal para la defensa de los territorios y los derechos colectivos de estos pueblos.

3.4. Minería aurífera en Guanay

El municipio de Guanay todavía conserva su vocación minera aurífera (sin mencionar que en el distrito de Chacapa se explota estaño y wólfram) y sigue siendo considerada una de las regiones con más reservorios de oro, sobre todo en la cuenca Tipuani-Mapiri. A la par, no dejan de descubrirse y explotarse nuevos yacimientos en torno a los ríos Mapiri, Tipuani, Challana y Coroico, con lo que la actividad minera definitivamente es el motor económico de la región, al ser crucial para la economía familiar.

En el 66 % de las comunidades del municipio la actividad minera es central, lo que la convierte en el mayor generador de fuentes de empleo, ocupación de mano de obra eventual, servicios de alimentación, hospedaje, comercio, transporte, mecánica, etc. (PDM Guanay, 2015-2019).

Según datos de Better Gold Initiative. Oro Responsable, a 2018 estaban registradas más de 2.000 cooperativas mineras en el país; 1.500 están en el departamento de La Paz; 811 son auríferas y 755 tiene su centro de operación en la ciudad de La Paz. En Guanay hay unas 80 cooperativas mineras auríferas legales, sin contar las que se encuentran en formación y otras que funcionan como cooperativas, aunque estén registradas como empresas unipersonales y sociedades de responsabilidad limitada (SRL).

Un informe emitido el 26 de noviembre de 2020 por la Dirección de Catastro y Cuadrículado Minero de la AJAM, señala que en la jurisdicción territorial del municipio de Guanay se desarrolla la siguiente actividad minera: 15 autorizaciones transitorias especiales por pertenencias (antiguas concesiones), en una superficie de 4.666 hectáreas; 56 autorizaciones transitorias especiales (antiguas concesiones), que suman 760 cuadrículas; 36 contratos mineros (anteriores a la Ley 535), de 666 cuadrículas; 11 contratos administrativos mineros (Ley 535), de 228 cuadrículas; 33 solicitudes de contratos mineros (anteriores a la Ley 535), que suman 454 cuadrículas; 135 áreas mineras en trámite (Ley 535), con un total de 2.898 cuadrículas; tres áreas reservadas (Ley 535), de 62 cuadrículas; seis áreas mineras en trámite administrativo (Ley 403) y tres áreas inmovilizadas sin datos de cuadrículas.

[Testimonio]

“Mayormente nosotros aquí en las comunidades nos hemos vuelto mineros. Es una alternativa enorme, digamos. Pocos nos dedicamos [a otras actividades] aquí en el río Coroico, río Kaka, río Mapiri; mayormente estamos en la minería, que es muy importante para poder llevar dinero a la casa” (Marcelo Divapuri, presidente PILCOL, 1-12-2020).

La minería del oro en la región –que, como se dijo, inició antes de la Colonia– tuvo escasos repuntes tecnológicos a lo largo de los siglos y carece también de métodos de explotación innovadores, sustentables y amigables con el medioambiente. La actividad se caracteriza por la presencia masiva de cooperativas, empresas pequeñas y subsidiarias que trabajan de manera tradicional, artesanal, semimecanizada, al no contar con recursos económicos suficientes (pese a la expectable cotización del oro) para afrontar una explotación que minimice el impacto ambiental, la contaminación del agua y se enmarque en parámetros mínimos de responsabilidad social. En los últimos años, no obstante, se percibió la presencia de trabajadores y capitales colombianos y chinos que utilizan grandes dragas auríferas aluviales (llamadas comúnmente “dragones”) y cuyas actividades ilegales fueron en muchos casos intervenidas en operativos de la AJAM. Se descubrió que en no pocos casos establecieron sociedades irregulares con cooperativas locales y que su labor genera una alta afectación de los ríos con escombros, lo que provoca crecidas y desbordes que ponen en riesgo a las comunidades.

3.5. Afectación de los derechos colectivos de los pueblos originarios en Challapata

El derecho colectivo más visiblemente afectado en los siete ayllus de la marka Challapata es el de la libre determinación, toda vez que siguen presentándose y aceptándose solicitudes de área minera, a pesar de que autoridades, comunarios y líderes de organizaciones sociales y de diversas instituciones manifestaron en reiteradas oportunidades su rechazo expreso a cualquier tipo de minería, dejando patente su posición en marchas, votos resolutivos, manifiestos públicos, mítines, conferencias de prensa, reuniones deliberativas de consulta previa y muchos otros mecanismos. Todos estos líderes son víctimas de hostigamiento y deslegitimación por parte de las empresas mineras, dentro de una estrategia de acceso a los territorios y la explotación minera.

Hay una amplia gama de derechos colectivos susceptibles de ser violentados en caso de que se dé vía libre a la explotación de recursos mineralógicos en el cerro Achachucani. El más reclamado y visibilizado por la población es el derecho al agua. De privarse, disminuirse o afectarse el acceso y la calidad del agua, con todas las graves implícitas, se daría paso además a la vulneración de otros derechos como los territoriales: a la territorialidad, al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos renovables existentes en sus territorios, la gestión territorial colectiva y autónoma, a la recolección silvestre, uso y distribución del espacio territorial; medioambientales: a vivir en un ambiente saludable, con calidad del aire, agua y suelo, con un manejo y aprovechamiento adecuados de los ecosistemas; culturales: al respeto de las identidades culturales, creencias religiosas, espiritualidades, rituales y costumbres, a su propia cosmovisión, a la protección de sus lugares sagrados, a sus saberes y conocimientos ancestrales, su medicina tradicional, sus símbolos y vestimentas; y económicos: alteraciones de las fuentes de trabajo e ingresos económicos.

[Testimonio]

“Los derechos humanos son interdependientes; dependen unos de otros. En este caso el primero sería el derecho al agua, por el tema de la contaminación y la salud. Luego vienen los derechos económicos, sociales, culturales, del medioambientales... se rompería la estructura sociocultural de los pueblos tanto de tierras altas como de tierras bajas de Challapata, que pese a sus diferencias logran complementarse” (José León Magne, representante del Defensor del Pueblo en Oruro, 19-11-2020).

El agua es un recurso escaso y determinante para la producción agropecuaria en el altiplano, y una vez que las comunidades lograron un exitoso desarrollo agropecuario gracias al abastecimiento de la represa Tacagua, ahora temen ser afectadas por operaciones mineras que atentaría contra la salud, la producción, la alimentación, el hábitat, la dignidad, etc.

[Testimonios]

“No se toma en cuenta el tema del agua. La ley minera da la posibilidad de que cualquier operación minera pueda hacer uso del agua en la cantidad que requiera... pese a que en las comunidades hay tanta limitación y escasez de agua y de servicios básicos... [Tenemos que hacer] que se cumpla el derecho al agua” (Ángela Cuenca, coordinadora del Colectivo Casa, 19-11-2020).

“Estamos en lucha y vamos a seguir hasta el final, porque así es nuestra vida, nuestra manera de vivir aquí en Challapata. Vivimos de la ganadería y lechería y hemos detectado... contaminación del medioambiente y también del agua. Las mujeres necesitamos para atender a nuestras familias, para la alimentación, para nuestros productos (...) Una vez que se ha contaminado el agua, hay que esperar la lluvia o caminar kilómetros buscando el agua dulce... eso nos afecta mucho a las mujeres” (Nohemí Cuizara Marza, presidenta de la Red Nacional de Mujeres en Defensa de la Madre Tierra, 9-12-2020).

Las violencias ejercidas en pos del extractivismo tienen incidencia a varios niveles. Por ejemplo, cuando se impone por la fuerza una concesión minera se ejerce violencia en aspectos étnicos (negando territorialidades de los pueblos originarios), culturales (excluyendo los reclamos en defensa de los *apus*), económicos (al atentar contra los modos de vida tradicionales), políticos (al excluir a los grupos locales de la toma de decisiones), ambientales (al destruir la biodiversidad o las cuencas hidrográficas) y sociales (con el deterioro de la salud pública). (Campanini, Gandarillas y Gudynas, 2019: 135-136).

3.6. Afectación de los derechos colectivos de los pueblos indígenas de Guanay

La minería es el mayor factor de contaminación medioambiental para las comunidades de Guanay, sobre todo porque grandes cantidades de agua, tierra y desechos contaminados con mercurio –esencial para la extracción del oro– terminan en los ríos que son la principal fuente de agua para la agricultura, ganadería y consumo doméstico. Asimismo, se afecta a los peces y consiguientemente a las personas que los consumen.

Otro daño ambiental generado por la actividad minera es la deforestación y el desmonte indiscriminado y no planificado, que reduce la cobertura vegetal, debilita y erosiona los suelos, generalmente debido a que las empresas mineras abren sendas para transporte, habilitan espacios para viviendas improvisadas y maquinaria pesada y explotan madera indiscriminadamente.

La contaminación del agua se concentra sobre todo en la zona tropical, donde van a parar los relaves de la actividad minera consistentes en sustancias químicas y combustibles fósiles empleados para la extracción de oro. Estudios

sobre la presencia de mercurio (Hg) en las aguas de áreas de influencia minera determinaron que en la subcuenca del río Beni, en el municipio de Guanay, se emplea aproximadamente 0,5 kg de Hg para la extracción de 1 kg de oro. Además se estima que cerca del 10 % del mercurio se pierde por transporte y almacenaje y entre el 25 % al 30 % permanece entre los residuos sólidos no recuperados que ingresan a los cuerpos de agua; el restante 60 a 65 % se libera a la atmósfera durante el proceso de amalgamación (PDM Guanay, 2015-2019).

En este escenario de tensiones entre el Estado, inversores privados, cooperativas mineras y comunidades rurales se disputa la propiedad y concesión de los recursos minerales, lo que repercute en una serie de conflictos socioambientales caracterizados por la violencia, enfrentamientos, disputas territoriales, amedrentamientos, amenazas, judicialización, corrupción, creación de nuevas comunidades, cooptación dirigencial, deslegitimación de organizaciones y líderes, etc.). Las comunidades y pueblos indígenas defienden sus territorios mediante sus propias plataformas de lucha, expresadas en movilizaciones y resistencia permanente a grupos sociales, económicos y agentes estatales.

Un informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) da cuenta de que la actividad minera es una de las principales amenazas a la integridad de los bosques y a la supervivencia cultural de sus habitantes. Esta amenaza se traduce en deforestación, a causa de la eliminación de la vegetación superficial para acceder a los recursos minerales; acumulación de residuos en la superficie; consumo y contaminación de aguas de ríos y subterráneas; apertura de caminos e instalación de enclaves industriales; avance de las fronteras agrícolas debido al agotamiento de las tierras productivas y a la falta de demarcación de los territorios indígenas; crecimiento demográfico y sedentarización de la población (debido a que se trata de grupos que se establecen de modo fijo en un espacio determinado, en contraposición con prácticas nómades de algunos pueblos amazónicos) que afecta a la capacidad productiva de los suelos del bosque húmedo; modificación de valores y creencias originada en el contacto con la economía de mercado en la que generalmente se inserta a los originarios en posiciones sociales y económicas subordinadas (CIDH, 2019: 53).



Foto 7: Vista panorámica del río Mapiri en la jurisdicción del municipio de Guanay (Crédito: Juan Marcelo Mercado Ponce).

El extractivismo y su cadena productiva, que busca un acelerado y sostenido crecimiento económico, ignoran las necesidades y derechos básicos del hombre y su entorno lo que desemboca indefectiblemente en crisis sociales, económicas y ambientales. La degradación y explotación indiscriminada de recursos naturales incrementan la pobreza, los niveles de mortalidad infantil, el analfabetismo, el desempleo, el subempleo, la precariedad de los servicios básicos; además de poner en serio riesgo el medioambiente debido a la deforestación y la contaminación. La minería y el extractivismo violentan diferentes derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, además de afectar o incluso imposibilitar el desarrollo de otras actividades productivas como la agricultura, ganadería, recolección, artesanía, caza y pesca.

[Testimonio]

“Mediante la consulta previa se puede defender los derechos de las comunidades. Por ejemplo, los ojos de agua o ríos, donde puede haber proyectos, como ser de piscicultura, y que son respaldados por leyes. Se puede defender y denegar [la explotación de] ese predio consultado. Es bueno lo que se está haciendo. La comunidad ya sabe...” (Marcelo Divapuri, presidente de PILCOL, 1-12-2020).

4. La consulta previa en materia minera

La AJAM, institución autárquica y descentralizada del Ministerio de Minería y Metalurgia, conforme lo establecido en la Ley Minera, es la encargada de sustanciar las solicitudes de contrato administrativo minero y, dentro de este proceso, aplicar el procedimiento de consulta previa. Una vez promulgada la Ley 535 en 2014 se empezó a implementar y materializar la consulta previa en sus diferentes fases: identificación, deliberación, mediación y decisión final. La información oficial sobre trámites de contratos administrativos mineros (CAM) ingresados (una alta cantidad) y sobre los que pasan por el proceso de consulta previa, es bastante parcial; no obstante, a continuación se despliega algunos datos importantes de las gestiones 2014 a 2018.

Según una base de trámites de 2015 enviada por AJAM al Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (Sifde), ese año se reportaron más de 400 trámites para consulta previa, de los cuales al menos 100 contaban con informes de identificación de sujetos sociales para iniciar el proceso en 2016; para julio de 2016, entonces, era de esperar un paulatino desarrollo de las reuniones de deliberación, conforme el volumen de tramitación en cada dirección departamental y regional de la AJAM. En un comunicado de prensa, el diputado Cabrera declaró que la Cámara Baja revisaría 1.208 trámites conforme la recepción de información recibida por la AJAM (CEDLA, 2017: 182).

El 15 de julio de 2015 se llevó a cabo la primera consulta previa (en su fase deliberativa) en la comunidad Huacuyo del municipio de Antequera en Oruro. Fue en el marco de una solicitud de área minera de 10 cuadrículas para la explotación de complejo, presentada por la Cooperativa Minera Monserrat Ltda.⁵⁷; dos días después se realizaron otros procesos deliberativos de consulta previa en los municipios de Poopó y Challapata. Posteriormente se abrieron trámites en torno a 34 solicitudes de CAM en La Paz, Beni y Pando: 11 contaron con actas de acuerdo suscritas entre los actores productivos mineros, los sujetos de consulta y la AJAM; una fue remitida a la fase de mediación; 13 contaron con resolución

57 Estamos iniciando el primer proceso de consulta previa, anteriormente nunca se lo hizo, sólo había en el sector de hidrocarburos, informó el director jurídico de la AJAM, José Encinas. De acuerdo con la explicación, hasta 2016 se prevé concluir por lo menos con un centenar de consultas, una por semana. (Fuente: Página Siete 14-06-2020)

administrativa que determinó día y hora de la primera reunión de deliberación; y en nueve trámites no se identificaron sujetos de consulta (AJAM, Memoria institucional 2014-2015).

Tabla 1. Solicitudes de contrato minero en la AJAM (2014-2015)

Dirección departamental o regional	Solicitudes de CAM a Comibol y AJAM, en curso ante la publicación de la Ley 535	Solicitudes de CAM iniciadas con la Ley 535
La Paz-Beni-Pando	686	396
Potosí- Chuquisaca	78	63
Cochabamba	45	46
Oruro	26	16
Santa Cruz	139	85
Tupiza-Tarja	123	112
TOTAL	1.097	718

Fuente: Memoria institucional de la AJAM (2014-2015).

En la gestión 2016, conforme se reporta en la memoria institucional de la AJAM, se recibió 1.932 solicitudes de CAM, de las cuales 1.520 fueron procesadas; se realizó 344 informes de identificación; se registró 258 reuniones deliberativas en curso; 76 reuniones deliberativas con acuerdos logrados y nueve reuniones de mediación en las cuales no se logró acuerdos.

Tabla 2. Solicitudes de contrato minero en la AJAM (2016)

	Presentadas antes de la Ley 535	Iniciadas bajo el régimen de la Ley 535	Total de solicitudes
Trámites concluidos	788	1144	1932
Trámites rechazados	224	188	412
Contratos suscritos	113	143	256
Solicitudes de CAM en proceso	111	45	156
TOTAL	564	956	1520

Fuente: Memoria institucional de la AJAM (2016).

En 2017 se formalizó 806 solicitudes de CAM a nivel nacional y en el marco de la identificación de sujetos de consulta previa se dio curso a 380; es decir, se pudo determinar en ese número de casos la calidad de comunidades pertenecientes a naciones y pueblos indígena originario campesinos, comunidades interculturales y pueblo afroboliviano susceptibles de ser afectados en sus derechos colectivos; hubo 319 reuniones deliberativas (ver siguiente tabla) de las cuales 178 terminaron con acuerdo y 141 sin acuerdo; se organizó 38 reuniones mediadoras, 11 exitosas y con acuerdo y 27 sin acuerdo y remitidas a la fase de decisión final.

En 2018 aumentaron las solicitudes de CAM. Se emitió 6.902 certificaciones de área minera libre y de inexistencia de área libre y se formalizó 1.259 nuevas solicitudes de CAM. En cuanto a consulta previa en materia minera, se concluyó 367 identificaciones de sujetos de consulta; hubo 225 reuniones deliberativas de las cuales 157 terminaron con acuerdo y 68 sin acuerdo; en la fase de mediación hubo 44 encuentros, en siete se suscribió acuerdos y en 37 no se logró consenso.

De la gestión 2019 no se cuenta con datos ni informes oficiales debido a los conflictos sociales y políticos que atravesó el país, empero de la información detallada líneas arriba se puede inferir la dinámica del flujo de solicitudes de CAM y consulta previa en sus distintas fases; en todo caso, no alejadas de la dinámica de la anterior gestión.

Tabla 3. Procesos de consulta previa (2017-2018)

Dirección AJAM	Identificación de sujeto de consulta previa		Deliberaciones				Mediación				Decisión final	
			Con acuerdo		Sin acuerdo		Con acuerdo		Sin acuerdo			
	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018
La Paz	196	123	71	77	74	25	3	3	10	18	10	18
Cochabamba	24	31	16	6	6	2	1	0	5	0	5	0
Santa Cruz	37	35	30	9	0	0	0	0	0	0	0	0
Oruro	9	6	4	0	4	2	1	1	1	1	1	1
Potosí- Chuquisaca	38	69	18	24	14	7	5	0	9	4	9	4
Tupiza-Tarija	76	103	39	41	43	32	1	3	2	14	2	14
TOTAL	380	367	178	157	141	68	11	7	27	37	27	37

Fuente: elaboración propia a partir de la Memoria institucional de la AJAM (2017-2018).

Por otro lado, en un panorama general de las variables y cifras revisadas en el periodo de análisis, llama la atención la constante presencia de solicitudes de licencias de prospección y exploración (LPE) que no atraviesan por el proceso de consulta previa, en franca contravención de las regulaciones.

Tabla 4. Solicitudes de licencias de prospección y exploración (2015-2018)

Gestión	Licencias de prospección y exploración
2015	51
2016	75
2017	31
2018	74
Total	231

Fuente: elaboración propia a partir de la Memoria institucional de la AJAM 2014-2015, 2016, 2017 y 2018.

En lo referido a la consulta previa, la CIDH hace notar que la Ley 535 además de no haber sido consensuada, presenta varias contradicciones sobre la consulta para el sector minero, pues establece varias disposiciones contrarias el derecho a la consulta previa de pueblos indígenas a nivel nacional y de la Amazonia, en particular. Entre otros aspectos, la CIDH fue informada de que la norma limita la consulta a nuevos trámites de derechos mineros posteriores a la aprobación de la ley (art. 207, par. III y IV) y excluye de cumplir con la consulta a la prospección y exploración a los casos vigentes antes de la norma (art. 207, par. II). (CIDH, 2019: 127).

4.1. Procedimiento de consulta previa en minería

La minería está mencionada de manera expresa en el marco normativo de la consulta previa, sobre todo porque las operaciones de explotación minera, de diversa índole y en diferentes regiones del mundo, suelen vulnerar derechos individuales y colectivos. Así también es necesario regular figuras jurídicas para determinar la propiedad de los recursos naturales, pues como es de suponer los pueblos indígenas al ejercer dominio ancestral sobre sus territorios, también crean sentido de propiedad de los recursos naturales renovables y no renovables, consecuentemente se desatan conflictos con el Estado y con par-

ticulares; en este sentido, al atribuirse el Estado la propiedad de los recursos naturales, este debe garantizar procesos de consulta bajo los principios de buena fe, libertad e información. La consulta previa debe entenderse como un espacio de diálogo para resolver y conciliar intereses de los sujetos sociales afectados y de los inversores, con miras de evitar conflictos y violencia.

Según el procedimiento preliminar establecido en la Ley 535 de Minería y Metalurgia, para aplicar los protocolos de consulta previa se debe primero identificar a los sujetos sociales, en la gran mayoría de los casos comunidades indígenas originario campesinas, interculturales y afrobolivianas. Hay lineamientos normativos generales para definir con claridad y certeza el tipo de comunidades, naciones o pueblos que podrían ser afectados por determinado proyecto minero, las mismas que deberán ser caracterizadas conforme las condiciones establecidas en el artículo 209 de la ley:

- i) Existencia precolonial y dominio ancestral del territorio; ii) conservación de sus patrones culturales, modos de vida, instituciones propias, sociales, económicas, culturales y políticas que los representen, y ser distintos a los otros sectores de la población; iii) identificación como parte de una nación o pueblo que conserva en la actualidad relación con dicha colectividad; iv) acceso y gestión colectiva de sus tierras y territorios.

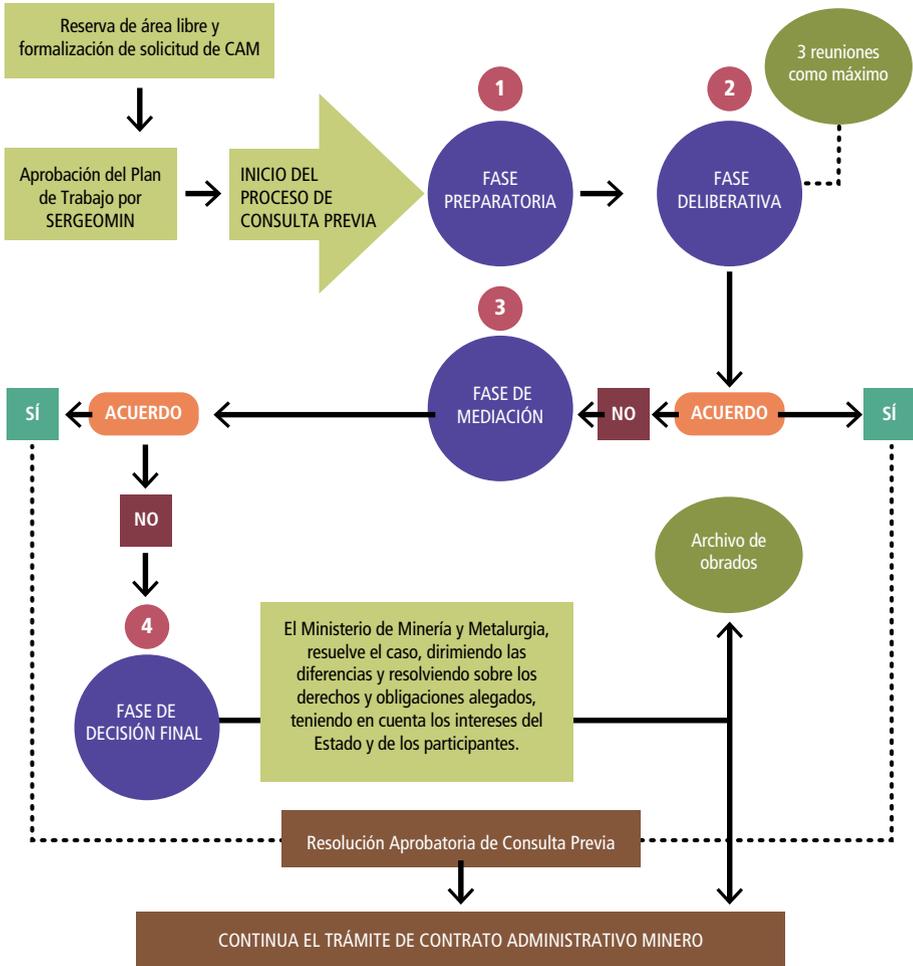
Una vez identificado y caracterizado el sujeto social y tras la emisión del informe correspondiente, se realizan las gestiones preparatorias de la consulta previa, emitiéndose una resolución administrativa de inicio del procedimiento de consulta previa, que dispone de manera expresa el lugar, fecha y hora de inicio de la primera reunión; esta resolución se notifica formalmente al representante de la comunidad destinataria, al actor productivo minero solicitante y al Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (Sifde) dependiente del Órgano Electoral Plurinacional (OEP), en calidad de acompañante y observador. El Sifde es un actor importante en este proceso, pues emite informes de aprobación o rechazo de los criterios de actuación y cumplimiento del procedimiento por parte de la AJAM; estos informes son puestos a consideración de la sala plena de cada Tribunal Electoral Departamental (TED), que a su vez emite la resolución administrativa. Sin embargo, ni los informes ni las resoluciones son vinculantes a la sustanciación del contrato minero; es decir que el rechazo o la

aprobación de la consulta previa no afecta al trámite administrativo minero en cuestión que se define en el Ministerio de Minería. En ese sentido, el rol del OEP, que puede ser fundamental en diferentes aspectos de la consulta previa, definitivamente queda un tanto relegado en el resultado final.

La consulta previa se realiza máximo en tres reuniones en las que el actor productivo minero participa personalmente o mediante un representante, teniendo como obligación exponer las actividades que propone en su plan de trabajo que previamente debió ser aprobado por el Servicio Geológico Minero (Sergeomin); a su vez, la comunidad notificada participa representada por sus máximas autoridades y por las bases en general. En estas reuniones se pone en consideración de la población los derechos colectivos susceptibles de afectarse y los mecanismos de reparación que deben ser proporcionales. Cumplidas las formalidades y protocolos, si existiera acuerdo entre las partes se suscribe el documento respectivo; caso contrario, se convoca a una segunda reunión tras la que, de persistir el desacuerdo, se llama a una tercera y última cita en espera de generar condiciones de diálogo⁵⁸. Si aun así continúa la disputa, todos los antecedentes son remitidos a la dirección nacional de la AJAM a fin de dar inicio a la fase de mediación entre partes, consistente en nuevas reuniones de acercamiento en las que, en determinados casos, la AJAM presenta propuestas para un posible acuerdo final; si en esta instancia se arriba a un acuerdo se firma el acta correspondiente, emitiéndose una resolución aprobatoria, de lo contrario se remite los actuados al Ministerio de Minería y Metalurgia, instancia que actúa en observancia de los intereses del Estado y de los participantes y emite una resolución final.

58 El artículo 34 del Reglamento de Otorgación y Extinción de Derechos Mineros, modificado por la Resolución Ministerial 96/2020 del 14 de abril de 2020 sostiene en su parágrafo III que en caso de no llegar a un acuerdo en la primera reunión deliberativa, la AJAM evaluará las condiciones de diálogo y concertación entre el sujeto de consulta y el actor productivo minero, para establecer la viabilidad de una segunda y tercera reunión deliberativas... IV. Cuando ocurra alguna de las siguientes situaciones: 1) Manifestación expresa de su desacuerdo a dialogar dentro de la fase deliberativa en respeto a su autodeterminación como pueblos indígena originario campesinos. 2) Obstaculización, amedrentamiento, intimidación, coacción y/o hechos de violencia que limiten las condiciones de deliberación y pongan en riesgo la seguridad de los servidores públicos. Mediante informe circunstanciado se recomendará la apertura de la siguiente fase de la consulta previa y las acciones pertinentes.

Figura 4. Flujoograma del proceso de consulta previa



Fuente: elaboración a partir de la Ley 535.

Lamentablemente la ley minera no cuenta con un decreto supremo reglamentario que oriente sobre los procedimientos y actuaciones dentro del proceso de consulta previa; suple en parte esta falencia la Resolución Ministerial 023/2015 del 30 de enero de 2015, un Reglamento de otorgación y extinción de derechos mineros que, no obstante, no ostenta el mismo rango legal que un decreto.

Aunque las comunidades sienten como un avance importante que el Estado les consulte antes de emprender actividades mineras en sus territorios, desde círculos académicos y activistas hay numerosas críticas al procedimiento en el entendido de que algunas fases y actuaciones vulnerarían los principios y el espíritu de la consulta previa. Entre estas observaciones destacamos: la identificación de sujetos de consulta previa es muy escueta en la normativa y no hay un reglamento que establezca o aclare los criterios técnicos para la selección y acreditación; la fase de deliberación no prevé ninguna coordinación y/o planificación con el sujeto de consulta; las fechas de reunión son establecidas por la administración de manera vertical; la información que se brinda a la población es muy escueta, estrictamente técnica, parcial y hasta discrecional; no se respeta las estructuras orgánicas de los sujetos de consulta; la fase de mediación no tiene resultados expectables; la decisión final es bastante cuestionable porque se ejecuta en el Ministerio de Minería y Metalurgia, bajo criterios parciales y parcializados respecto a la vocación productiva, contexto social y cultural de las regiones donde se solicita el área minera.

[Testimonios]

“La consulta previa es como pedir permiso a la comunidad. Primero vienen a socializar, a identificar el sujeto, si el área solicitada está en una comunidad determinada... si, por ejemplo, se encuentra en tres comunidades, se debe realizar la consulta en las tres comunidades. Si las comunidades firman acuerdo, nosotros también autorizamos. La consulta es un derecho que nos han dado hace tiempo, para que las cooperativas o empresa mineras nos vengan a consultar a las comunidades, por ende, deberían consultar directo a nosotros como institución porque nosotros tenemos la titularidad de la TCO” (Marcelo Divapuri, presidente de PILCOL, 1-12-2020).

“La consulta previa a nivel de estándares internacionales está bien diseñada, tiene el enfoque de llegar a un consentimiento de los pueblos indígenas para que de manera informada puedan decidir qué es lo que quieren [según] el tipo de actividad [y si esta] puede dañar su territorio. Pero en esta consulta, de acuerdo, a la ley minera, el procedimiento es totalmente diferente. Primero, la AJAM identifica, define a los pueblos indígenas afectados, solo toma en cuenta a los más cercanos, no a todos los que están en la zona y pueden ser afectados. Además, les impone agenda; ni siquiera se ponen de acuerdo con los pueblos indígenas. Según la ley minera se hace tres reuniones, si no se llega a ningún acuerdo, se inicia otro proceso en otra instancia, si no hay ningún acuerdo se pasa todo el informe al

Ministerio de Minería que es quien toma la decisión final. ¿Entonces qué sentido tiene hacer una consulta si no se va a tomar en cuenta la decisión de los pueblos indígenas?” (Ángela Cuenca, coordinadora del Colectivo Casa, 19-11-2020).

4.2. Criterios para la identificación y caracterización del sujeto de consulta

Durante la sustanciación de los trámites de solicitud de contratos administrativos mineros, uno de los pasos iniciales es la identificación del sujeto social de consulta previa (comunidad o comunidades indígena originario campesinas, interculturales, afrobolivianas). Si bien la Ley 535 señala de manera general los conceptos básicos de consulta previa y las condiciones que deben cumplir los sujetos, desde un punto de vista técnico y metodológico es necesario incorporar y comprender de manera adicional dos figuras: la identificación y la caracterización del sujeto de consulta previa, que deben ser entendidas como categorías diferentes y complementarias que dan como resultado la acreditación de la comunidad o las comunidades.

La identificación del sujeto o sujetos de consulta previa debe ser, entonces, la definición precisa de la comunidad indígena originario campesina, intercultural o afroboliviana implicada; es decir, la identificación se debe entender como el resultado de un proceso desarrollado en gabinete y campo, mediante el cual se determina a los afectados por las cuadrículas del área minera. Por otra parte, la caracterización del sujeto o sujetos de consulta previa, es la determinación concreta de sus antecedentes etnohistóricos y sus particularidades socioculturales. Aunque estas están parcialmente definidas en el artículo 209 de la Ley 535, durante el proceso de consulta deben ser profundizadas y desarrolladas conforme al contexto; vale decir, en gabinete y campo, pues solo así se verificará apropiadamente las condiciones del sujeto.

4.2.1. Identificación del sujeto de consulta previa

La identificación de sujetos de consulta se realiza mediante la elaboración de mapeos, planos temáticos y planos de sobreposiciones del área minera en relación con los territorios afectados, lo que luego se contrasta en campo mediante técnicas e instrumentos especializados de relevamiento de información técnica, jurídica y sociocultural.

Con referencia a la delimitación de los territorios indígenas, la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos no solo refrenda la importancia de esta demarcación, sino que también manifiesta que la claridad de los límites espaciales puede determinar de mejor manera la protección de los derechos colectivos. No obstante, una situación contraria de ninguna manera menoscaba el derecho de una determinada área a ser considerada sujeto social de consulta previa, pues la falta de personería jurídica; conflictos territoriales, de demarcación; o título agrario, como establece la jurisprudencia de la CIDH son una carga y un deber de cumplimiento por parte del Estado, no así de las comunidades o pueblos indígenas.

Uno de los primeros casos que puso de manifiesto esta obligación estatal fue el del pueblo yanomami. En 1985 se estableció que para proteger los derechos humanos de esta comunidad indígena, el gobierno de Brasil debía delimitar y demarcar el Parque Yanomami. Otro precedente se dio en 2001, cuando la Corte Interamericana señaló que la no delimitación efectiva de la Propiedad Comunal Awás Tingni creaba un clima de incertidumbre permanente, por lo que estableció la obligación del Estado de Nicaragua de demarcar y titular la propiedad. El fallo agregó que hasta no cumplir con esta obligación, el Estado debía evitar que agentes estatales o terceros realicen actos que afecten la existencia, valor, uso o goce de los bienes ubicados en la zona geográfica donde habitan y realizan sus actividades los miembros de dicha comunidad (Villa, 2011: 13).

La CIDH identifica que uno de los principales problemas en la región consiste en que los Estados a menudo limitan sus obligaciones de protección a las tierras que cuentan con cierto tipo de reconocimiento formal. No obstante, con frecuencia estas constituyen solo una fracción de aquellas a las que los pueblos indígenas tienen derecho. La CIDH sostiene que “las garantías de protección del derecho a la propiedad, bajo los instrumentos interamericanos de derechos humanos, pueden ser invocadas por los pueblos indígenas y tribales respecto de territorios que les pertenecen, pero que aún no han sido titulados formalmente, demarcados o delimitados por el Estado”. Y agrega que “los Estados no pueden otorgar concesiones para la exploración o explotación de recursos naturales que se encuentran en los territorios que no han sido delimitados, demarcados o titulados, sin consulta efectiva y sin el consentimiento informado” (CIDH, 2015: 137).

4.2.2. Caracterización del sujeto de consulta previa

La normativa minera vigente estipula que el derecho de consulta previa es aplicable a favor de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, comunidades interculturales y el pueblo afroboliviano; vale decir, un escenario amplio de sujetos sociales que deben ser caracterizados conforme las condiciones establecidas en el artículo 209 de la Ley 535:

- 1) Existencia precolonial y dominio ancestral del territorio; 2) Conservación de sus patrones culturales, modos de vida, instituciones propias: sociales, económicas, culturales y políticas que los representen, y ser distinto a los otros sectores de la población; 3) Identificación como parte de una nación o pueblo que conserva en la actualidad relación con dicha colectividad; 4) acceso y gestión colectiva de sus tierras y territorios.

Estos requisitos pueden ser cumplidos de manera total o parcial, toda vez que tienen integralidad e interrelación unos con otros. Este aspecto no es expreso en la normativa minera, no obstante el anteproyecto de ley de consulta previa e informada elaborado por el Ministerio de Gobierno y la Comisión Nacional para la Consulta, con participación de las organizaciones matrices nacionales, dispone en su artículo 7 “que las naciones y pueblos indígena originario campesinos, comunidades interculturales y pueblo afroboliviano son sujetos de consulta en cuanto cumplan total o parcialmente las condiciones de: existencia precolonial; conservación de sus patrones culturales; identidad como parte de un pueblo indígena; acceso y gestión colectiva del territorio”.

Por otra parte y con mayor amplitud, la *ratio decidendi* de la Sentencia Constitucional Plurinacional 1422/2012 del 24 de septiembre de 2012, sostiene que si bien para que un colectivo humano pueda ser considerado como pueblo indígena debe compartir identidad cultural, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidad y cosmovisión, y su existencia debe ser anterior a la invasión colonial española, el reconocimiento de los derechos colectivos a favor de estos requiere la concurrencia de cualquiera de los elementos señalados y no así de la totalidad de estos.

i) Existencia precolonial y dominio ancestral del territorio

La condición de existencia precolonial hace referencia a aquellos pueblos indígenas que tuvieron presencia física y dominio territorial de determinadas regiones antes de

la llegada de los españoles y otros colonizadores en 1492; es decir culturas antiguas asentadas en tierras altas, valles y tierras bajas preexistentes al establecimiento de la colonia europea. Si bien la Constitución Política del Estado no precisa ni enlista a los pueblos indígenas en Bolivia, en el artículo 5 señala los idiomas oficiales del Estado, haciendo un reconocimiento implícito de algunos de estos⁵⁹.

En ese sentido, tanto en el preámbulo como en el artículo 2 de la CPE se hace referencia y se reconoce la preexistencia de estos pueblos indígenas:

Dada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y su dominio 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...

Por otra parte, el artículo 30 establece determinadas condiciones para tener el estatus de pueblo indígena, entre ellas, nuevamente, la existencia precolonial: “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”. En correlación a la normativa constitucional descrita, el Convenio 169 de la OIT en su artículo 1, inciso b establece que sus disposiciones se aplican:

...a los pueblos en países independientes, 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.

59 “Son idiomas oficiales del Estado el castellano y todos los idiomas de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, que son el aymara, araona, baure, bésiro, canichana, caviño, cayubaba, chácobo, chimán, ese ejja, guaraní, guarasu’we, guarayu, itonama, leco, machajuyai-kallawaya, machineri, maropa, mojeño-trinitario, mojeño-ignaciano, moré, mosetén, movima, pacawara, puquina, quechua, sirionó, tacana, tapiete, toromona, uru-chipaya, weenhayek, yaminawa, yuki, yuracaré y zamuco”.

Hay que ser muy enfáticos al señalar que, a pesar de lo expresos que pueden resultar los contenidos jurídicos citados, el criterio de ancestralidad para la acreditación de sujeto de consulta previa –que podría ser un aspecto por demás debatible desde un punto de vista sociológico o antropológico, en el ámbito jurídico y procedimental– resulta de cierta manera enunciativo y de ninguna manera limitativo a poblaciones rurales que no se identifican con meridiana claridad con culturas prehispánicas o que demuestren sus lazos con estas poblaciones, siendo que en Bolivia el marco de organizaciones y conformación de comunidades es bastante complejo, pues estas derivan de diferentes procesos políticos, económicos, migratorios, culturales, etc.; de esta manera, existen muchas comunidades, especialmente campesinas e interculturales que fueron conformadas contemporáneamente y que han logrado consolidar un espacio territorial y estructuras políticas, sociales, económicas y jurídicas y que también reivindican una identidad cultural indígena precolonial, por lo que consiguientemente son sujetos de consulta.

En esta misma línea interpretativa, si bien los convenios internacionales son expresos al señalar que sus disposiciones se aplican a pueblos que descienden de poblaciones que habitaban el territorio antes a la conquista, la CPE, con una visión progresiva, incorpora a otros sujetos como poblaciones interculturales (antes denominados colonizadores) y afrobolivianas. Estos últimos llegaron junto con la colonia española y los interculturales se conformaron después de la Reforma Agraria en 1952, con impulso estatal a través del Instituto Nacional de Colonización (INC).

Respecto al pueblo afroboliviano, si bien se puede cuestionar su ancestralidad y por lo tanto el dominio histórico de su territorio, se debe dejar claramente establecido que su identidad y su condición de pueblo indígena está reconocida en el artículo 32 de la CPE. Conforme los datos del Consejo Nacional Afroboliviano (Conafro) publicados en el libro *El pueblo afroboliviano. Historia, cultura y economía* (2014), las comunidades afrobolivianas identificadas están asentadas en el departamento de La Paz, en los municipios de Irupana (comunidades Chicaloma, Yabalo, Thaco, Leuda, Yalica, Legna, Colomaca); Chulumani (comunidades Colpar, Naranjani y Villa Remedios); Palos Blancos (comunidad Palos Blancos) y La Asunta (comunidad La Asunta) de la provincia Sud Yungas; mientras que en Nor Yungas, en los municipios de Coroico (comunidades Tocaña, Mururata, Chijchipa, Cedromayo, San Isidro, Negrillani, Colopaya, Maynipaya, Suapi, San Jerónimo, Tiwili, San Joaquín, Santa Bárbara, Cruz Loma, Coroico, Marca); Coripata (Dora-

do Chico, Cala Cala, Chillamani, Coscoma, Dorado Grande, San Félix), y también en el municipio Inquisivi (comunidades Cañamina y Lujmani) de la provincia Inquisivi y Tipuani (comunidades Tipuani y Chimma) de la provincia Larecaja.

ii) Conservación de sus patrones culturales, modos de vida, instituciones propias: sociales, económicas, culturales y políticas que los representen, y ser distintos a los otros sectores de la población

Esta condición señalada en el artículo 209 de la Ley 535, que es la más amplia de las cuatro establecidas, contiene una diversidad de elementos relativos a los usos y costumbres de la comunidad que deben ser considerados en la caracterización de los sujetos de consulta previa. Se enlistan varios patrones culturales y modos de vida, pero se debe tener en cuenta que estos son amplísimos y que cada comunidad los expresa de diferentes maneras. Sin entrar en detalles –porque prácticamente sería referirse a casi todos los aspectos de su cotidianidad–, se debería sí trazar una descripción básica de cada uno de ellos. Se debe considerar diferentes aspectos relativos a la cosmovisión; forma de vida; de designación de autoridades; democracia comunitaria; estructuras políticas, sociales y económicas; organización supraterritorial; administración de justicia; rituales; relaciones espirituales con su entorno; música, mitos, ritos, etc.

Las instituciones políticas generalmente son las más visibles de las comunidades indígenas, ya que se manifiestan en sus sistemas de organización y sus estructuras orgánicas políticas. Las estructuras de poder varían de una comunidad a otra, de acuerdo a la región geográfica en las que se ubican; así, por ejemplo, las originarias de tierras altas tienen cargos de mallkus, jilakatas, curacas, corregidores territoriales, segunda mayor, awatiris, etc.; en tierras bajas hay capitanes, presidentes, murubisha guasu, caciques; en las interculturales y campesinas la máxima autoridad es el secretario general o presidente; mientras que las afrobolivianas tratan de establecer estructuras diferentes que las aymaras y quechuas, pero en la mayoría de los casos también se rigen por una organización sindical.

La CIDH advierte que los proyectos o actividades de explotación de recursos naturales tienden a generar la ruptura del tejido social y la fragmentación comunitaria de los pueblos indígenas en cuyos territorios se inmiscuyen; y que inclusive pueden provocar la pérdida total o un serio deterioro de instituciones propias de su identidad étnica y cultural. Asimismo, la imposición de estos

proyectos afecta de forma negativa el ejercicio de las prácticas y ceremonias religiosas de estos colectivos (CIDH, 2019: 144).

iii) Identificación como parte de una nación o pueblo con el que en la actualidad conservan vínculos o relaciones.

La identidad, una condición intangible, es acaso la característica más importante, siendo la autoidentificación individual y colectiva de las naciones y pueblos indígena originario campesinos el criterio predominante y fundamental para el reconocimiento de sus derechos por parte del Estado. El numeral 1 del artículo 21 de la CPE establece que las bolivianas y bolivianos tienen el derecho a la autoidentificación cultural. En esta misma línea, el numeral 2 del párrafo II del artículo 30 garantiza a los pueblos indígenas el derecho a su identidad cultural.

En Bolivia, la identidad se vincula directamente al origen comunitario: indígena originario campesino, intercultural o afroboliviano, además de la ubicación geográfica y el medioambiente en el que se encuentran: tierras altas, valles, trópico, Chaco o tierras bajas). En tierras altas y valles, las comunidades rurales por lo general se identifican como originarias o campesinas y establecen su descendencia de las culturas aymara, quechua y uru; los pueblos aymaras, especialmente, y algunos quechuas, reivindican más a fondo su identidad y se relacionan con antiguos señoríos como pacajaques, karangas, quillacas, suras, qhara qharas, lupacas, omasuyus, chuwis, chichas, sharkas. En el trópico, las comunidades se autodenominan por su composición plural como interculturales; empero, por su preponderancia aymara o quechua, se adscriben a una de estas naciones. En el Chaco, las tierras bajas y parte del trópico se identifican como comunidades indígenas descendientes y parte de los pueblos araonas, baures, bésiros, canichanas, cavineños, cayubabas, chácobos, chimanes, ese ejjas, guaraníes, guarasu'wes, guarayus, itonamas, lecos, machajuyai-kallawayas, machineris, maropas, mojeño-trinitarios, mojeño-ignacianos, morés, mosetenes, movimas, pacawaras, puquinas, sirionós, tacanas, tapietés, toromonas, weenhayeks, yaminawas, yukis, yuracarés y zamucos. Asimismo, es necesario señalar que comunidades campesinas asentadas en el oriente y la Amazonia, simplemente se identifican como campesinos, sin ostentar ninguna relación identitaria con naciones o pueblos indígenas precoloniales.

El Convenio 169 de la OIT establece en su artículo 1, numeral 1 un carácter de ancestralidad respecto a los destinatarios de la consulta previa; el numeral 2 flexibiliza los parámetros, estableciendo que el criterio fundamental es la conciencia

de su identidad. Mientras tanto, la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas reconoce el derecho de autoidentificación de los pueblos indígenas en el numeral 1, artículo 33.

En la guía de aplicación del Convenio 169, la OIT explica que los elementos que definen a un pueblo indígena son tanto objetivos como subjetivos. Los objetivos incluyen: i) la continuidad histórica: se trata de 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; y iii) instituciones sociales, económicas, culturales y políticas distintivas y específicas que son propias y se retienen en todo o en parte. El elemento subjetivo corresponde a la autoidentificación colectiva, sobre el que la CIDH resalta que el “criterio de autoidentificación es el principal para determinar la condición de indígena, tanto individual como colectivamente”. La identificación de cada comunidad indígena, agrega, “es un hecho histórico social que hace parte de su autonomía”, por lo que corresponde a la comunidad identificar su propio nombre, composición y pertenencia étnica sin que el Estado u otros organismos externos lo hagan o lo controviertan (CIDH, 2010: 11).

iv) Acceso y gestión colectiva de sus tierras y territorios

El acceso y la gestión colectiva de la tierra y el territorio son conceptos amplios y profundos, empero se pueden considerar en esta categoría al manejo, forma de acceso, distribución, redistribución, tenencia y sucesión de la propiedad de la tierra, así como a la gestión del agua, ocupación y uso del espacio territorial y la producción agropecuaria de la comunidad identificada como sujeto social de consulta. Como ya se dejó claramente establecido, las tierras y el territorio son la base material de otras instituciones de los pueblos indígena originario campesinos, interculturales y afrobolivianos; en este sentido el bloque constitucional es amplio en sus disposiciones para garantizar el acceso colectivo a sus tierras y territorios.

Los pueblos indígenas y tribales tienen formas de vida únicas y su cosmovisión se basa en su estrecha relación con la tierra. Esta relación única puede expresarse de distintas maneras, dependiendo del pueblo y de sus circunstancias específicas; puede incluir el uso o presencia tradicionales, la preservación de sitios sagrados o ceremoniales, asentamientos o cultivos esporádicos, recolección estacional o nómada, cacería y pesca, el uso consuetudinario de recursos naturales

u otros elementos característicos de la cultura. Como establece la CIDH “para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción, sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras” (CIDH, 2010: 1).

4.3. Jurisprudencia relativa a la consulta previa en materia minera

El bloque constitucional establece un marco normativo amplio respecto a la consulta previa en minería; sin embargo es bastante escueto sobre criterios, procedimientos y estándares para su aplicación. En este entendido otras fuentes del derecho como la jurisprudencia emanada del Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP), los criterios y estándares de la CIDH y la jurisprudencia internacional suplen los vacíos y se convierten en argumentos sólidos para que los pueblos indígenas puedan defender su territorio ante diferentes eventualidades procedimentales (administrativas-judiciales) y actuaciones del Estado que traten de limitar sus derechos.

i) Criterio de existencia precolonial y dominio ancestral del territorio

Aunque la Ley de Minería y Metalurgia establece los grupos sociales a los que está dirigida la consulta previa, por la diversidad de organizaciones existentes en el país esta situación en algunos casos se pone en cuestión, sobre todo cuando las comunidades rurales se organizaron bajo nuevos denominativos o denominativos mixtos. En ese sentido, la Sentencia Constitucional Plurinacional 1422/2012 del 24 de septiembre de 2012, señala:

...en el contexto de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, su estructura organizativa, por razones también de orden socio histórico, podría estar compuesta por organizaciones campesinas, juntas vecinales u otras modalidades organizativas que reflejen un proceso de mestizaje vivido en el país; en estos casos, el reconocimiento de derechos colectivos como naciones y pueblos indígena originario campesinos, responderá a la concurrencia de cualquiera de los elementos de cohesión colectiva; es decir, a la existencia de identidad cultural, idioma, organización administrativa, organización territorial, territorialidad ancestral, ritualidad y cosmovisión propia...

Un ejemplo concreto es la Declaración Constitucional Plurinacional 0001/2016 del 7 de enero de 2016 que, en su fundamento de decisión, establece:

La comunidad T'ajra Pankuruma aparece recién a mitad del siglo XX; no obstante, su ancestralidad proviene de los sipe sipes que pertenecían a la nación sora. Sin embargo, la comunidad T'ajra Pankuruma asumió una cosmovisión expresada en la asimilación a los patrones culturales impuestos históricamente durante los periodos colonial y republicano. Las familias son creyentes católicas y protestantes, aunque esta situación no destituye los ritos ancestrales de la cultura quechua que reproducen hoy en día, a pesar del influjo del catolicismo en la región; de todo ello, se ocasiona una fusión que les permite apropiarse incluso de los patrones y símbolos de la sociedad urbana hacia sus expresiones sociales y culturales vigentes. La comunidad no cuenta con referentes históricos que permitan establecer su forma de organización ancestral, para ello existen varios factores: la desarticulación social propiciada por el Estado colonial; los desfases promovidos por la consolidación del sistema de haciendas y finalmente la revolución de 1952 que origina el establecimiento de formas de organización sindical. Los comunarios de T'ajra Pankuruma señalan haber permanecido dispersos desde la década de los 60 debido a una riada que destruyó sus predios y les obligó a buscar nuevas fuentes de ingreso; posteriormente, se reunieron el 10 de diciembre de 2008 y decidieron refundar la comunidad, denominándose Organización Social Comunidad T'ajra Pankuruma. La denominación de los cargos no corresponde a la lógica ancestral de los pueblos andinos; sin embargo, señalan que el presidente asume el mando en la forma andina del qhari/warmi (hombre/mujer). Adjuntan una lista de directivos y afiliados, bajo la siguiente estructura: presidente, vicepresidente, secretario de actas, secretario de hacienda y vocal. Por todo lo expresado, la comunidad T'ajra Pankuruma cumple lo establecido por el art. 30, I de la CPE, que señala: “Es nación y pueblo indígena originario campesino toda colectividad humana que comparta identidad cultural, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidad y cosmovisión, cuya existencia sea anterior a la invasión colonial española”.

ii) El territorio ligado a la consulta previa

Se ha establecido mediante la Sentencia Constitucional Plurinacional 0284/2018-S4 del 18 de junio de 2018, que:

...el territorio indígena está ligado de manera indefectible a la consulta previa, por tanto, cualquier disposición normativa o proyecto que afecte al territorio, necesariamente debe pasar por un proceso de consulta previa e informada conforme lo establecen los artículos 6 del Convenio 169 de la OIT; 19 y 32 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; y 30, II, 15 de la CPE. 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; más aún si se considera que el derecho a la consulta está comprendido dentro de la definición de territorio indígena originario campesino señalada en el art. 403 de la CPE...

Respecto de este tema, la Sentencia Constitucional Plurinacional 0300/2012 de 118 de junio de 2012, indica:

... En conclusión, el derecho al territorio inherente a las naciones y pueblos indígenas conlleva a otros derechos de carácter colectivo que están ligados a este por su propia naturaleza jurídica, es decir, este derecho implica la obligación del propio Estado a respetar tales territorios al grado de que si existe la necesidad de explotación de un recurso natural no renovable o la realización de un proyecto, o mega proyecto, de necesidad general, como la construcción de una hidroeléctrica o una carretera dentro de territorios pertenecientes a un determinado pueblo indígena, o a varios pueblos originarios, el Estado está obligado a efectuar una consulta de carácter previo a la realización del proyecto.

En el caso *Awas Tingni contra Nicaragua*, un clásico ejemplo de jurisprudencia, en varias oportunidades la CIDH estableció que la relación entre comunidad y territorio es en sí misma objeto de protección, afirmando que los indígenas por el hecho de su propia existencia tienen derecho a vivir libremente en sus propios territorios y que la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe de ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica (Goñi y Berraondo, 2012: 23).

iii) El territorio de los pueblos indígenas

Abordar el concepto o definición del término “territorio indígena” resulta una tarea bastante amplia, densa y muchas veces compleja, pues amerita una apro-

ximación desde puntos de vista y criterios holísticos. En cuanto se refiere a la extensión del territorio, es menester señalar que este pueda comprender grandes extensiones de terreno físico, el cual no necesariamente está densamente poblado; por lo general, las comunidades conforme su población, actividades agropecuarias, de recolección y aprovechamiento tradicional de otros recursos naturales y otros factores relacionados al uso, ocupación y gestión del espacio territorial cuentan con uno o más centros poblados, dejando gran parte de su territorio a las actividades señaladas. Esta situación deriva que algunas personas con una visión urbana determinen, a simple vista, que no existen comunidades en estos espacios, por el simple hecho de no tener asentamientos.

En su informe respecto de las comunidades indígenas mayas del distrito de Toledo, en Belice, la CIDH indica:

La ocupación de un territorio por parte de un pueblo o comunidad indígena no se restringe al núcleo de sus casas de habitación; por el contrario, el territorio incluye un área física conformada por un núcleo de casas, recursos naturales, cultivos, plantaciones y su entorno, ligados en lo posible a su tradición cultural. En esta misma medida, la relación entre los pueblos indígenas y sus territorios no se limita a las aldeas o asentamientos específicos; el uso y ocupación territorial por los pueblos indígenas y tribales va más allá del establecimiento de aldeas específicas e incluye tierras que se utilizan para la agricultura, la caza, la pesca, la recolección, el transporte, la cultura y otros fines.... (Konrad Adenauer Stiftung y Fundación del Tribunal Constitucional, 2015: 90).

Otro ejemplo es la Sentencia Constitucional Plurinacional 0026/2013 del 4 de enero de 2013, que sostiene:

La relación entre la tierra y las comunidades indígenas es evidente, así la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Comunidad Indígena Yakyé Axa contra Paraguay, sostuvo: La garantía del derecho a la propiedad comunitaria de los pueblos indígenas debe tomar en cuenta que la tierra está estrechamente relacionada con sus tradiciones y expresiones orales, sus costumbres y lenguas, sus artes y rituales, sus conocimientos y usos relacionados con la naturaleza, sus artes culinarias, el derecho consuetudinario, su vestimenta, filosofía y valores. En función de su entorno,

su integración con la naturaleza y su historia, los miembros de las comunidades indígenas transmiten de generación en generación este patrimonio cultural inmaterial, que es recreado constantemente.

iv) Falta de personería jurídica

Hay casos en los que a instancias del Estado se pretende objetar el ejercicio de derechos colectivos de comunidades que no tienen personería jurídica. Hay dos ejemplos que orientan sobre este extremo, la Sentencia Constitucional Plurinacional 0006/2016 del 14 de enero de 2016:

...la exigencia de “personería jurídica” es contraria a los criterios que se encuentran consagrados en el bloque de constitucionalidad. Además, de establecerse que el requisito de la “personalidad jurídica” consagrada en los arts. 357 y 396 del DS 29215 constituye un criterio formalista que responde a la lógica de un Estado monocultural; en este marco, a partir de la Constitución Política del Estado de 2009 se refunda el modelo de Estado Plurinacional, el cual está expresamente consagrado en el art. 1 de la CPE, modelo en el cual la existencia de los pueblos indígenas no es una “concesión” del Estado plasmado a través de una personería jurídica, sino por el contrario, su libre existencia es un derecho fundamental de naturaleza colectiva que emerge de su ancestralidad y que no puede estar subordinada a requisitos formales o concesiones del Estado....

Y la Sentencia Constitucional Plurinacional 0645/2012 del 23 de julio de 2012 que, siguiendo el mismo entendimiento con relación a la exigencia de acreditación de la personalidad jurídica, dispone:

...este no constituye un requisito habilitante para el ejercicio de los derechos de los pueblos indígena originario campesinos, puesto que más bien se trata de un derecho que les asiste, ya que sus facultades organizativas se ejercen y se han ejercido independientemente del reconocimiento que haga el Estado de su condición de sujeto de derechos, preexistentes a la misma estructura estatal, aspecto que indudablemente constituye un deber para el Estado y no así para la nación o pueblo indígena en sí mismo. No contemplar este entendimiento conlleva una interpretación restrictiva que pone en riesgo la eficacia material de sus derechos colectivos...

v) Falta de título agrario y demarcación en territorios indígenas

Uno de los estándares internacionales para la aplicación efectiva del derecho a la consulta previa es la delimitación y definición de los territorios indígenas; sin embargo, este estándar se debe entender como una obligación del Estado y no así una exigencia para los pueblos, por tanto la inexistencia de un título agrario o la indefinición de límites territoriales de ninguna manera puede significar el desconocimiento de sus derechos colectivos, en este caso el derecho a la consulta.

La Sentencia Constitucional Plurinacional 0026/2013 del 4 de enero de 2013, en su *ratio decidendi*, establece:

...en el caso de comunidades indígenas que han ocupado sus tierras ancestrales de acuerdo con sus prácticas consuetudinarias –pero que carecen de un título formal de propiedad– la posesión de la tierra debería bastar para que obtengan el reconocimiento oficial de dicha propiedad y el consiguiente registro. La corte llegó a esa conclusión considerando los lazos únicos y duraderos que unen a las comunidades indígenas con su territorio ancestral. La estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe de ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica. Mientras que en el caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa contra Paraguay, respecto a la propiedad, concluyó en el caso concreto que: “...Si bien el Paraguay reconoce en su ordenamiento el derecho a la propiedad comunitaria de las tierras y recursos naturales de los indígenas, el reconocimiento meramente abstracto o jurídico de dicho derecho carece prácticamente de sentido si no se ha delimitado físicamente y entregado las tierras por falta de medidas adecuadas de derecho interno necesarias para garantizar el uso y goce efectivo de tal derecho por parte de los miembros de la comunidad Sawhoyamaxa”.

Al impedir o dificultar el acceso de los pueblos indígenas y tribales a sus territorios y el uso y disfrute de los recursos naturales que en ellos se encuentran, la falta de demarcación y titulación los coloca en una situación de vulnerabilidad extrema que incide directamente sobre sus demás derechos humanos, incluidos los de alimentación, agua potable y salud. La ausencia o el retardo de la titulación y demarcación también pueden agudizar el impacto de los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales, así como suscitar conflictos violentos entre los pueblos y terceros por causa de tales proyectos extractivos. La falta de

demarcación de las tierras ancestrales de comunidades indígenas constituye, en consecuencia, una violación de los artículos 1, 2 y 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CIDH, 2010: 43).

En el caso saramaka contra Surinam la CISH declaró que el Estado violó –en perjuicio de los miembros del pueblo saramaka, entre otros– el derecho de propiedad, en los términos de los párrafos 78 a 158 de la Sentencia, donde se hace referencia a la consulta previa, y también dispuso que el Estado debía delimitar, demarcar y otorgar título colectivo del territorio, añadiendo que...

...hasta tanto no se lleve a cabo dicha delimitación, demarcación u otorgamiento de título colectivo respecto del territorio saramaka, Surinam debe abstenerse de realizar actos que podrían dar lugar a que agentes del propio Estado o terceros, actuando con consentimiento o tolerancia del Estado, puedan afectar la existencia, valor, uso o goce del territorio al cual tienen derecho los integrantes del pueblo saramaka, a menos que el Estado obtenga el consentimiento previo, libre e informado de dicho pueblo... (Attard, 2014: 348-349).

vi) Posesión de la tierra, el territorio y residencia de los pueblos indígenas

La Sentencia Constitucional Plurinacional 0572/2014 del 10 de marzo de 2014, que en su *ratio decidendi* es ratificada por la Sentencia Constitucional Plurinacional 0284/2018-S4 del 18 de junio de 2018, dice:

Debe considerarse que las naciones y pueblos indígena originario campesinos, en la mayoría de los casos, todavía habitan en su territorio o realizan actividades en él, aunque no tengan un asentamiento permanente en el territorio que vivieron sus antepasados y ancestros, siendo para ellos, la tierra no un simple bien o un medio de producción, sino parte de su vivencia, de su ser, de su existencia, concebida como una integralidad, la casa en la cual vivieron sus antepasados, el territorio que vio el comienzo de los tiempos, viviendo en comunidad con sus hermanos, plantas animales y otros seres a quienes se les llama *achachilas*, *awichas*, *waq'as*, etc. Entonces, el hábitat de los indígenas comprende no solo la tierra, sino también el territorio; es decir, abarca el espacio ancestral en el que desarrolla sus específicas formas de vida, donde se desarrolla su cultura, espiritualidad, su organización social y política, así como sus conocimientos en relación a los recursos naturales y se despliegan todas sus instituciones.

Los procedimientos de consulta previa “deben efectuarse con respecto a los grupos que pueden resultar afectados, o bien porque poseen la tierra o territorio respectivo, o bien porque el reconocimiento de los mismos se encuentra en proceso de reivindicación”. En otras palabras, los pueblos indígenas y tribales que carecen de títulos formales de propiedad sobre sus territorios también deben ser consultados respecto del otorgamiento de concesiones extractivas o la implementación de planes o proyectos de desarrollo o inversión en sus territorios. En el caso de la comunidad Awás Tingni, la CIDH concluyó que el Estado “ha violado el derecho al uso y el goce de los bienes de los miembros de la comunidad Mayagna Awás Tingni”, por haber “otorgado concesiones a terceros para la explotación de bienes y recursos ubicados en un área que puede llegar a corresponder, total o parcialmente, a los terrenos sobre los que deberá recaer la delimitación, demarcación y titulación correspondientes” (CIDH, 2010: 115).

vii) Identificación como parte de una nación o pueblo con la que conserva relación en la actualidad

La Sentencia Constitucional Plurinacional 0006/2016 del 14 de enero de 2016, establece: “La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplica las disposiciones del presente convenio”, por lo que además del criterio descrito en el art. 1.1.b del citado convenio, el criterio de la “autoidentificación” reconocido por el art. 1.2 también debe ser considerado por las autoridades del Estado Plurinacional de Bolivia para efectos de reconocimiento de derechos colectivos.

En el caso Xamok Kásec contra Paraguay decisión que, como se dijo, forma parte del bloque de constitucionalidad, la CIDH refirió que...

...el criterio de autodeterminación es el principal para determinar la condición de indígena, tanto individual como colectivamente en tanto pueblos. En el plano colectivo, la identificación de cada comunidad indígena es un hecho histórico y social que hace parte de la autonomía y por tanto la corte y el Estado deben limitarse a respetar las determinaciones que en este sentido presente la comunidad, es decir, la forma como esta se autoidentifique.

La Sentencia Constitucional Plurinacional 0645/2012, del 23 de julio de 2012, sostiene que “lo que define a un pueblo indígena y determina su visión holística del mundo es la identidad que este tiene de sí mismo en cuanto comunidad que

forma parte de la naturaleza”. Rodolfo Stavenhagen, relator especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas, observó que: “en lo que respecta a la pertenencia individual, las comunidades indígenas suelen aplicar sus propios criterios y, si bien algunos Estados reglamentan la pertenencia individual, se acepta cada vez más que el derecho a decidir quién es o no es indígena pertenece exclusivamente a los propios indígenas”.

5. Conclusiones, perspectivas y proyecciones de la consulta previa

- i) La ley 535 de Minería y Metalurgia incorporó la consulta previa como procedimiento obligatorio en los trámites de solicitud de contrato administrativo minero (CAM); sin embargo, excluyó de este proceso a los trámites de licencias de prospección y exploración, situación que no condice con el amplio bloque constitucional que regula la figura de la consulta previa. Asimismo, se debe considerar la ampliación del capítulo respecto a consulta previa en la normativa minera, haciendo énfasis en los principios, las fases, los derechos de los sujetos de consulta previa y el actor productivo minero. En este contexto se hace necesario modificar la ley de manera consensuada con las organizaciones sociales y la sociedad civil, a partir de la experiencia práctica de más de seis años de aplicación de la consulta previa; sabiendo, además, de la inactividad del Estado en las reivindicaciones y atención de demandas de las comunidades indígena originario campesinas, deben ser sus organizaciones nacionales las que efectúen la incidencia para que el Estado, mediante los órganos Ejecutivo y Legislativo, efectivice esta adecuación normativa, debiéndose tener presente que ante una eventual negativa o imposición de negociaciones infructuosas, la vía judicial mediante acciones constitucionales se convierte en alternativa factible para lograr esta concordancia de la normativa minera con el bloque constitucional.
- ii) La fase de decisión y/o resolución final dentro del procedimiento de consulta previa es trascendental, toda vez que dirime los derechos de las partes involucradas tomando en cuenta los intereses del Estado. En caso de que no se haya logrado acuerdos dentro la fase deliberativa, es el Ministerio de Minería y Metalurgia el que, desde un punto de vista y criterio parcial, emite las resoluciones finales, que no siempre encuadran y reflejan los derechos

esgrimidos, especialmente por el sujeto de consulta. En ese sentido, a efectos de garantizar los derechos de los pueblos indígenas, para la fase de decisión final debe establecerse un cuerpo colegiado, una instancia multisectorial o multiministerial que defina desde una visión y criterios holísticos la pertinencia de la operación minera o el rechazo de la misma. Esta figura podría posibilitarse ante una eventual modificación a la Ley de Minería y Metalurgia, o se puede realizar una interpretación favorable y garantista del artículo 215 de la misma. Para el cumplimiento de este objetivo, también es fundamental la incidencia y participación de las organizaciones representativas de los sujetos de consulta.

iii) La mayor parte del territorio del Estado Plurinacional de Bolivia es rural, por tanto existe un elevado porcentaje de posibilidades de que en el diseño y la ejecución de cualquier proyecto que afecte al territorio –o al tomarse medidas legislativas o administrativas del gobierno nacional o de los gobiernos subnacionales– se afecte los derechos colectivos de pueblos indígenas; por consiguiente, es menester que el Estado cuente con una Ley General de Consulta Previa que estipule un marco mínimo respecto a los procedimientos, contemple la creación de un órgano independiente para la administración y ejecución del proceso, en la medida en que actualmente la misma institución ejecutora del proyecto es la que funge de convocante y, al tener una posición definida y objetivos institucionales propios, no garantiza parámetros de imparcialidad y cumplimiento de estándares internacionales. Por ejemplo, la AJAM es la que sustancia las solicitudes de CAM y a su vez es la encargada de llevar adelante los procesos de consulta previa; en consecuencia, debe balancear su competencia de atención a las peticiones mineras con su misión de supervigilar los principios y estándares de la consulta previa. Hace años y en diferentes esferas se debate la necesidad de una Ley General de Consulta Previa; son los actores académicos y sociales quienes deben establecer una estrategia para plantear a la Asamblea Legislativa Plurinacional la atención de esta demanda.

iv) Según informes de la AJAM, hasta el momento se logró un buen porcentaje de acuerdos entre los actores y los sujetos sociales en las consultas realizadas. Sin embargo, no existe un control o fiscalización respecto al tipo y contenidos de los acuerdos, por lo que urge una ley nacional específica, o modificaciones normativas que otorguen mayores facultades de control, fiscalización y observación al Sifde, que actualmente solo desarrolla actividades de acompa-

ñamiento y observación, tras lo cual emite informes de aprobación o rechazo que deben ser ratificados por resoluciones del OEP y de los órganos electorales departamentales. No obstante, estas resoluciones no son vinculantes en el procedimiento de consulta previa. El OEP, que tiene conocimiento y amplia experiencia acompañando procesos de consulta previa en materia minera, debe plantear las medidas normativas correctivas que garanticen la aplicación positiva de los protocolos y estándares, haciendo énfasis en el control de los tipos, formas y la legalidad de los acuerdos.

- v) En caso de que se manifiesten conflictos territoriales entre pueblos indígenas o con terceros, que dificulten la identificación clara del sujeto de consulta previa, la AJAM, como autoridad convocante, encargada de identificar los sujetos de consulta y dirigir las reuniones deliberativas, debe realizar diligencias previas a efectos de no vulnerar derechos de estos actores. Esta figura debe estar establecida de manera concreta en la normativa minera y los manuales de actuación del procedimiento de la consulta previa.
- vi) El Ministerio de Minería y Metalurgia debe establecer una regionalización de las áreas mineras para aplicarse criterios de inmovilización en zonas con alta y demostrable vocación productiva agropecuaria, de manera que ninguna empresa o cooperativa minera pueda solicitar áreas para exploración y/o explotación en esas tierras. Asimismo, en el marco del respeto y garantía del derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas, esta cartera debería aplicar este criterio de inmovilización minera a territorios adecuadamente consultados que de manera expresa, reiterada y unánime rechacen la actividad minera, como es el caso de las comunidades y ayllus del municipio de Challapata.
- vii) El Ministerio de Minería y Metalurgia debe clasificar los proyectos mineros y sus posibles impactos ambientales, sociales, económicos, culturales a fines de establecer qué trámites de solicitud de CAM deben lograr no solamente acuerdos, sino el consentimiento previo, libre e informado del sujeto de consulta; así, por ejemplo, en solicitudes mayores a 200 cuadrículas, la consulta previa debe estar dirigida a obtener el consentimiento libre e informado de las comunidades indígenas afectadas, toda vez que se trata de planes de trabajo, desarrollo e inversión a gran escala.
- viii) Los ministerios de Medio Ambiente y Agua y de Minería y Metalurgia deben realizar intervenciones de oficio en territorios y municipios sobresaturados

por trámites de solicitud de contrato administrativo minero y áreas mineras en explotación, como es el caso concreto de Guanay, donde los pedidos prácticamente se sobreponen a la totalidad de la superficie de determinados territorios de comunidades y pueblos indígenas. La finalidad de esta medida es lograr pausas ecológicas, determinar la inviabilidad temprana de algunas solicitudes que a todas luces afectarán la vivencia y reproducción socioeconómica de la comunidad y establecer, de manera clara, las exclusiones y restricciones aplicables a cada área minera.

- ix) En el marco e implementación del convenio 169 de la OIT, los pueblos indígena originario campesinos lograron incidir en el Estado para la implementación del proceso de consulta previa respecto a decisiones legislativas o administrativas, proyectos de exploración o explotación de recursos naturales que pudieran afectar sus derechos colectivos; empero aún hay normas operativas menores en rango (leyes específicas, reglamentos, manuales de actuación y de procedimiento) y criterios arbitrarios de los entes administrativos convocantes a la consulta previa, que en no pocos casos distorsionan el espíritu y los principios rectores de este proceso. Las comunidades indígenas deben movilizarse para cambiar esta situación, siendo una buena batería de información y orientación técnica legal las sentencias constitucionales y los fallos de la CIDH.

Bibliografía

- AJAM. (2018) Memoria institucional.
----- (2017) Memoria institucional.
----- (2016) Memoria institucional.
----- (2014-2015) Memoria institucional.
- Attard, M. E. (2014). *Sistematización de jurisprudencia y esquemas jurisprudenciales de pueblos indígenas en el marco del sistema plural de control de constitucionalidad*. La Paz: Presencia.
- Bascopé, I. (2008). *Lecciones aprendidas sobre consulta previa*. Santa Cruz: Prisa.
- Campanini, O.; Gandarillas, M. y Gudynas, E. (2019). *Derechos y violencias en los extractivismos. Extrahecciones en Bolivia y Latinoamérica*. Cochabamba: La Libre.
- CEDLA (2017). *Reporte anual de industrias extractivas*. La Paz: Stigma.
- Colectivo Casa. *50 años de producción sin contaminación*. Oruro: Gráfica Han.
- Colque, G.; Tinta, E.; y Sanjinés, E. (2016). *Segunda Reforma Agraria: Una historia que incomoda*. La Paz: Tierra.
- CIDH (2019). Situación de los derechos humanos de los Pueblos indígenas y tribales de la Panamazonia.
- (2015). Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo.
- (2010). Derecho de los Pueblos indígenas y Tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.
- Guzmán, I. (2012). *Octava marcha indígena en Bolivia: Por la defensa del territorio, la vida y los derechos de los pueblos indígenas*. La Paz: CIPCA.
- Goñi, O. y Berraondo, M. (2012). Manual Derecho de los pueblos indígenas. Legislación internacional y jurisprudencia. AECID.
- Konrad-Adenauer-Stiftung / Fundación del Tribunal Constitucional (2015). *Memoria del Curso para la construcción plural de los derechos humanos*. La Paz: Rayo del Sur.
- MMAyA. Elaboración de planes municipales de ordenamiento territorial (PMOT). Gobierno Autónomo Municipal de Challapata.
- Orías, R.; Mendoza, M. y Vargas, M. (2013). *Empoderamiento y derechos indígenas “Experiencias participativas en territorios amazónicos de La Paz”*.

La Paz: Presencia.

Villa, Z. (2011). *Retos para la implementación nacional de los estándares de protección de los derechos territoriales de los pueblos indígenas*. Lima: Diakonía.

Zambrana, A. (2014). *El pueblo afroboliviano. Historia, cultura y economía*. La Paz: Taller Grafico Kipus.

Referencias jurídicas

Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Campesino y otras personas que trabajan en zonas rurales.

Declaración Constitucional Plurinacional 0001/2016 del 7 de enero de 2016.

Ley de Minería y Metalurgia.

Reglamento de Otorgación y Extinción de Derechos Mineros.

Sentencia Constitucional Plurinacional 0284/2018-S4 del 18 de junio de 2018.

Sentencia Constitucional Plurinacional 0006/2016 del 14 de enero de 2016.

Sentencia Constitucional Plurinacional 0572/2014 del 23 de julio de 2012.

Sentencia Constitucional Plurinacional 0026/2013 del 4 de enero de 2013.

Sentencia Constitucional Plurinacional 1422/2012, del 24 de septiembre de 2012.

Sentencia Constitucional Plurinacional 0645/2012 del 23 de julio de 2012.

Anexo 1

Concordancia normativa del artículo 209 de la Ley 535 de Minería y Metalurgia

No	Criterios establecidos por el artículo 209	Condiciones específicas	Bloque constitucional
1	Existencia precolonial y dominio ancestral del territorio	Existencia precolonial	- Artículo 2, CPE. - Artículo 30, parágrafo I, CPE - Artículo 1, # 1, incisos a y b del Convenio 169 de la OIT
		Dominio ancestral del territorio	- Artículo 2, CPE - Artículo 30, parágrafo I, CPE - Artículo 30, parágrafo II, # 4, CPE
2	Conservación de sus patrones culturales, modos de vida, instituciones propias: sociales, económicas, culturales y políticas que los representen, y ser distintos a los otros sectores de la población	Patrones culturales	- Artículo 100, CPE - Artículo 3, DUN sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas - Artículo 13, DUN sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas - Artículo 25, DUN sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas
		Instituciones sociales	- Artículo 20, DUN sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas
		Instituciones jurídicas	- Artículo 30, parágrafo II, # 14, CPE - Artículo 190, CPE - Artículo 9, # 1, Convenio 169 de la OIT - Artículo 5, DUN sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas - Artículo 34, DUN sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas
		Instituciones económicas	- Artículo 30, parágrafo II, # 14, CPE - Artículo 5, DUN sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas - Artículo 20, DUN sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

			<ul style="list-style-type: none"> - Artículo 30, parágrafo II, # 9, CPE - Artículo 30, parágrafo II, # 14, CPE - Artículo 5, DUN sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas - Artículo 11, DUN sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas - Artículo 12, DUN sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas - Artículo 24, DUN sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas
		Instituciones culturales	
2			<ul style="list-style-type: none"> - Artículo 11, parágrafo II, # 3, CPE - Artículo 30, parágrafo II, # 14 CPE - Artículo 6, inciso a del Convenio 169 de la OIT - Artículo 4, DUN sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas - Artículo 5, DUN sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas - Artículo 20, DUN sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas - Artículo 32, # 2 de la DNU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas - Artículo 34, DUN sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas
		Instituciones políticas	
3	Identificación como parte de una nación o pueblo con el que en la actualidad conserva una relación	Identidad	<ul style="list-style-type: none"> - Artículo 21, # 1, CPE - Artículo 30, parágrafo II, # 2, CPE - Artículo 1, # 2, Convenio 169 de la OIT - Artículo 9, DUN sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas - Artículo 33, # 1, DUN sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

4	Acceso y gestión colectiva a sus tierras y territorios.	Acceso a sus tierras y territorios	<ul style="list-style-type: none"> - Artículo 388, CPE - Artículo 393, CPE - Artículo 403, CPE - Artículo 13, Convenio 169 de la OIT - Artículo 14 del Convenio 169 de la OIT - Artículo 17, # 1 del Convenio 169 de la OIT - Artículo 25, DUN sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas - Artículo 26, DUN sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas
		Gestión colectiva de sus tierras y territorios	<ul style="list-style-type: none"> - Artículo 30, párrafo II, # 6, CPE - Artículo 394, párrafo III, CPE - Artículo 23, # 1 del Convenio 169 de la OIT - Artículo 32, # 1, DUN sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

Fuente: elaboración propia a partir de la CPE, Convenio 169 de la OIT, Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y Ley 535 de Minería y Metalurgia.