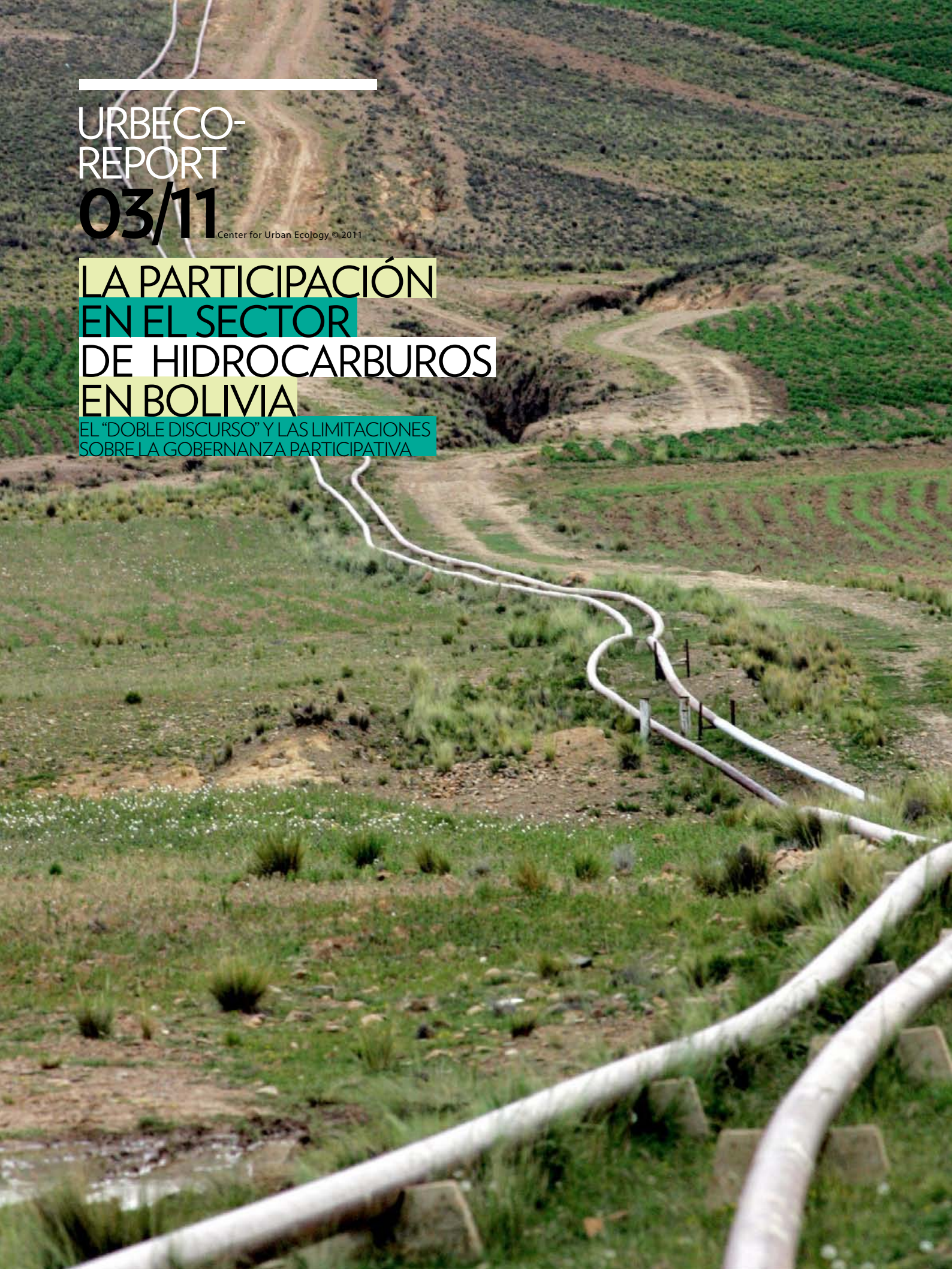

URBECO-
REPORT
03/11

Center for Urban Ecology © 2011

LA PARTICIPACIÓN
EN EL SECTOR
DE HIDROCARBUROS
EN BOLIVIA

EL "DOBLE DISCURSO" Y LAS LIMITACIONES
SOBRE LA GOBERNANZA PARTICIPATIVA



LA PARTICIPACIÓN EN EL SECTOR DE HIDROCARBUROS EN BOLIVIA

EL “DOBLE DISCURSO” Y LAS LIMITACIONES SOBRE LA GOBERNANZA PARTICIPATIVA



HÅVARD HAARSTAD
CECILIA CAMPERO

URBECO-REPORT
03/11

3.



CENTRO DE ECOLOGÍA URBANA © JUNIO 2011

URBECO-REPORT 03/11

CENTRO DE ECOLOGÍA URBANA Y
LA UNIVERSIDAD DE BERGEN © 2011

TITULO:
LA PARTICIPACIÓN EN EL SECTOR DE HIDROCARBUROS EN
BOLIVIA: EL “DOBLE DISCURSO” Y LAS LIMITACIONES SOBRE LA
GOBERNANZA PARTICIPATIVA

AUTORES:
HÅVARD HAARSTAD
CECILIA CAMPERO

ISBN: 978-82-93013-08-2 (VERSIÓN IMPRESA)
ISBN: 978-82-93013-09-9 (VERSIÓN ELECTRÓNICA)
ISSN: 1891-3466 (WEB)
ISSN: 1891-2389 (IMPRESA)

FOTOS:
INFOSURHOY, LOS AUTORES

FUENTES DE APOYO ECONOMICO:
CONSEJO NORUEGO DE INVESTIGACIÓN
UNIVERSIDAD DE BERGEN (MELTZERFONDET)

PRÓLOGO

La “participación” es en la actualidad un concepto que se utiliza frecuentemente en todos los discursos, desde la planificación urbana a la gobernanza mundial. Los científicos sociales están entusiasmados y, a la vez, escépticos sobre este concepto ambiguo. Algunos sostienen que se ha utilizado de muchas maneras y en contextos tan diferentes, que ha sido alejado de su verdadero contenido, y se convierte en una herramienta retórica para la toma de decisiones de arriba hacia abajo. Pero, también puede contener un potencial para el empoderamiento, dando a las comunidades locales el derecho a ser escuchadas en los proyectos que las afectan.

Las reformas de participación en Bolivia han creado optimismo en torno a la posibilidad, de que los grupos indígenas, puedan participar en la conformación de proyectos de extracción de gas, desarrollados en y alrededor de sus comunidades. El presidente indígena Evo Morales ha ganado una reputación internacional por sus políticas de empoderamiento indígena y por devolver la propiedad de los recursos naturales “al pueblo”.

Un motivo importante para el trabajo de este informe, es entender cómo las reformas implementadas por el gobierno de Morales funcionan en la práctica. Lo que hace este caso, particularmente interesante, es que Bolivia es altamente dependiente de los ingresos de la exportación de gas natural, lo que puede influir en la voluntad del gobierno para permitir la participación efectiva de las comunidades locales. Al evaluar el proceso de participación en Bolivia, se tiene la intención de comunicar tanto las fortalezas como las debilidades de estas reformas, y proporcionar elementos sobre la participación en la gobernanza de los recursos naturales, que puedan ser útiles en otros lugares.

Agradecemos la cooperación de nuestros informantes en Bolivia, quienes compartieron sus conocimientos y experiencias, y la colaboración del Centro de Ecología Urbana, que hizo este informe posible. La investigación se basa en el patrocinio del Consejo Noruego de Investigación y la Fundación Meltzer. Es parte del proyecto de investigación “Negotiating New Political Spaces” con sede en el Departamento de Geografía, Universidad de Bergen.

Håvard Haarstad and Cecilia Campero

5.

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	7
1. INTRODUCCIÓN	9
2. EL PROCESO DE PARTICIPACIÓN EN BOLIVIA EN EL CONTEXTO	17
3. LA NUEVA CPE Y EL DERECHO A PARTICIPAR	23
4. MARCO JURÍDICO PARA LA PARTICIPACIÓN EN EL SECTOR DE HIDROCARBUROS	29
5. ANTEPROYECTO DE LEY DE HIDROCARBUROS	47
6. EL CASO DE LA CONSULTA CON LAS CAPITANÍAS KAAMI, ALTO PARAPETI E IUPAGUASU	53
7. CONCLUSIONES	63
BIBLIOGRAFÍA	71

6.

RESUMEN EJECUTIVO

Los mecanismos que permiten a los ciudadanos participar en el proceso de extracción de recursos naturales y obtener una equitativa distribución de los beneficios generados por dicha actividad, son de vital importancia para el desarrollo político, económico y social, como también para la sustentabilidad ambiental. Bolivia ha sido considerada como uno de los países más avanzados con respecto al reconocimiento de los derechos para la participación y consulta en proyectos extractivos. Por tanto, es de interés general evaluar el proceso de participación en el sector de hidrocarburos de este país, con el fin de aprender de las innovaciones políticas y de las constantes restricciones que existen sobre la democracia en la gobernanza de recursos naturales.

En este reporte se evaluará el actual proceso de participación en Bolivia, concentrándonos tanto en el marco legal e institucional como en el estudio de un caso en específico (proyecto de exploración sísmica en el Bloque Iñau, que involucra a las Capitanías Alto Parapetí, Kaami e Iupaguasu en Santa Cruz), acerca de cómo el marco legal está siendo implementado en la práctica. Se encontró que la situación en Bolivia se caracteriza por un “doble discurso”: Por un lado, el gobierno de Morales ha promovido un discurso radical y una política que otorga derechos a los territorios indígenas, autodeterminación y participación en el proceso de los proyectos hidrocarburíferos. Por otro lado, el gobierno promueve una amplia expansión de la industria extractiva, incluso dentro de territorios indígenas. Representantes del gobierno han sugerido que la oposición de las comunidades indígenas y las demandas por mayor participación, se han constituido en un obstáculo para el desarrollo económico del país.

Este “doble discurso” es visible en el proceso de participación, el cual otorga amplios derechos, pero, al mismo tiempo, tiene varias limitaciones en el proceso y en la práctica que socavan potencialmente la participación democrática y la eficiente gobernanza. Estas limitaciones incluyen: (1) Insuficiente independencia durante la supervisión del proceso, pues, el Ministerio de Hidrocarburos y Energía es ‘juez y parte’, (2) Un énfasis excesivo en el pago de compensación y una falta de control y seguimiento en los pagos por compensación, (3) Falta de capacidad en la mayoría de la población, de las comunidades, para participar efectivamente, y (4) Falta de inclusión de las municipalidades en el proceso.

7.

8.

1. INTRODUCCIÓN

- CIENTÍFICOS SOCIALES TAMBIÉN HAN OBSERVADO QUE LAS SOCIEDADES QUE HAN CUMPLIDO SATISFACTORIAMENTE CON ESTA TAREA, HAN DEPENDIDO DE SOLIDAS INSTITUCIONES Y BUENAS PRÁCTICAS DE GOBERNANZA.

9.

1.1 ANTECEDENTES

La extracción de recursos naturales, tiene el potencial de generar un significativo bienestar y riquezas a las sociedades que tengan la suerte de poseer las reservas de tales recursos. Pero como la historia demuestra, las esperanzas de alcanzar un desarrollo y mejorar los medios de subsistencia han sido, una y otra vez, reemplazadas por realidades de degradación ambiental e incremento de desigualdades. Considerando estas experiencias, ocurridas en muchos lugares, a lo largo del mundo, científicos sociales han hablado sobre 'la maldición de los recursos naturales'. Esto refleja que los países que han descubierto recursos naturales, generalmente, tienen peores tendencias de desarrollo que los países que no tienen tales recursos. Es una tarea difícil, para cualquier sociedad, gestionar las grandes rentas de los recursos, de tal manera que se mantenga una democracia, se preserve el medio ambiente y se generen beneficios para todos.

Científicos sociales también han observado que las sociedades que han cumplido satisfactoriamente con esta tarea, han dependido de sólidas instituciones y buenas prácticas de gobernanza. Esto permite que los ciudadanos vean donde se destinan las rentas y crea mecanismos que dificultan que grupos selectos se enriquezcan. Una buena gobernanza permite que los diferentes actores sociales puedan participar en el desarrollo y seguimiento de los proyectos de extracción y en la distribución de los ingresos provenientes de la industrialización, en particular los actores que son los más afectados, social y ambientalmente, por estos proyectos. Se puede argumentar que los mecanismos de distribución de ingresos y una apropiada participación ciudadana, son elementos necesarios para lograr una mejora del bienestar desde la extracción de los recursos naturales industrializados.

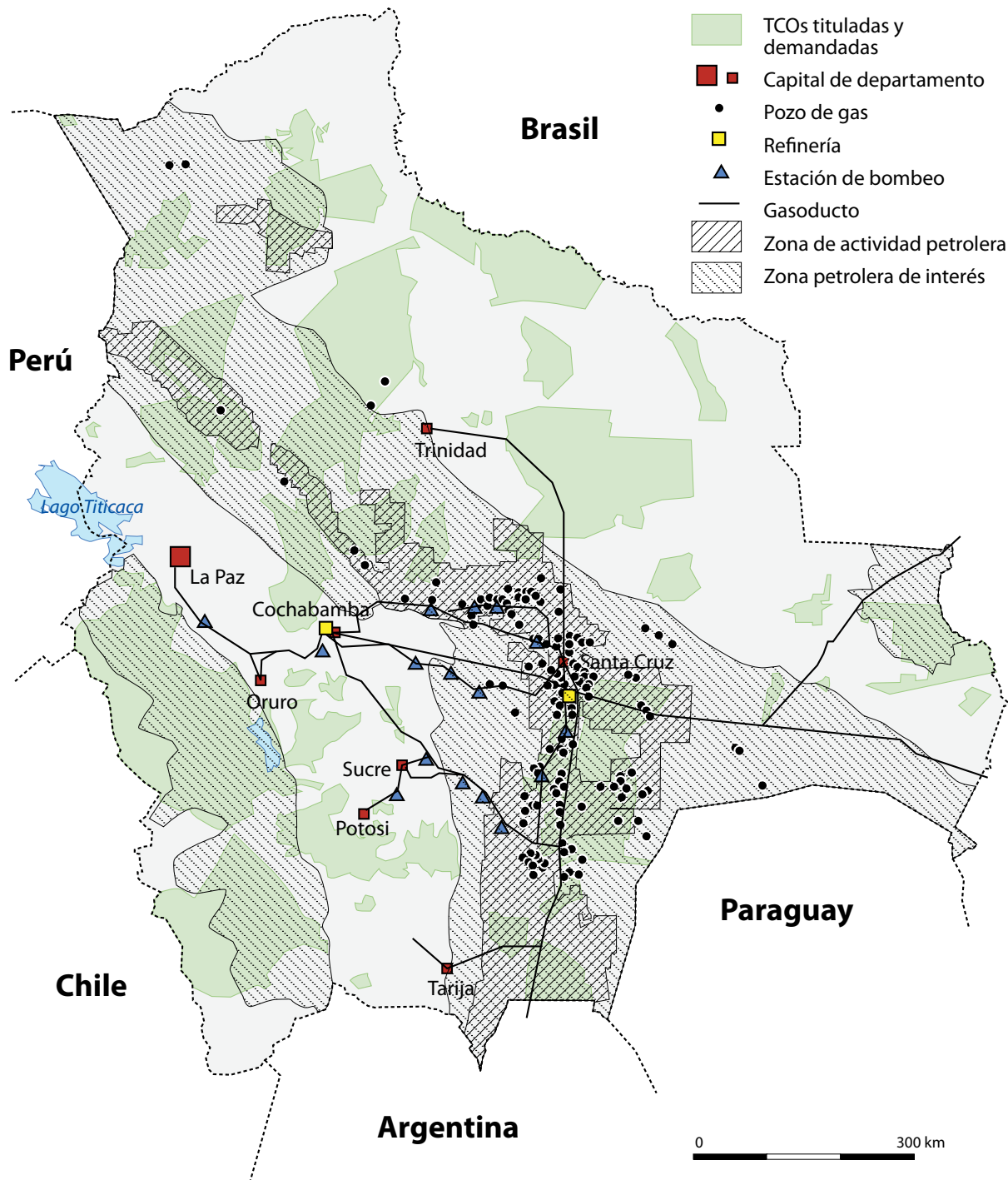
Este reporte evalúa el proceso de participación ciudadana en Bolivia, un país que ha implementado recientemente reformas, de gran alcance, que dan a los ciudadanos derechos para que sus opiniones sean escuchadas acerca de cómo los recursos naturales deben ser extraídos. En este contexto, Bolivia es interesante para ser estudiada porque - es un país económicamente pobre, pero, rico en recursos, con gran diversidad cultural, complejidad geográfica y desigualdades socioeconómicas - su innovación institucional puede generar un aprendizaje valioso para otros países. Este reporte se basa en entrevistas personales con responsables políticos, burócratas, académicos y activistas, un amplio estudio del marco jurídico existente, y un caso de estudio de un proceso de participación en Santa Cruz (Prospección sísmica 2D Bloque Iñau). Nuestro objetivo es evaluar cómo el proceso de participación ciudadana funciona en la práctica- los obstáculos sustantivos para la participación, cómo se relaciona la participación con el objetivo de la industrialización del gas, y si los ciudadanos pueden usar este proceso para lograr que sus opiniones sean escuchadas. Creemos que nuestros hallazgos pueden ser útiles tanto para los responsables políticos y ciudadanos en Bolivia, así como para los otros países que buscan aprender de la experiencia boliviana.

1.2 LA PARTICIPACIÓN EN EL SECTOR HIDROCARBURÍFERO BOLIVIANO

El año 2007, el gobierno de Morales aprobó un Decreto Supremo (DS 29033) que dispuso la obligación de llevar a cabo un proceso de participación y consulta previa, para los proyectos hidrocarburíferos que puedan tener impactos socio-ambientales sobre comunidades indígenas o áreas protegidas. A partir de ese momento, se dio inicio a los procesos de consulta y participación en materia hidrocarburífera, y hasta la fecha ya se han concluido 21 procesos. Y para el año 2011, se encuentran 12 procesos en planificación (Ministerio de Hidrocarburos y Energía, 2011). Estos procesos se han desarrollado básicamente en el sector Chaco del país, es decir, en los Departamentos de Santa Cruz, Tarija y Chuquisaca. Un mapa de superposición de tierras de los pueblos indígenas con concesiones petroleras está ilustrado en la figura 1. Como muestra este mapa, hay una superposición significativa entre las actividades del sector hidrocarburífero y las comunidades indígenas. Esto da lugar a conflictos complejos sobre el territorio, protección ambiental y distribución de beneficios. La “Participación” es un mecanismo que potencialmente puede mediar y resolver estos conflictos.

El concepto de participación ciudadana puede ser entendido como “(la) capacidad real y efectiva del individuo o de un grupo de tomar decisiones sobre asuntos que directa o indirectamente afectan su vida y sus actividades en la sociedad” (Gyarmati 1987, p. 235). Este término ha sido definido y aplicado de diversas formas a lo largo de la historia de Bolivia. Algunos gobiernos han entendido el derecho a participar como un derecho a ser informado o colaborar, sin involucrar a la ciudadanía en la toma final de decisiones. Este entendimiento se ha visto plasmado, por ejemplo, en la Ley del Medio Ambiente N° 1333 (1992), promulgada durante el gobierno de Jaime Paz y en la Ley de Participación Popular N° 1551 (1994), durante el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada. Bajo este escenario, los ciudadanos bolivianos han exigido, a veces, a través de medios extra-legales, una mayor influencia sobre la administración de los recursos naturales. La conocida Guerra del Gas, del año 2003, es un famoso ejemplo de esto. Las causas detrás de estas protestas fueron complejas, pero, una de sus principales demandas era un modelo de gobernanza que mejore los beneficios para ‘el pueblo’ y sea menos generosa con las empresas extranjeras.

La Guerra del Gas fue un pretexto directo para que el Presidente Sánchez de Lozada abandone su cargo y para que su sucesor, Carlos Meza, apruebe la actual Ley de Hidrocarburos 3058. Esta Ley va más allá de lo propuesto en las anteriores leyes, en cuanto a la exigencia de participación en el sector del gas, impuestos a las empresas y distribución de ingresos. Lo que la Guerra del Gas muestra, es que, en contraste con algunos países que son víctimas de la ‘maldición de los recursos naturales’, Bolivia tiene una gran sociedad civil organizada, que se considera propietaria de las reservas de los recursos naturales y está dispuesta a movilizarse políticamente para presionar estas demandas.



12.

Fig. 1: Mapa de superposición de usos entre pueblos indígenas, concesiones petroleras y ductos de transporte

Fuente: Elaboración propia en base a ACSUR-CEDIB 2008

El actual gobierno de Evo Morales es, en gran medida, resultado de esta movilización, y ha utilizado como pieza central, de su discurso político, la propiedad pública de los recursos naturales. Ha inclinado sus políticas al fortalecimiento del derecho a la participación, otorgando a la comunidad un mayor nivel de empoderamiento. La nacionalización del gas, que entró en vigor el 1ro de Mayo de 2007 a través del Decreto Supremo N° 27101, fue presentada como la recuperación de la propiedad de los recursos hidrocarburíferos a manos del pueblo. La nacionalización ha fortalecido el rol de la empresa estatal YPFB en el sector y ha incrementado las tasas impositivas a las empresas extranjeras, entre otras medidas. Al margen de estos cambios políticos, el gobierno de Morales ha promulgado el Reglamento de Consulta y Participación para actividades Hidrocarburíferas (DS N° 29033) y el Reglamento de Monitoreo Socio-Ambiental en Actividades Hidrocarburíferas dentro del territorio de los Pueblos Indígenas Originarios y Comunidades Campesinas (DS 29103 de 2007). Posteriormente, se fortalecieron estos cambios con la Constitución Política del Estado de 2009, y, actualmente, se está elaborando un anteproyecto de Ley de Participación y Control Social. Estas leyes y decretos sientan la base jurídica para una participación, aparentemente, radical de las comunidades, particularmente de comunidades indígenas, en la gobernanza de los proyectos hidrocarburíferos y distribución de ingresos.

El actual panorama institucional también crea una serie de ‘checks and balances’ en términos de posibilitar a los ciudadanos que puedan presionar sus demandas hacia el gobierno - incluyendo el Viceministerio de Coordinación con Movimientos Sociales y Sociedad Civil, dependiente del Ministerio de la Presidencia; la Dirección General de Gestión Socio-Ambiental, dependiente del Ministerio de Hidrocarburos y Energía; y, el Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha contra la Corrupción. Al margen de estas instituciones, existen otras que fueron creadas durante los gobiernos previos, como el Defensor del Pueblo y la Asamblea Permanente de Derechos Humanos. Por último, el gobierno de Morales ha tratado de institucionalizar las relaciones con las organizaciones populares que trabajan en la defensa de derechos indígenas, originarios, trabajadores y campesinos, sosteniendo conferencias periódicas con los representantes de estas organizaciones.

Todos estos son elementos del proyecto político de crear un “nuevo estado”, el Estado Plurinacional de Bolivia. Este nuevo Estado, en palabras de la nueva Constitución Política del Estado, “deja en el pasado el Estado colonial, republicano y neoliberal”. La misma Constitución establece que los recursos naturales, incluidos los hidrocarburos, son de propiedad directa del pueblo boliviano, los que el Estado debe administrar en función del interés colectivo. Esta es una característica que se ha recogido de anteriores Constituciones Políticas del Estado, donde se establecía que el Estado tiene el dominio originario de todos los recursos naturales, siendo, en consecuencia, propiedad del pueblo boliviano.

A pesar de que ya existían algunos reconocimientos previos a los

derechos de los pueblos indígenas, la construcción del nuevo Estado Plurinacional y el *vivir bien* como parte del discurso político del gobierno, ha significado para los representantes de la CONAMAQ, que, “recién se de sitio protagónico al indígena” (entrevista personal). Otros informantes señalaron que en virtud de este “nuevo Estado”, hubo un “cambio en la relación entre Estado y sociedad” (entrevista con representante del Viceministerio de Coordinación con Movimientos Sociales y Sociedad Civil). Evo Morales habla públicamente acerca de la necesidad de “mandar obedeciendo al pueblo”.

Es importante detenerse a aclarar que las políticas destinadas a fortalecer el derecho a participar, de los distintos grupos culturales, no son únicamente parte de la construcción del nuevo Estado, propuesto por el gobierno de Morales, sino que son parte de acciones que se emprenden hace unos quince años atrás. Por ejemplo, la Constitución Política del Estado del año 1994 incorporó el principio de la pluriculturalidad. Así mismo, la reforma constitucional del año 2004 (previa a la Constitución Política del Estado del año 2009), también hace un reconocimiento a los derechos de los pueblos indígenas e incorpora el derecho a ejercer su participación de manera directa, no sólo a través de representación política. En este contexto, a modo de generar una democracia más participativa, el año 2004 se promulgó la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y de Pueblos Indígenas. Y finalmente también está presente la Ley de Participación Popular del año 1994, dicha ley tiene por objeto consolidar el proceso de participación popular, articulando las comunidades indígenas, campesinas y urbanas a la estructura jurídica, política y económica del país, para ello, establece que los sujetos de participación popular serán las Organizaciones Territoriales de Base (López, 2007).

Como resultado de estas reformas, particularmente, las implementadas por el gobierno de Morales, hay un gran interés internacional en Bolivia y un optimismo entre académicos y activistas políticos sobre las posibilidades para una gobernanza democrática de los recursos naturales. Bolivia es frecuentemente vista como un país que dio la espalda al “neoliberalismo” globalización, para utilizar sus recursos naturales para sus propias necesidades de desarrollo, de una manera ambientalmente más sustentable y con participación de la población indígena.

La realidad es, por supuesto, más compleja que esta “romántica” imagen. En cuanto al sector hidrocarburífero, el tema de este informe, Bolivia es aún parte de un mercado internacional y necesita tanto inversión de empresas extranjeras como acuerdos competitivos de exportación con otros países. El gobierno de Morales necesita ampliar los ingresos del sector del gas, con el fin de financiar programas sociales y poder desarrollar sus objetivos. Estas realidades económicas presentan importantes limitaciones para una posible participación sustantiva de las comunidades locales y grupos. Por esta razón, se puede argumentar que las distintas políticas destinadas a fortalecer la democracia participativa, al enfrentarse a una necesidad imperante de atraer inversión hacia el país, han sido objeto de constantes omisiones,

generando que, en las opiniones de muchos, el balance entre el derecho a participar y la estabilidad económica empresarial, tienda a estar inclinado a este segundo interés. Representantes del gobierno, incluido el Vice-Presidente García Linera y el ex Ministro de Hidrocarburos, ahora Presidente interino de YPF, Carlos Villegas, han manifestado que la expansión del sector hidrocarburífero es imprescindible para generar ingresos para financiar programas sociales y bienestar general, y que las comunidades son, a menudo, obstáculos para alcanzar lo que está en el interés del país (ver Bebbington 2011). Como un representante del Ministerio de Medio Ambiente y Agua nos mencionó, “no nos podemos dar quizás el lujo de decir no a un proyecto de inversión de 450 millones de dólares, que es generalmente lo que invierten las petroleras, porque son millones de dólares que estaríamos perdiendo” (entrevista personal).

Uno de nuestros informantes uso el término “doble discurso” para describir la contradicción entre el propósito de mejorar la participación, por un lado, y la atracción de inversión extranjera y la expansión de la actividad extractiva, por otro (entrevista con representante de CEJIS). Si bien existen nuevos derechos para participar, plasmados en la ley, él hizo hincapié en que hay también casos emblemáticos donde estos derechos han sido ignorados, como el de Lliquimuni y Coro Coro, ambos en el Departamento de La Paz. En ambos casos, las comunidades y organizaciones campesinas demandaron la falta de incorporación de su derecho a participar y la necesidad imperante del Estado de aprobar estos proyectos por ser estratégicos para la economía del país. Cuando participamos en el caso específico del proceso de consulta previa, en el Bloque Iñau, para las tres Capitanías Alto Parapetí, Kaami e Iupagusu, a fines de Noviembre del 2010, algunas de las mismas percepciones resonaron. Nos manifestaron:

“nosotros conservamos mucho lo que es el agua, la fauna, la flora, todo eso. Entonces conservamos, porque son los medios de subsistencia, o sea ahí está la vida de un pueblo indígena; mientras que la lógica del Ministerio o la lógica de las empresas, no tiene eso, o sea a ellos les interesa realizar esa actividad, explorar y explotar, no les interesa si van a hacer impactos o no, y ahí viene lo que es el conflicto” (entrevista personal).

El término “doble discurso” capta bien lo que vemos como una situación contradictoria en Bolivia, donde los derechos a participar están potencialmente socavados y limitados por una agresiva expansión de las actividades extractivas. En lo que sigue vamos a analizar cómo esta contradicción funciona en la práctica, y concluiremos con una serie de debilidades, en el actual proceso, que limitan de manera sustantiva la participación en el sector de hidrocarburos. En la segunda sección localizaremos las reformas de Bolivia en el contexto de otros países Sudamericanos que han implementado reformas similares. En la tercera sección se revisará el derecho a participar plasmado en la nueva Constitución y algunos debates en torno a cómo estos derechos deben ser puestos en práctica. En la cuarta sección se revisará y analizará el marco legal para la participación en el sector de hidrocarburos,

particularmente la Ley de Hidrocarburos y el DS 29033. Se argumenta que existen ciertas debilidades en este marco, que pueden socavar la rendición de cuentas del gobierno y la efectiva participación. En la quinta sección, ofrecemos una breve discusión del borrador del anteproyecto de la Ley de Hidrocarburos. En la sexta sección se describirá nuestro caso de estudio sobre el proceso de participación para el proyecto de Exploración sísmica 2D Bloque Iñau. En la séptima sección se ofrecerá algunas conclusiones y recomendaciones.

1.3 PROYECTO DE INVESTIGACIÓN Y RECOPIACIÓN DE DATOS

Esta investigación es parte de un proyecto de investigación titulado “Negotiating New Political Spaces”, el cual es financiado por el Consejo Noruego de Investigación y patrocinado por el Departamento de Geografía de la Universidad de Bergen, Noruega. Los dos autores recopilamos la información durante Noviembre y Diciembre del 2010. Se llevaron a cabo veintisiete entrevistas entre La Paz y Camiri, con actores que se consideraron centrales para entender el proceso, incluidos los representantes del Ministerio de Hidrocarburos y Energía (al final del informe se puede encontrar una lista de las entrevistas). El estudio del marco legal se centró, en términos generales, en las leyes relevantes para el proceso de participación. Los autores también participaron en reuniones entre el Ministerio y los representantes de las Capitanías Kaami, Alto Parapetí e Iupaguasu a fines del mes de Noviembre, con el fin de observar un proceso de participación concreto.

2. EL PROCESO DE PARTICIPACIÓN EN BOLIVIA EN EL CONTEXTO

- PARA PRECAUTELAR LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, SE PUEDE ARGUMENTAR QUE BOLIVIA ES UNO DE LOS PAÍSES CON LEGISLACIÓN MÁS AVANZADA EN ESTE TEMA.

2.1169 DE LA OIT Y LOS PAÍSES VECINOS

El conflicto entre las comunidades locales, grupos indígenas e industrias extractivas tiene una larga y compleja historia en muchos lugares del mundo, no menos importante en la región de los Andes. Políticas para otorgar derechos a las comunidades locales y grupos indígenas, en relación a los proyectos extractivos, se han propuesto o aplicado en varios de los países vecinos de Bolivia. El Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes de la Organización Internacional del Trabajo (169 OIT), que tiene como mandato que los pueblos indígenas deben ser consultados sobre el desarrollo de proyectos en sus territorios, fue ratificado por Bolivia, Paraguay, Perú y Colombia en la década de 1990, Venezuela, Ecuador, Brasil, Argentina y Chile lo ratificaron posteriormente. Otras organizaciones internacionales también han fortalecido este derecho. En 1998, la Comisión Inter-Americana consideró que hay una vulneración a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Artículo 21, Derecho a la Propiedad) cuando un gobierno otorga concesiones para la extracción de recursos naturales sin el consentimiento de los pueblos indígenas del área, y, el 2007, la Corte Inter-Americana de Derechos Humanos emitió un fallo histórico, *Caso del pueblo Saramaka v. Surinam*, que el Estado debe garantizar el derecho de los pueblos locales, a dar o negar su consentimiento, en lo que respecta al desarrollo de proyectos que podrían afectar su territorio (Finer et al., 2008).

No obstante, algunos países han tardado en poner en vigor las normas jurídicas que crean mecanismos para que estos derechos se puedan ejercer, probablemente, por la amenaza que se percibe hacia las industrias y a los ingresos del gobierno. Algunos países han incorporado mecanismos para distribuir los ingresos procedentes de los proyectos extractivos hacia las comunidades locales o han permitido que éstas participen en la gestión de los ingresos. Un estudio realizado por Slack (2004) sobre la distribución de los ingresos en Ecuador, Perú y Bolivia manifiesta que “estas medidas no han sido suficientes para resolver los graves efectos adversos de la extracción de recursos en las poblaciones marginadas”, y, que en la mayoría de los casos, los ingresos que deberían haber sido distribuidos no lo son, o se distribuyen sin permitir que las comunidades decidan como se deben utilizar.

Revisaremos, brevemente, algunos ejemplos sobre otros países de la región que han implementado legislaciones que garantizan el derecho a participar en el desarrollo de proyectos extractivos. Perú y Ecuador son algunos de los países, que, además de Bolivia, parecen ir lejos, por lo menos, en la elaboración de la legislación que otorga derechos para participar. Mientras que Chile y Colombia, si bien, cuentan con una normativa que regula la participación, existe una tensión no resuelta entre la política extractivista del Estado y el reconocimiento del derecho a la consulta y participación. Tensión que se manifiesta en un desapego a la normativa internacional 169 de la OIT.

PERÚ

En Perú, el año 2009, el Defensor del Pueblo adoptó un rol activo en la promoción del proyecto de Ley Marco del Derecho a la Consulta de los Pueblos Indígenas. Esta Ley establece que este proceso debe ser realizado por el Estado, teniendo como finalidad llegar a un acuerdo o consentimiento de los pueblos indígenas respecto de las medidas que se les consulta. Sin embargo, es el Estado la institución responsable de adoptar la decisión final.

Esta normativa, en sujeción al Convenio 169 de la OIT, establece que los pueblos indígenas para ser consultados deben cumplir tanto con un elemento objetivo como subjetivo, ello en conformidad al principio de autoidentificación¹. Esta última característica es muy relevante, pues, de alguna manera, estos elementos permitirán tener mejor identificados a los pueblos y sus características intrínsecas, asegurando que el proceso de consulta se lleve verdaderamente a cabo con las poblaciones indígenas y no con otros sectores, pues, dicha normativa manifiesta que el derecho a la consulta de los pueblos indígenas es diferente al derecho a la participación ciudadana. Como se verá más adelante, la diferenciación de estos procesos, es uno de los aspectos compartidos por la política boliviana. Finalmente un elemento trascendental de esta normativa es que intenta precautelar que exista una efectiva, transparente y consciente participación de la comunidad, pues, establece que la entidad responsable de ejecutar la consulta, debe asegurar que los pueblos indígenas gocen de la asistencia de asesores y equipo técnico, con el fin de garantizar la efectiva participación de la comunidad.

ECUADOR

En el caso de Ecuador el derecho a participar está regulado tanto en la Constitución Política como en normativas específicas. En la primera, se postula que el Estado Ecuatoriano es “un Estado Plurinacional” (artículo 1); y, a partir del reconocimiento de la diversidad social, se garantiza a los pueblos indígenas el derecho a la consulta libre, previa e informada cuando se trate de actividades que correspondan a recursos naturales no renovables que se desarrollen en sus tierras y que puedan afectarlos. En cuanto a las normativas específicas, existe un Reglamento de Consulta Previa para actividades Hidrocarburíferas que se promulgó el año 2002. Sin embargo, en dicha normativa se presentan debilidades en cuanto al alcance de la consulta, para García (2005, p. 163), esto se registra en que “no está pensado para permitir definir, por parte de los pueblos y comunidades afectados, si consienten o no que se realice la actividad consultada en su territorio. En definitiva, no otorga un derecho de veto a los afectados sobre la actividad consultada”. Finalmente, a

¹ Artículo 2 “I) Elemento objetivo, constituido por los estilos de vida, cultura y manera de vivir particular de determinado grupo humano, distintos de los otros sectores de la población nacional. También comprende la organización social propia, las costumbres y las leyes tradicionales. Estas características pueden ser cumplidas total o parcialmente. II) Elemento subjetivo, es la conciencia de pertenecer a un colectivo distinto del resto de sectores de la población nacional, y ser reconocidos como tales por el pueblo indígena al cual pertenecen”.

modo de fortalecer la ejecución del derecho a la consulta, el año 2006, se aprobó el Reglamento al artículo 28 de la Ley de Gestión Ambiental, sobre la Participación ciudadana y consulta previa, que establece que los proyectos que contravengan el derecho a la consulta previa pueden ser viciados de nulidad e inejecutabilidad (García y Sandoval, 2007).

CHILE

El año 2009 en Chile se promulgó el Decreto 124 que Regula la Consulta y Participación de los Pueblos Indígenas. Dicha normativa define a la consulta como “procedimiento a través del cual los pueblos indígenas interesados, a través de los sistemas que este reglamento diseña, pueden expresar su opinión acerca de la forma, el momento y la razón de determinadas medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente y que tengan su origen en alguno de los órganos de la administración del Estado...” (Artículo 2). A partir de este estipulado, es visible que la finalidad de la consulta no radica en el derecho a participar sino básicamente en el derecho a opinar, alejándose, de esta manera, de los principios promovidos en la normativa internacional. También es de destacar que, al igual que Perú, los órganos del Estado serán las instituciones encargadas de realizar el proceso de consulta. Sin embargo, en Chile se restringe esta obligación cuando se trata de la Contraloría General de la República, los Municipios, Banco Central y las empresas públicas (Centro de Políticas Públicas, s.f.). A partir de este estipulado se libera de una gran responsabilidad a órganos que constantemente están tomando decisiones que pueden afectar a los pueblos indígenas y a su desarrollo local.

Otro elemento que se resalta de esta normativa, es que los proyectos de inversión, cuando corresponda, estarán sometidos a procesos de consulta y participación estipulados en las normativas sectoriales, dejándose al arbitrio del órgano competente la incorporación del derecho a la consulta reconocido en el Decreto 124. Esta disposición se ve agravada al considerar que las decisiones de la procedencia o improcedencia del proceso de consulta están concentradas en el poder ejecutivo, sin contar con la participación de otros sectores. Lo precedente permite dar cuenta de que existe una notoria debilidad en la regulación del derecho a la consulta a los pueblos indígenas y una falta de sujeción al Convenio 169 de la OIT. Meza-Lopehandía (s.f.) considera que este artículo es contrario a lo perseguido en el Convenio 169 de la OIT, pues, en lugar de generar un instrumento de participación, lo que busca es promover un mero mecanismo de información.

COLOMBIA

Al igual que Ecuador, la Constitución Política de Colombia “reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación” (artículo 7). A partir de este reconocimiento, precautela el derecho de los pueblos indígenas a participar cuando se exploten recursos naturales en sus territorios. El derecho de los pueblos indígenas a participar en la toma de decisiones también está consagrado en la Ley 70 de 1993, donde se establece que las comunidades tienen derecho a participar en el diseño, elaboración y

evaluación de los Estudios de Impacto Ambiental, Socio- Económico y Cultural. El sentido de este estipulado es la inclusión de la participación de la comunidad desde la etapa más temprana.

Finalmente forma parte del marco legislativo de este país el Decreto 1320 del año 1998 que reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio. Para la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC, 2010), este reglamento registra dos falencias. Primero, fue impuesto por el gobierno, es decir, no se consulto a las comunidades indígenas al respecto. Segundo, debido a su contenido, el Consejo de Administración de la OIT lo declaró contrario al 169 de la OIT. Estas características han dado lugar a que esta norma sea cuestionada por su legitimidad, legalidad, ámbito de aplicación y procedimiento (Rodríguez, 2005). El artículo 1, es uno de tantos postulados, que da lugar a que esta norma sea contraria al 169 de la OIT, pues, establece que el objeto de la consulta es analizar los impactos que puedan ocasionarse a una comunidad indígena o negra por la explotación de recursos dentro de su territorio. Esto se distancia de la finalidad de la consulta promovida por la normativa internacional, la cual radica en lograr el consentimiento o llegar a un acuerdo con los pueblos indígenas acerca de las medidas propuestas.

En resumen, la mayoría de los Estados latinoamericanos han extremado sus esfuerzos para generar normativas que permitan precautelar los derechos de los pueblos indígenas en sus territorios, para ello, han utilizado dos mecanismos. Primero, han incorporado dentro de su normativa interna políticas y principios internacionales. Segundo, han promulgado dentro de su propio sistema regulatorio leyes y decretos que permitan adecuar estos principios internacionales a su realidad. En el caso de Perú y Ecuador, se evidencia que los derechos indígenas son un factor importante para la construcción del Estado Pluricultural. Sin embargo, esta característica no es visible en Chile ni Colombia, pues, en ambos países, su normativa nacional tiene preceptos que contradicen los lineamientos de la normativa internacional como el Convenio 169 de la OIT.

Considerando los distintos avances, de los países de Latinoamérica, para precautelar los derechos de los pueblos indígenas, se puede argumentar que Bolivia es uno de los países con legislación más avanzada en este tema, pues, no sólo ha incluido de forma amplia estos derechos en su Constitución Política del Estado y en normativas específicas sino que también ha creado un completo marco institucional para resguardar estos derechos.

22.

3. LA NUEVA CPE Y EL DERECHO A PARTICIPAR

*- LA CPE SE DESTACA POR
OTORGAR UN MAYOR NIVEL
DE EMPODERAMIENTO A LA
COMUNIDAD.*

23.

3.1 LA NUEVA CPE

La Constitución Política del Estado (CPE) de Bolivia, del año 2009, fue escrita por la Asamblea Constituyente, convocada en Agosto de 2006 en Sucre. Este proceso, estuvo marcado por conflictos entre miembros alineados con los movimientos indígenas y el partido MAS y la “media luna”, movimiento conformado por los representantes de la oposición. Fue aprobada por un referéndum popular en Enero de 2009, pero, ha sido criticada por la oposición, debido a la excesiva representación de los pueblos indígenas, y, en consecuencia, por la discriminación contra el sector no-indígena. Con respecto al tema de la gobernanza de los recursos naturales, la CPE se destaca por otorgar un mayor nivel de empoderamiento a la comunidad. En varios artículos se establece el derecho de los pueblos indígenas a la autonomía territorial y el derecho a ser consultados sobre la explotación de los recursos naturales en esos territorios.

La CPE incorpora el derecho a la consulta previa para actividades vinculadas a la explotación de recursos naturales no renovables. La consulta como un instrumento para ejercer el derecho a participar, se incorpora a través de un capítulo destinado a establecer los Derechos de las Naciones y Pueblos Indígenas Originarios Campesinos. Dentro del capítulo mencionado, el artículo 30 en sus numerales 15 y 16, establece el derecho de las naciones y pueblos indígena originario campesinos a participar en las decisiones que se adopten y apropiarse de los beneficios que las actividades generen en su territorio.

“Artículo 30.

Numeral 15.- A ser consultados mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de sus instituciones, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles. En este marco, se respetará y garantizará el 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.

Numeral 16.- A la participación en los beneficios de la explotación de los recursos naturales en sus territorios”.

Así mismo, en el capítulo Distribución de Competencias, artículo 304, se registran las competencias que tiene el Pueblo Indígena Originario Campesino para ejercer su derecho a la consulta previa y para poder controlar las actividades hidrocarburíferas que se realicen en sus territorios.

“Artículo 304.

I. Las autonomías indígena originario campesinas podrán ejercer las siguientes competencias exclusivas:

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

II. Las autonomías indígena originario campesinas podrán ejercer las siguientes competencias compartidas:

4. Control y regulación a las instituciones y organizaciones externas que desarrollen actividades en su jurisdicción, inherentes al desarrollo de su institucionalidad, cultura, medio ambiente y patrimonio natural.
III. Las autonomías indígena originario campesinas podrán ejercer las siguientes competencias concurrentes:

9. Control y monitoreo socio-ambiental a las actividades hidrocarburíferas y mineras que se desarrollan en su jurisdicción”.

Finalmente también se resalta lo estipulado en el capítulo Recursos Naturales, artículo 352, el cual determina que la explotación de recursos naturales estará sujeta al proceso de consulta, la cual debe ser libre, previa e informada. En este sentido, se puede argumentar que el proceso de consulta se erige sobre tres elementos: libre, representa un acto de voluntad, en ausencia de coerción e incluso cooptación; previa, implica que debe existir el tiempo necesario para adquirir la información relevante, y no debe existir una limitación temporal; y por último informada, este elemento es importante, pues sin información no hay participación. Debe existir una transmisión de información oportuna y veraz, además de un libre acceso a la misma. También es necesario que se generen mecanismos para que la comunidad comprenda a cabalidad los datos obtenidos.

Si bien los derechos de los grupos indígenas, con relación a los recursos naturales, han existido en múltiples formas antes de la nueva Constitución, ésta, ciertamente ha fortalecido estos derechos. Esto es particularmente cierto en lo que respecta a los derechos a la autonomía territorial y a la incorporación de estructuras tradicionales para la gobernanza en la toma de decisión. Nuestros informantes coincidieron en que la CPE fortalece los derechos en diferentes maneras. Para el representante del Defensor del Pueblo, del área Programa de Derechos Humanos de las Naciones y Pueblos Indígenas, Originario y Campesino, la incorporación de los derechos de la consulta y participación de los pueblos indígenas, en la CPE, ha significado un avance formal en cuanto al reconocimiento de estos derechos (entrevista personal). Por su parte, el representante Departamental del Defensor del Pueblo argumentó que el reconocimiento de estos derechos, forma parte del reconocimiento que se tiene a los derechos humanos (entrevista personal). Sin embargo, la CPE deja que la legislación específica desarrolle los procedimientos específicos sobre cómo la consulta previa debe llevarse a cabo. Esto ha creado una gran controversia sobre que tan vinculantes deben ser estos derechos en la práctica.

En teoría, un proceso de consulta previa puede tener dos finalidades. La primera, lograr el consentimiento de la comunidad para que las empresas puedan operar, siendo un requisito indispensable para que el Estado otorgue las licencias para operar. La segunda, implica que el Estado debe incorporar de buena fe todos los mecanismos necesarios para lograr el consentimiento de la comunidad. Sin embargo, si este objetivo no es alcanzado el Estado está facultado para tomar la decisión que estime conveniente (Clavero, 2010). Se da a entender, a través de la CPE, que la política que sigue el Estado boliviano, se enmarca en la segunda finalidad, razón por la cual se considera que el derecho a la consulta

no necesariamente implica una participación vinculante, pues no da derecho a veto. Esta tendencia es ratificada por el representante de la Dirección de Gestión socio-ambiental del Ministerio de Hidrocarburos, quien, en una entrevista personal manifestó “nuestra Constitución no admite el derecho a veto de las organizaciones indígenas, de los pueblos indígenas y comunidades, no admite, lo que si dice es que hay que extremar los esfuerzos para lograr el consentimiento de la población”.

Por ello, a pesar de lo estipulado en la Carta Magna, existen constantes demandas de los pueblos, quienes manifiestan una clara contravención a la aplicación de este derecho. Por ejemplo, desde la CONAMAQ (Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu) se asevera que el Gobierno no está respetando la consulta previa establecida en la Constitución Política del Estado (Periódico Los Tiempos 22/8/2010). Así mismo, recientes declaraciones del representante de la Comisión de Industrias Extractivas, de la misma institución, expresan que, “la Comisión Interamericana de DDHH, dependiente de la OEA, observó que el Gobierno de Bolivia no aplica la consulta sobre actividades extractivas en territorios indígenas” (Periódico la Razón 30/10/2010).

También existen observaciones de los órganos de control de la OIT, hacia el Estado boliviano, por su incumplimiento al derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas². Y uno de nuestros informantes, el representante de CEJIS, nos manifestó que “hay una tendencia de dejar la consulta en lo mínimo, simplemente hacer un acto administrativo informativo, y ligar esto a la identificación de impactos, sin ningún tipo de vinculatoriedad, y ligarlo también al tema de compensación” (entrevista personal).

Las autoridades encargadas de la extracción de hidrocarburos e industrialización, incluso el Presidente Morales y su Vice-Presidente García Linera, parecen haber llegado a la conclusión de que la participación popular, en el sector industrial, impone un cierto grado de restricción en los proyectos, por lo tanto debe considerarse en relación a las prioridades económicas. Declaraciones como estas, han generado que las distintas visiones de equilibrar el desarrollo económico con la democracia y el derecho a participar, así como el latente reconocimiento a los derechos indígenas, se hayan visto enfrentadas a una serie de contradicciones provenientes de los discursos políticos de distintos sectores gubernamentales. Una vez más, la noción del “doble discurso” se convierte en relevante – las mismas autoridades que promueven la participación, por un lado, también promueven la lógica de extracción por otro. Además, desarrollo económico y participación, se entiende que están en conflicto directo, por lo que el país tiene que elegir entre estos dos elementos.

Desde el sector de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), se manifestó que, “la licencia ambiental y la consulta y participación de organizaciones campesinas y pueblos indígenas en los permisos para

² Véase comentarios formulados por la comisión de expertos en aplicación de Convenios y Recomendaciones: <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/appl-displayAllComments.cfm?hdroff=1&ctry=0080&conv=C169&Lang=SP>

la ejecución de proyectos petroleros se constituyeron en un obstáculo para la inversión” (Presidente interino, Carlos Villegas, en Periódico La Razón 11/1/ 2010). Así mismo, esta autoridad señaló que el derecho a la consulta ha llevado a que muchas comunidades exijan una indemnización y compensación, que muchas veces excede la disponibilidad de recursos de la empresa (Periódico La Razón 11/1/2010). Por ello desde el gobierno se está promoviendo una política destinada a limitar las compensaciones donde, “se tenga un mínimo de compensación en función a un porcentaje de la inversión (de la empresa) y un máximo en función a unas variables que tienen que ser evaluadas (...) variará entre un 0.5% (como mínimo) y un 1.5% como máximo de la inversión (petrolera)” (Periódico La Razón 17/6/2010).

Otra autoridad representativa del gobierno, el Viceministro de Coordinación Gubernamental, Wilfredo Chávez, señaló que “(en) los procesos de consulta se reconocerán y respetarán los derechos indígenas, pero seguramente se tomarán muy en cuenta los derechos de la sociedad y se privilegiarán los intereses económicos del Estado, que precisa “agilizar la inversión” en el sector petrolero, uno de los pilares del plan nacional de desarrollo” (FOBOMADE, 2010, p.3). Lo precedente, permite dar cuenta que mientras la comunidad demanda la efectividad y el cumplimiento de las normativas que precautelan el derecho a la consulta, desde las distintas instituciones representativas del gobierno, se considera que sobre este derecho prima el interés económico del Estado. Esto fue ratificado por un representante de YPF, quien, durante un proceso de consulta que se llevo a cabo en el Departamento de Santa Cruz, en la ciudad de Camiri, nos manifestó “el proceso de consulta está bajando la inversión de las empresas. Este proceso complica la inversión. Por ejemplo hay un bloque entre Argentina y Bolivia, en Argentina ya se comenzó a operar y aquí todo está retrasado por el proceso de consulta” (entrevista personal).

Otra perspectiva sostiene que la extracción y participación no son, necesariamente, metas mutuamente excluyentes o que estén en conflicto entre sí. Más bien, pueden perseguirse como objetivos de beneficio mutuo para garantizar que los ingresos necesarios son generados, que existen mecanismos para distribuir estos ingresos y espacios para que la participación pueda mitigar los conflictos y se permita la influencia de la comunidad en temas importantes que atinjan a sus medios de vida. Para nivelar esta balanza, entre el desarrollo económico y el derecho a participar, el representante del Ministerio de Hidrocarburos, desde la Dirección de Gestión socio-ambiental, en una entrevista personal, manifestó que la participación que se realiza, a través del proceso de consulta, se convierte en un beneficio más que un perjuicio para las inversiones, siempre y cuando, se lleve adecuadamente, es decir, con información completa, transparente y oportuna. En ese caso, el resultado de dicho proceso será el siguiente “la empresa va a operar con tranquilidad y el país y las comunidades van a generar recursos” (entrevista personal).

27.

La necesidad de encontrar ese balance fue destacada también por los representantes de las organizaciones indígenas. El representante de

recursos naturales y medio ambiente de la APG (Asamblea del Pueblo Guaraní) manifestó que la participación de las distintas organizaciones y movimientos sociales, no busca limitar ni amenazar el desarrollo económico del país, por el contrario, él sugiere lo siguiente: “debería industrializarse en Bolivia, haber que sacamos, deberíamos hacerlo, ¿pero dónde se hace?, yo siempre he dicho, mi política, mientras dure en la secretaría, no es ir en contra del desarrollo del país, que se haga, pero que se respete el derecho nuestro, que haya beneficio a los indígenas...”. La APG es una organización que juega un rol transcendental al momento de representar a las comunidades en la negociación con el Ministerio de Hidrocarburos, y, posteriormente, en la negociación entre la comunidad y la empresa para definir el monto de compensación.

Por consiguiente, la CPE permite importantes avances en la articulación de los derechos de los pueblos indígenas, al mismo tiempo que establece el derecho del Estado a desarrollar económicamente los recursos naturales. Pero no establece que se debe hacer en caso de que estos objetivos entren en conflicto, cómo se van a priorizar, o cómo desarrollar procedimientos para que la participación sea beneficiosa para el desarrollo económico. Como se ha visto, las autoridades del sector de hidrocarburos, por ejemplo el Presidente de YPFB, consideran que la participación está en conflicto con el desarrollo económico, y, por lo tanto, tiene que ser limitada en función al interés de Bolivia. Otros ven a la participación como algo que es beneficioso para el desarrollo, en la medida que genera tranquilidad o estabilidad social alrededor de la actividad económica, o como un derecho inalienable que puede co-existir con el desarrollo económico. Cómo priorizar los objetivos de desarrollo económico y la participación democrática, y cómo hacerlos mutuamente beneficiosos depende de los procedimientos establecidos en la legislación específica y de cómo estos procedimientos son implementados y puestos en práctica.

4. MARCO JURÍDICO PARA LA PARTICIPACIÓN EN EL SECTOR DE HIDROCARBUROS

- ACTUALMENTE EL SECTOR DE HIDROCARBUROS ES EL ÚNICO QUE CUENTA CON UNA REGLAMENTACIÓN PARA LA PARTICIPACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.

4.1 LEY DE HIDROCARBUROS Y DECRETO SUPREMO 29033

Existe un complejo marco jurídico que regula la participación y garantiza distintos derechos para que los ciudadanos y comunidades puedan ser informados y consultados sobre los proyectos extractivos que les puedan afectar. Varias de estas leyes vienen de gobiernos anteriores, las que el gobierno de Morales ha especificado a través de Decretos Supremos. Este es el caso de la principal Ley para el sector de hidrocarburos. La Ley de Hidrocarburos fue promulgada durante el gobierno del ex Presidente Carlos Mesa, y, fue complementada por un Decreto Supremo que especifica el proceso de consulta. La complejidad de la superposición y, algunas veces, contradictorio marco jurídico, ha creado un cierto grado de incertidumbre acerca de cuáles son los derechos y procedimientos que se deben seguir, esto a su vez, permite que las autoridades tengan la posibilidad de ajustar los procesos de participación a su favor. Además hay una cierta debilidad en la legislación que, de manera importante, socava los objetivos estipulados en la CPE, concretamente, el relacionado a que las comunidades tengan el derecho a expresar su opinión “que su voz sea escuchada” en el desarrollo de los proyectos extractivos que los afecten.

La Ley de Hidrocarburos 3058 establece, hasta que la nueva ley de hidrocarburos sea promulgada por el gobierno de Morales, el fundamento jurídico para el desarrollo de las actividades de exploración y explotación en el sector. Actualmente el sector de hidrocarburos es el único que cuenta con una reglamentación para la participación de los pueblos indígenas. Otros sectores, como la minería, han tenido algunos intentos de regulación, pero, hasta el momento no se han podido concretizar.

Esta Ley regula el derecho de los Pueblos Campesinos, Indígenas y Originarios a la participación y consulta, estableciendo que este proceso debe ser de manera previa, obligatoria y oportuna (arts. 114-118). El proceso de consulta se debe realizar en dos momentos. Primero, previa a la licitación, autorización, contratación, convocatoria y aprobación de la actividad, obra o proyecto hidrocarburífero. Segundo previo a la aprobación del Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental (EEIA). En la consulta que se realiza en ambos momentos existe, entre otras etapas, una de coordinación e información, mediante la cual, la información provista por las empresas para el proceso de consulta, debe caracterizarse por ser: plena, oportuna, veraz y adecuada. La aplicación e incorporación de estas características, permitiría la existencia de un efectivo proceso de participación, en cuanto se debiera tener conocimiento pleno de todos los impactos que genera la empresa y las medidas de mitigación a ser abordadas.

Terminado el proceso de consulta, se da lugar a la etapa de compensación, la cual se lleva a cabo sólo entre dos actores, la empresa y la comunidad. El artículo 119 de la Ley regula lo concerniente compensación.

30.

“Artículo 119º

Cuando las actividades hidrocarburíferas se desarrollen en tierras

comunitarias de origen, comunales, indígenas o campesinas, tituladas o no, todo impacto socio-ambiental negativo directo, acumulado y a largo plazo, que las mismas produzcan, debe ser compensado financieramente por parte de los titulares de las actividades hidrocarburíferas, de manera justa, respetando la territorialidad, los usos y costumbres de los afectados, tomando como base, el Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental y otros medios que permitan valorar los daños no cuantificables.

El Ministerio de Desarrollo Sostenible y la Autoridad Ambiental Máxima Competente, el Ministerio de Hidrocarburos, Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios y el Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios están obligados a precautelar que las compensaciones se ejecuten y materialicen en un plazo de quince (15) días luego de acordado el monto compensatorio justo que corresponda (...)

Las distintas demandas de las comunidades e instituciones afines a los Pueblos Indígenas Originarios Campesinos por reglamentar el proceso de participación y consulta, establecido en la Ley de Hidrocarburos, lograron que el año 2007 se promulgue el Decreto Supremo N°29033 destinado a reglamentar este derecho. Este reglamento fue debatido por más de dos años y finalmente logró su promulgación durante el gobierno del actual Presidente Evo Morales.

En concomitancia a lo establecido en la Ley de Hidrocarburos, este Reglamento, establece que el proceso de consulta debe ser realizado en dos momentos. Sin embargo, a diferencia de la Ley, especifica que la consulta, en el primer momento, no es para que la comunidad participe activamente en la aprobación del proyecto, pues, el mismo artículo 14 establece que la finalidad de la consulta, en esta etapa, es informar sobre los aspectos generales de la actividad, obra o proyecto y contar con un criterio de las organizaciones susceptibles de ser afectadas.

En el caso del segundo momento, se mantiene que, la finalidad del proceso de consulta es establecer de que manera los pueblos serán impactados y, en base a ello, llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento de las Comunidades y los Pueblos Indígenas y Originarios para que se puedan realizar las operaciones hidrocarburíferas (art. 115). De cualquier manera, la idea principal es que, si se demuestra que el proyecto afectará potencialmente a grupos indígenas o áreas protegidas, entonces habrá un proceso de participación con las comunidades afectadas, que debe ser completado antes de que se obtenga la licencia ambiental que garantiza la operación de la empresa.

En este proceso, el Ministerio de Hidrocarburos y Energía (MHE) es denominado “Autoridad Competente” para el proceso de consulta y participación para los proyectos extractivos. Esto significa que este Ministerio es la autoridad encargada de llevar a cabo el proceso de consulta y participación, y puede decidir si las otras entidades estatales deben ser incluidas en el proceso. La Autoridad Ambiental Competente es el Viceministerio de Biodiversidad, Recursos Forestales y Medio

Ambiente. Esto da al MHE un rol central en la gestión del proceso de consulta y participación. Como Autoridad Competente, el MHE organiza el proceso y es responsable de dar la información necesaria a las comunidades dentro de un plazo determinado y supervisa que el proceso se lleve a cabo de acuerdo a la normativa relevante. Al margen del MHE, en este proceso, están incluidas otras entidades estatales que el MHE considere relevantes y las organizaciones que representen a las comunidades afectadas. La empresa operadora no debe, de acuerdo a la normativa, ser parte de este proceso.

Durante las reuniones con el MHE y las instituciones estatales pertinentes, las organizaciones representativas de las comunidades tendrán la oportunidad de presentar información adicional a la Evaluación de Impacto Ambiental, sobre los potenciales impactos socio-ambientales que puedan resultar del proyecto propuesto. En la práctica, estas organizaciones llevan a cabo, a menudo, estudios independientes en cooperación con miembros de la comunidad, aunque esto depende de los fondos disponibles. Las organizaciones comunitarias pueden solicitar que los gastos relacionados con los estudios independientes y el proceso de consulta, sean cubiertos por fondos de la empresa que son administrados por el MHE, pero, este financiamiento tiende a estar limitado a costos de viaje y hospedaje que se realizan para participar en las reuniones organizadas por el MHE. En consecuencia, hay pocos fondos disponibles para que las organizaciones comunitarias puedan llevar a cabo estudios independientes, y la falta de conocimientos técnicos se constituye también en una limitación problemática (entrevistas).

Las organizaciones comunitarias presentan sus complementaciones a la Evaluación de Impacto Ambiental, categorizándolas como “mitigables” y “no mitigables”. Categorizar los posibles impactos como “mitigable” implica que la empresa, a cargo del proyecto, tendrá que ajustar sus planes para estar de acuerdo con las necesidades de la comunidad. Mientras que “no mitigable” implica que no es posible ajustar el proyecto, y que los potenciales impactos se convierten en objeto de negociación para determinar una compensación. Las complementaciones hechas por las organizaciones comunitarias forman parte de un “convenio de validación de acuerdos”, firmado por el MHE y los representantes de la comunidad, y este convenio, a su vez, se convierte en parte del Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental³.

Cuando se presente un resultado negativo en el proceso de consulta, es decir, que no se llegue a acuerdos entre los actores, el Estado deberá promover un proceso de conciliación. Pero si se alcanza un acuerdo entre el MHE y las organizaciones de la comunidad y se firma

³ Para no generar mayor confusión, en este reporte, utilizamos el concepto “estudio ambiental” para referirnos tanto al DIP (Documento de Información Pública) como al EEIA (Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental). El DIP es el documento base para el proceso de consulta y participación. Incluye información sobre el proyecto y la identificación de posibles impactos. Por su parte, el EEIA es la suma del DIP más el convenio de validación de acuerdos. En suma, ambos documentos hacen referencia a un “estudio ambiental”, la única diferencia es que el EEIA cuenta con información y comentarios provenientes de la comunidad.

el convenio de validación, el MHE otorga una licencia ambiental a la empresa operadora, que le permite comenzar con el proyecto. Todo el proceso de consulta y participación, establecido en la actual Ley de Hidrocarburos y el Decreto Supremo 29033, se ilustra a continuación en la figura 2.

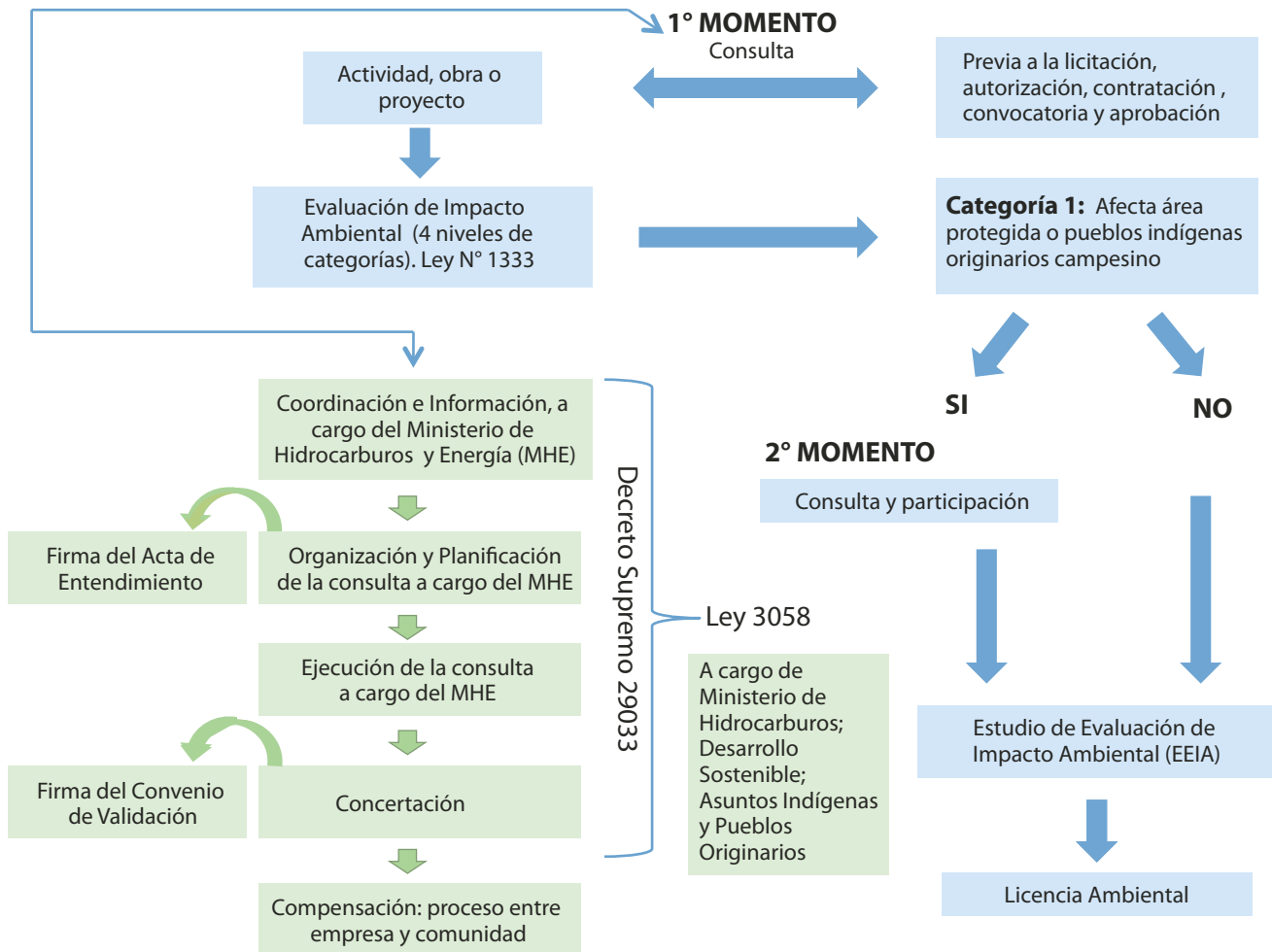


Fig. 2: Proceso de consulta y participación en la Ley No. 3058.
Fuente: elaboración propia

4.2 REFORMAS DE LA GOBERNANZA Y DERECHOS A LA PARTICIPACIÓN

Al margen de la normativa específica que regula la participación en el sector de hidrocarburos, existe una amplia gama de leyes que regulan y precautelan el derecho a participar en distintas áreas. Entre estas normativas nos detendremos a revisar la Ley SAFCO, como uno de los primeros antecedentes del control social, la Ley de Participación Popular, la Ley de Medio Ambiente y el actual derecho al control social, plasmado en la nueva Constitución. Como se mencionó anteriormente, esta breve reseña del desarrollo de los derechos de los ciudadanos a la participación en la legislación boliviana, sugiere que la participación

no es algo que se origina en el gobierno de Morales, sino que es un derecho que gradualmente ha sido ampliado y redefinido desde que el país retornó a la democracia. El resultado de esto, es una amplia gama de derechos y leyes que establecen diferentes formas de participación ciudadana y rendición de cuentas.

En palabras del ex Presidente de Bolivia y actual Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Boliviana, Eduardo Rodríguez, el primer antecedente formal del control social es la Ley SAFCO (entrevista personal). La Ley 1178, conocida como Ley SAFCO (Ley de Administración y Control Gubernamentales), fue promulgada durante el gobierno de Jaime Paz Zamora, el año 1990. Es la primera norma que regula los sistemas de Administración y Control de los recursos del Estado, con la finalidad de controlar la captación y el uso eficaz y eficiente de estos recursos; disponer de información útil, oportuna y confiable, y; lograr que todo servidor público asuma plena responsabilidad por sus actos. Esta norma se constituyó en la base para una administración pública transparente, eficiente y eficaz (Juárez y Comboni, 1997). Uno de los ocho sistemas que regula esta norma, se encuentra vinculado al control gubernamental. A partir de este, se puede realizar dos tipos de control, uno a nivel interno y otro externo. La máxima autoridad ejecutiva de la entidad será la responsable de implantar el control interno, por ejemplo, en el caso de la Municipalidad, el responsable será el Alcalde. El control externo se lo ejecuta a través de una auditoría externa, ejercida por la Contraloría General de la República (CGR) y las entidades que ejercen tuición respecto de otras. La CGR se constituye en el órgano rector de este sistema.

Este sistema tiene, entre otros propósitos, que las autoridades rindan cuenta de los resultados de su gestión; y, aumentar y mejorar la confiabilidad de la información sobre el uso de los recursos públicos, con el fin de procurar una comprensión por parte de la sociedad (CENCAP, 2007). Por esta razón, esta ley puede ser interpretada como un primer acercamiento al control social, pues, de cierta manera, la comunidad puede conocer el uso y destino de los recursos públicos.

Para los representantes del gobierno de Morales, la ley SAFCO sólo tiene dos niveles de control, interno y externo, careciendo de la dimensión social, es decir, no existen espacios para que la ciudadanía pueda ejercer el control. Ante esta situación, se encuentran promoviendo un anteproyecto de Ley de Gestión Pública, que reemplazará la Ley SAFCO, y se encargará de incorporar la participación y el control social en todo el sector público, regulando en consecuencia tres niveles de control: interno, externo y social (Periódico La Prensa 11/1/2010).

En un ámbito distinto, a la Ley SAFCO, está la Ley de Medio Ambiente, la cual prevé una participación de la comunidad a través de la consulta pública. Esta normativa, sin tener como eje central al control social, otorga derechos para que los ciudadanos puedan interferir en las decisiones del sector público. Así mismo, incorpora el derecho a participar de la comunidad en las decisiones de los emprendimientos privados. La participación ciudadana se encuentra regulada en la Ley

en los artículos 92, 93 y 94 (por su relevancia, nos concentramos en los dos primeros):

Artículo 92

“Toda persona natural o colectiva tiene derecho a participar en la gestión ambiental, en los términos de esta ley, y el deber de intervenir activamente en la comunidad para la defensa y/o conservación del medio ambiente y en caso necesario hacer uso de los derechos que la presente Ley le confiere”.

Artículo 93

“Toda persona tiene derecho a ser informada veraz, oportuna y suficientemente sobre las cuestiones vinculadas con la protección del medio ambiente, así como a formular peticiones y promover iniciativas de carácter individual o colectivo, ante las autoridades competentes que se relacionen con dicha protección”.

De la lectura de estos artículos se encuentra que uno de los aspectos que resalta es la información a la ciudadanía, esto significa que la participación de la comunidad básicamente se enmarca en el derecho a ser informado y a formular peticiones. Por ello, se considera que lo estipulado en estos artículos registra ciertas debilidades, en cuanto a los mecanismos para que la participación ciudadana sea incidente en la decisión final.

El reglamento para la Prevención y Control Ambiental de la presente Ley, Decreto Supremo N° 24176, trata el tema de participación de la comunidad en el proceso del Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental (EEIA) del artículo 160 al 166. Lo que en esta normativa se señala no dista de lo establecido en la Ley, pues de la lectura de los artículos mencionados, se encuentra que se prevé, para la fase de categorización del EEIA, únicamente el derecho de la comunidad a recibir y a entregar información, eliminándose cualquier posibilidad de participación vinculante. Ya para la fase de identificación de impactos que se considerarán en el EEIA, se establece que el representante de la empresa debe efectuar una consulta pública. Sin embargo, no se establece el mecanismo a través del cual se ejecutará la participación, los plazos para ejercer el derecho, ni la obligación de incluir las observaciones de la comunidad, siendo así que se repite la importancia de la transmisión de información a la ciudadanía y la omisión respecto a la ponderación de las observaciones de esta última, es decir, el sistema participativo alcanza únicamente el nivel informativo o consultivo y no así el nivel resolutivo.

Es importante resaltar que existe una diferencia entre el proceso de la consulta pública y el proceso de consulta y participación (establecido en la Ley de Hidrocarburos y Decreto Supremo 29033). Esta diferencia fue señalada por el representante de la Dirección de Gestión socio-ambiental del Ministerio de Hidrocarburos y Energía, quien manifestó que, mientras el primero es desarrollado por la empresa y con actores que no son indígenas. El segundo es llevado a cabo por la institución

gubernamental y con la participación de comunidades y pueblos indígenas (entrevista personal).

Con respecto a la consulta pública, regulada en la normativa ambiental, la Inspectoría Ambiental del Ministerio de Medio Ambiente y Agua, en una entrevista personal, comentó lo siguiente:

“solamente hay un artículo que te dice que tienes que hacer la consulta pública, nada más; no dice a quienes, ni como, ni nada. ¿Y qué pasa con la práctica?, como no está escrito, se resume la consulta pública a una reunión, se hace una breve descripción del proyecto y firma del acta de reunión, y listo. Y tampoco nosotros como Estado podemos hacer nada, porque tampoco hemos establecido un procedimiento para la consulta pública.... Entonces, lo que yo he visto, es que la consulta pública se resume a un acta, en la cual a veces invitan a representantes de la OTB del Municipio, y eso, con suerte al Municipio, y a veces a comunidades indígenas, entonces, si se está transgrediendo ese derecho, pero, como no hay un procedimiento establecido, no hay plazos, no hay algo que te diga cómo hacerlo, es libre para la empresa”.

Las OTB (Organizaciones Territoriales de Base) están representadas por las comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales; fueron creadas para consolidar el proceso de participación popular, en la Ley de Participación Popular, promulgada durante la presidencia de Gonzalo Sánchez de Lozada, el año 1994. Los derechos de las OTB están estipulados en el artículo 7. De la lectura de este artículo, se registra que se reconoce el derecho a participar, de manera vinculante, en las decisiones o acciones del sector público, cuando sean contrarios al interés comunitario. Sin embargo, no se establece cuáles serán los parámetros para entender el interés comunitario ni cómo se velará por alcanzar dicho interés, hecho que dificulta que se alcance el carácter vinculante de la participación.

Por otro lado, a partir de esta normativa, se crearon los Comités de Vigilancia. Dicha institución no sólo tuvo por objeto articular las OTB con los Gobiernos Municipales, sino también se constituyó en un mecanismo formal para ejercer el control social sobre el sector público. Sin embargo, esta institución presentó graves problemas a la hora de ejercer su funcionamiento, debido a la carencia de recursos (Ayo, 2004).

Finalmente, a partir de esta normativa se fortaleció el rol de los Gobiernos Municipales, pues, se les otorgó una mayor competencia y recursos para la gestión de sus actividades. Para López (2007, p. 116) “con esta Ley las Secciones de Provincias, ampliamente ocupadas por comunidades indígenas, adquieren la calidad de Municipios, una forma ya de descentralizar la administración pública; pero que de ninguna manera significa la solución apropiada a las demandas autonómicas de las organizaciones indígenas”.

36.

El contenido de la Ley de Participación Popular ha causado opiniones divergentes entre los intelectuales. Existe un sector que plantea que

dicha Ley es el primer acercamiento a lo que se entiende y se plantea por control social. Para el ex Viceministro de Minería “todo lo que significa los movimientos sociales, lo que es el control social, la participación de la sociedad en el control de la producción y la intervención a través de los diferentes actores, es una consecuencia de la participación popular, como en su momento fue la nacionalización de las minas, la reforma agraria o el voto universal del año 1952” (entrevista personal). En concomitancia con la anterior autoridad, un académico, representativo de la Universidad Católica Boliviana manifestó “(el control social) nace con la Ley 1551, Ley de Participación Popular. La LPP municipaliza el territorio y rompe con la continuidad productiva de los pueblos” (entrevista personal).

Represente o no un precedente para el fundamento del control social, la Ley de Participación Popular, es una norma que sin lugar a dudas ha descentralizado el poder, hecho que ha permitido una mayor participación de otros sectores. A pesar de que la LPP ha sido motivo de controversia, no se puede negar que fue un hito histórico en cuanto al desarrollo de la participación ciudadana y la rendición de cuentas en Bolivia.

En la nueva Constitución, el *control social* está centrado en la promoción de los derechos del pueblo sobre la participación pública y el control de cuentas del gobierno. Control social implica participar en la formulación de políticas públicas y fiscalizar las actuaciones e intervenciones de empresas privadas y públicas que administren recursos fiscales. Con respecto a la situación del control social, nuestros entrevistados, manifestaron que aún existen dificultades en cuanto a la institución que precautelaré este derecho, pues, mientras unos lo plantean como un poder más (en adición a los cuatro poderes del Estado: Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral) otros lo plantean como un suprapoder, es decir, por encima de los otros poderes.

Hasta el momento tampoco son claros los objetivos, ni la misión y la visión que tendrá la institución responsable de ejecutar este derecho. A pesar de ello, lo rescatable del control social, es que es un derecho que surge en función a la política de que estamos frente a un gobierno de los movimientos sociales. Lo cierto es que, a pesar de estas diferencias, el control social es un tema que ya se está promoviendo en las distintas instituciones gubernamentales. La Ministra de Transparencia Institucional y Lucha contra la Corrupción, en una entrevista, nos expresó la importancia del control social como medida preventiva para evitar actos de corrupción.

Representantes del actual gobierno, plantearon que el control social es un tema que ha nacido en el marco de las políticas del gobierno del Presidente Morales. Para la Ministra de Transparencia Institucional y Lucha contra la Corrupción,

37.

“la Constitución Política del Estado Plurinacional reconoce el control social como un derecho. Nunca antes había un derecho constitucionalizado de esta manera... Siempre ha habido las

organizaciones sociales, pero nunca han tenido la posibilidad que tienen ahora de hacer control social, eso era imposible” (entrevista personal).

Por su parte el Administrador del proyecto de consulta y participación, del MHE, para aclarar la diferencia entre la LPP y el control social, manifestó que los Comités de Vigilancia, creados a partir de la Ley de Participación Popular, han sido más que nada vinculados al nivel municipal, para controlar la ejecución o no ejecución de los POA's (Plan Operativo Anual), razón por la que no tienen ninguna vinculación con la política perseguida a partir del control social, el cual se aplica a tanto a un nivel micro como macro (entrevista personal).

Otros hacen hincapié en que el control social es un fenómeno que se ha desarrollado con el tiempo, a partir de la Ley SAFCO, y argumentan que existen debilidades en la forma en que el control social está escrito, actualmente, en la Constitución. Para el ex Presidente, el control social es un tema que, a pesar de su importancia, ha sido regulado de una manera contradictoria, pues, si bien existe un mayor empoderamiento de la población para participar en el diseño de políticas públicas y en decisiones sobre el destino de los fondos públicos, no es coherente que estas mismas personas, a la vez, estén destinadas a hacer el control social, pues, no habrá una independencia en el proceso. Otro aspecto trascendental, señalado por la autoridad mencionada, es que el control social no puede ser incorporado en todos los temas gubernamentales, debido a que hay aspectos técnicos que requieren para su elaboración de gente con pericia y experiencia (entrevista personal).

Está claro que los conceptos y derechos sobre participación pública y rendición de cuentas del gobierno, no han sido originados durante el gobierno de Morales, sino que han sido desarrollados e implementados de diversas maneras y por diferentes gobiernos desde que el país retornó a la democracia. La consecuencia es que existe, en el marco institucional y jurídico del país, demasiadas y diferentes interpretaciones sobre el derecho a la participación ciudadana, y un complejo y contradictorio conjunto de derechos. Parece también que la implementación y puesta en práctica de estos derechos es relativamente *contingente*, por lo que, argumentamos que depende del gobierno que este en el poder para que se enfatice en las diferentes disposiciones legales de distintas maneras. Esto es problemático, ya que estos derechos existen principalmente para que los ciudadanos puedan controlar al gobierno de turno. También es confuso como los derechos, para ejercer el control social, funcionan en la práctica. Concordamos con varios informantes en que no está claro como la sociedad civil puede desarrollar, independientemente, mecanismos para controlar las cuentas del gobierno.

4.3 DEBILIDADES DEL MARCO ACTUAL DE LA PARTICIPACIÓN EN EL SECTOR DEL GAS

El actual proceso de consulta y participación representa avances significativos en cuanto a la protección y garantía de los derechos colectivos en actividades, obras o proyectos hidrocarburíferos, en

comparación no sólo con los regímenes anteriores de Bolivia, sino también con procesos similares de otros países. La promulgación del DS 29033 junto al Reglamento de Control y Monitoreo Socio-Ambiental en actividades hidrocarburíferas dentro del territorio de Pueblos Indígenas Originarios y Comunidades Campesinas (Decreto Supremo 29103) han sido el motor para que Bolivia se convierta en el país con la legislación más avanzada en cuanto a la protección y garantía de los derechos colectivos en actividades, obras o proyectos hidrocarburíferos (Vargas, 2009).

Reformas de esta naturaleza son importantes, pues, dan a las comunidades locales un sentido de propiedad sobre los recursos naturales que se encuentran en sus territorios, y obligan tanto a las autoridades gubernamentales como a las empresas operadoras a tomar en cuenta las opiniones y objeciones de las comunidades locales durante la planificación del proyecto. Al mismo tiempo, hay distintas debilidades en el diseño del marco regulatorio que socavan de manera sustantiva la participación de estas comunidades. A continuación se discutirá cuatro debilidades, a saber (1) falta de independencia en el monitoreo del proceso de consulta y participación, (2) exceso de atención en el pago por compensación y falta de seguimiento de lo que sucede con este pago, (3) dependencia del proceso en el conocimiento técnico local, que a menudo no existe, y (4), falta de integración de las municipalidades en el proceso.

En primer lugar, el hecho de que el MHE sea la autoridad gubernamental que supervisa el proceso de consulta y participación, y al mismo tiempo la autoridad que promueve la industrialización del sector, representa una debilidad del modelo regulatorio. En este sentido el MHE es ambos 'juez y parte' en la consulta y participación, a cargo de promover tanto actividad extractiva como la participación. Ninguna otra entidad estatal puede, en la práctica, controlar si el proceso de participación es suficientemente vinculante. Además, ésta falta de independencia en el monitoreo y confusa división de responsabilidades empeora cuando, después de la nacionalización, la empresa estatal YPFB se convierte en una de las principales empresas en la gestión de los proyectos. Existen estrechos vínculos entre YPFB y el MHE, por lo que, es discutible si el MHE actúa con suficiente independencia y desinteresado en la gestión del proceso de participación, cuando YPFB está involucrada. Al parecer YPFB participa en el proceso de participación, por invitación del MHE, a pesar de que la Ley no estipula esto.

A partir de lo registrado en el contrato entre YPFB y Petroandina (exploración sísmica 2D- bloque Lliquimuni), se observa que este procedimiento no se está llevando a cabo de la manera prevista. Por ello, Pablo Villegas (2010a, p. 10) argumenta que este proceso al depender de la empresa, muchas veces resulta viciado, pues, la información brindada es, en su mayoría, inclinada de acuerdo a los intereses del sector más poderoso (la empresa), razón por la que se constituye "más en un acto de publicidad de la obra, para convencer a la población, que de información".

Esto se agrava al considerar que la autoridad ambiental, el Ministerio de Medio Ambiente y Agua, no tiene un rol central en el proceso de consulta y participación. Su función es subsidiaria a la del MHE y no están claras las posibilidades que tiene para intervenir de forma independiente en las decisiones adoptadas por el MHE.

Existen disposiciones legales para un monitoreo ambiental, independiente del Estado, pero, al parecer no ha sido implementado completamente en la práctica. El Monitoreo Socio-Ambiental se encuentra regulado en el Decreto Supremo N° 29103 (2007), Reglamento de Monitoreo Socio-Ambiental en actividades hidrocarburíferas dentro del territorio de los Pueblos Indígenas Originarios y Comunidades Campesinas. A partir de dicha norma se establece que el monitoreo socio-ambiental será financiado por las empresas que realizan la actividad, obra o proyecto hidrocarburífero. Sin embargo, se registra que hasta la fecha ninguna empresa ha realizado esos aportes (CEJIS, 2010).

El problema de la falta de independencia en el monitoreo, es particularmente visible en relación al primer momento del proceso. En la práctica, la consulta durante el primer momento ha sido, a menudo, simplemente obviada, sin ningún tipo de participación de las comunidades afectadas, en los casos en que YPFB es una de las entidades que opera. El Jefe de Gabinete, del Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha contra la Corrupción, expresó que “para el primer momento de la consulta no hay metodología. El proyecto se adjudica por Decreto Supremo y ya. No hay participación”. La opinión de que existe una ausencia de participación en el primer momento, también es compartida por el representante de la APG, quien expresa,

“en la consulta participamos sólo en el segundo momento, en el primer momento ni siquiera sabemos cuando han hecho la licitación, cuando han firmado o quien va hacer. En el segundo momento entramos ya para que vengan a preguntarnos recién” (entrevista personal).

La forma en que se incorpora la participación durante el segundo momento, también impide, de manera importante, una sustantiva participación, pues, el segundo momento no es para que la comunidad cumpla un rol activo en la aprobación del EEIA, sino únicamente para que se incluyan los resultados de la consulta, la cual se caracteriza por ser más consultiva que vinculante (Villegas, 2010a).

El proceso de consulta se entenderá por concluido cuando se llegue a un acuerdo conjunto y se firme el acta de validación de acuerdos. Para alcanzar este fin, el mismo Decreto Supremo (29033) establece un plazo de tres meses. Pero en la práctica, el MHE intenta disminuir este plazo, con la finalidad de avanzar rápidamente con los proyectos. La necesidad imperante de atraer inversiones y alcanzar un mayor desarrollo económico, muchas veces, en desmedro del derecho a participar, ha significado que se reduzcan estos plazos al mínimo tiempo. Al respecto la Inspectoría Ambiental del Ministerio de Medio Ambiente y Agua, manifestó:

“últimamente, en los procesos que se han llevado a cabo, se ha solicitado que se les de mayor celeridad. Incluso ha habido procesos que han durado 2 o 3 semanas, respetando todos los plazos y procedimientos, pero, sí acortando tiempo, porque son proyectos estratégicos donde se necesita priorizar la licencia ambiental. Porque a la empresa hidrocarburífera no le interesa tanto el proceso de consulta y participación, le interesa la licencia ambiental, esa es su preocupación, y si para tener la licencia ambiental tiene que hacer todo esto, mientras más corto sea el proceso mejor” (entrevista personal).

Para el MHE la disminución de los plazos establecidos para el proceso de consulta, se debe a una participación temprana e inclusiva de la comunidad frente a los emprendimientos de las empresas. Existe una campaña, promovida desde dicha institución, para que las empresas trabajen con las comunidades y les informen, inclusive antes de que se de inicio al proceso de consulta, hecho que sirve para disminuir los plazos del proceso (Administrador del proyecto de consulta y participación, en entrevista personal).

También hay ejemplos de casos donde el proceso de participación, hasta cierto punto, ha sido eludido en muchas de sus etapas, mayormente, cuando está presente el carácter estratégico de los proyectos. Según Vargas (2009), en el proyecto de exploración sísmica 2D- bloque Lliquimuni, desarrollado por YPFB y PDVSA bajo el consorcio YPFB-Petroandina, el gobierno no realizó, en un primer momento, la consulta previa para la firma del contrato entre estos dos últimos actores; posteriormente, en el segundo momento, se realizó la consulta, pero, fue únicamente a quiénes estaban a favor del proceso, dejando de lado a los que solicitaban mayor información (Vargas, 2009). Es probable que la asociación estratégica entre los gobiernos de Bolivia y Venezuela (PDVSA es una empresa del Estado venezolano) produzca presiones sobre el MHE y otras entidades estatales bolivianas, para que se aceleren y eludan ciertas partes del proceso de participación.

En segundo lugar, una debilidad en el proceso es que está demasiado centrado en la pregunta sobre el pago por compensación, y que estos pagos son débilmente controlados. El tema de la compensación ha generado un gran debate entre las distintas instituciones, debido a su ambigüedad, pues, para muchos intelectuales existe una tendencia a reducir el derecho a participar, al tema de compensación. Por ello tanto el representante de CEJIS como la Inspectoría Ambiental, del Ministerio de Medio Ambiente y Agua, manifestaron que es necesario que existan procesos diferenciados, es decir, si bien el proceso de consulta es útil al momento de identificar los impactos que puede recibir la comunidad, existe la necesidad de separarlo del proceso de compensación (entrevista personal). La ardua importancia que se le da al tema de compensación en menoscabo del derecho a participar genera que la licencia social, pase a un segundo lugar, y se empiece a hablar sobre todo de una licencia económica.

41.

Una parte importante del problema, radica en que la pregunta sobre compensación monetaria genera incentivos contrarios para todos los

actores intervinientes en el proceso. Cuando los potenciales impactos se dividen en “mitigable” y “no mitigable”, existe un incentivo para que las organizaciones comunitarias categoricen a la mayoría de los impactos como “no mitigable”, pues, esto implica generar mayores pagos por compensación. Esto favorece a los intereses de la empresa operadora, porque los pagos por compensación son “costos recuperables” y, en consecuencia, son reembolsados por el Estado. La empresa operadora puede, de esta manera, conseguir que el Estado cubra los pagos por compensación, en lugar de hacer ajustes costosos al proyecto. Cuando la Autoridad Competente, el MHE, está interesada en concluir con el proceso de participación lo más rápido posible, ésta es una solución fácil. El resultado es que los impactos socio-ambientales son compensados más que mitigados, y que en lugar de existir un debate participativo sobre como minimizar los impactos socio-ambientales de los proyectos extractivos, el proceso de consulta y participación, se convierte en un largo proceso de negociación de compensación. Para el representante de CEJIS la consulta debe ser:

“un proceso de participación política que permite a las comunidades ir más allá de la identificación de los daños mitigables o no mitigables, a decidir de manera colectiva el modelo de desarrollo que se va a tener en su territorio, es decir, como quiero yo indígena que se desarrolle esta actividad en mi territorio, sin afectarme, evidentemente, pero al mismo tiempo beneficiándome...Esto permite fortalecer otro tipo de derechos, como el tema de la autodeterminación, la gestión territorial, fortalece a las comunidades en la participación política, el posicionamiento, el fortalecimiento de las estructuras orgánicas” (entrevista personal).

Se sostiene que, debido a la manera en que está organizado el pago por compensación, el proceso de consulta y participación es socavado y reemplazado por un proceso menos constructivo, donde la temática financiera se convierte en el centro de atención. La Asesora del tema Juventud de la GTZ expresó, “la consulta no amplía el proceso de gobernanza, sólo sirve para apalancar recursos para conseguir inversiones” (entrevista personal). El actual proceso crea incentivos para que todos los participantes usen o reciban dinero como mecanismo para superar los problemas relacionados a la industria. Como el representante de CEJIS mencionó, el proceso de consulta debe ampliar los debates sobre los modelos de desarrollo y promover un intercambio entre las comunidades locales, quienes conocen de mejor manera las condiciones del medio ambiente local, y los representantes de las empresas y autoridades gubernamentales, que están más familiarizados con los aspectos técnicos del proyecto.

Este es, *en parte*, un problema que persistirá casi sin importar como el proceso está organizado. Es previsible que las empresas operadoras busquen el pago de una compensación, en lugar de atravesar por un proceso de mitigación socio-ambiental que es más difícil, lento y costoso. Y es comprensible que las comunidades locales busquen resultados tangibles, cuando proyectos de uso intensivo de capital se desarrollan en sus territorios. No obstante, las autoridades deberían

buscar la manera de organizar el proceso de consulta y participación para reducir los incentivos, de modo tal que, los participantes dejen de centrarse en la compensación monetaria y se incremente la probabilidad de que el proceso sea más sustantivo en la forma.

Otro tema relacionado a la preocupación sobre el pago de compensación. No está claro si el pago por compensación es utilizado para beneficio de las comunidades que los reciben, ya que al parecer no hay certeza de que los pagos sean distribuidos hacia aquellos que tienen derecho o que sean invertidos, a largo plazo, en función al interés del desarrollo económico y social de estas comunidades. Al respecto el representante de la Dirección General de Gestión socio-ambiental, del MHE, expresó:

“Nosotros, como gobierno, transmitimos que ahí hay una gran debilidad, tenemos que resolver, un tema que es legítimo, pero que se está tergiversando en su proceso, o sea, ese recurso no se está invirtiendo en beneficio de la comunidad, sino termina siendo un recurso que beneficia a un grupito de dirigentes que al final termina beneficiándose de la mayor parte de esos recursos, sin que llegue a las comunidades. Entonces ahorita hay, por ejemplo, casos de líderes que están con más de 100.000 dólares, que no han rendido cuenta, que están cuestionados por su base (...)” (entrevista personal).

Este aspecto también fue manifestado por el representante del Defensor del Pueblo, del área Programa Derechos Humanos de las Naciones y Pueblos Indígenas, Originario Campesino:

“Me parece que no hay una equidad en la distribución de este recurso a todas las comunidades. Ese es un tema que hay que trabajar, es un proceso, que no lo crítico, pero yo he tenido muchas observaciones desde ese punto de vista de la gente, de las comunidades” (entrevista personal).

Existen diferentes opiniones acerca de cómo se gastan estos recursos. Mientras autoridades gubernamentales y representantes de varias organizaciones expresan escepticismo sobre si los pagos por compensación benefician realmente a la mayoría de la población en las comunidades, representantes de las propias comunidades, indicaron que estos son utilizados en proyectos productivos, como desarrollo agrícola, y que son distribuidos a través de procesos de toma de decisión democrática. El representante de la APG manifestó que, hace 5 años atrás, recibieron más de 9 millones de dólares, y que tanto en este, como en otros casos, los recursos que se reciben por compensación se los distribuye entre las Capitanías (reunión de varias comunidades), y cada una de ellas los distribuye entre sus comunidades. Para el destino de los recursos, la APG, a diferencia de ciertas ONG's que exigen proyectos a diseño final para el financiamiento, sólo exige que la comunidad presente proyectos, sin escrituras ni nada formal (entrevista personal).

43.

Puede ser cierto que la distribución de los pagos por compensación es decidida democráticamente, no hemos hecho una profunda investigación sobre este tema. El punto es que no existen mecanismos

para controlar que es lo que se está llevando realmente a cabo, y que desde que la suma total, del pago por compensación, es transferida a una cuenta bancaria, especificada por el representante de la comunidad, es difícil para los miembros de la comunidad controlar, en este aspecto, la rendición de cuentas de sus líderes. Por ello, para el Jefe de Gabinete del Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha contra la Corrupción “la correcta inversión de estos recursos depende de la calidad de la institución. El Estado no fiscaliza porque no es su atribución” (entrevista personal). Un ejemplo de lo que acontece cuando la comunidad se enfrenta a la falta de conocimiento y experiencia en la gestión de proyectos, se encuentra en Villamontes, donde la falta de proyectos, generó que se pavimenten todas las calles, en lugar de generar proyectos productivos, que tal vez son mucho más vitales para la comunidad (entrevista al representante de CARITAS).

Una investigación realizada en Perú, sobre una situación similar, donde una gran suma de dinero fue pagada por compensación a los líderes de la comunidad, encontró que los líderes fueron capaces de apropiarse de la mayoría del pago, y que esta situación originó conflictos, aumentó la desigualdad dentro de la comunidad y generó la fragmentación de esta última (Incháustegui, 2010).

El tema del control sobre cómo los pagos por compensación son gastados es, por supuesto, un tema complicado, porque como el Jefe de Gabinete mencionó, en la cita anterior, la compensación es y debería ser de propiedad de la comunidad. Un principio básico es, necesariamente, que las comunidades decidan por sí mismas cómo utilizar el pago por compensación. Pero al mismo tiempo, sostenemos que se deberían introducir algunas pautas y mecanismos de control para que se incremente la probabilidad de que los recursos sean gastados, de manera tal, que se satisfaga a largo plazo el interés de los miembros de la comunidad.

En tercer lugar, un problema con el proceso es que, depende de que las comunidades locales tengan conocimientos técnicos y organizacionales, así como recursos, para llevar a cabo estudios independientes sobre los potenciales impactos socio-ambientales del proyecto. El EEIA es un documento, que al ser muy técnico, genera no sólo dudas sobre si los representantes de las comunidades locales pueden entender lo suficiente, sino también, si los representantes del MHE pueden presentar la información de manera comprensible a la comunidad local. La consecuencia de esto, puede ser que, se excluya a la comunidad de una participación efectiva, que la información sea tergiversada por fuerzas que busquen promover el proyecto de gas, o que exista una dependencia sobre los que tengan alguna competencia técnica en las comunidades (como un equipo técnico). Puede suceder que los EEIAs se lleven a cabo por una empresa consultora que no conoce el área, y que tampoco está obligada a visitarla, y luego es evaluado por representantes de la comunidad que no tienen suficiente conocimiento técnico o recursos para hacer una apropiada evaluación al EEIA. Dado el rol, relativamente, secundario de las autoridades ambientales en el proceso, parece que hay un insuficiente control de calidad del EEIA.

Así que la dependencia en el conocimiento técnico local, que es poco probable que exista en la mayoría de las comunidades, es tanto un problema de déficit democrático como de insuficiente control de calidad en la Evaluación de Impacto Ambiental.

El último problema en el diseño del proceso de participación, en nuestra opinión, es la falta de integración de las municipalidades. El marco jurídico para la participación incluye sólo a las comunidades indígenas o campesinas. El gobierno municipal tiene un ambiguo e incluso inexistente, rol en el proceso de participación. Hemos observado esto durante nuestro trabajo de campo en Camiri, que revisaremos más adelante, y nuestro informante de CEJIS así lo confirmó (entrevista), que los municipios son meros oyentes en el proceso o, en algunos casos, ni siquiera están enterados de que un proceso de participación se lleva a cabo en las proximidades. Esto es funesto, porque los proyectos de hidrocarburos tienen grandes consecuencias para muchas de las áreas de responsabilidad de los gobiernos municipales, tales como infraestructura, medio ambiente y economía local. La separación de las comunidades indígenas, como entidades distintas en este proceso, puede disminuir las posibilidades de que los municipios consideren seriamente las necesidades de las comunidades indígenas, y puede hacer más difícil para los municipios mitigar los problemas relacionados a la actividad extractiva.

46.

5. ANTEPROYECTO DE LEY DE HIDROCARBUROS

*- LA FINALIDAD DE LA
CONSULTA RADICA
BÁSICAMENTE EN LA
IDENTIFICACIÓN DE LOS
IMPACTOS Y LA EVALUACIÓN
DE LAS MEDIDAS DE
MITIGACIÓN.*

5.1 EL ANTEPROYECTO

El gobierno de Morales se encuentra en proceso de aprobar la nueva Ley de Hidrocarburos; este anteproyecto se está difundiendo actualmente entre las entidades estatales. En este acápite se analizará dicha norma y se presentará una idea general sobre algunas críticas que se han dirigido hacia el tema de la participación. El anteproyecto, al igual que la actual Ley, ofrece un título destinado al Derecho a la Consulta y Participación de los Pueblos Indígenas Originarios Campesinos. En esta normativa la finalidad de la consulta radica básicamente en la identificación de los impactos y la evaluación de las medidas de mitigación, eliminándose, en consecuencia, la obligación de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento de las Comunidades y Pueblos Indígenas, según lo establecido en la actual Ley.

“Art. 132

La Consulta tiene carácter obligatorio y las decisiones resultantes del proceso de Consulta deben ser aceptadas y respetadas, y tiene como propósito identificar los impactos que un plan, programa, actividad, obra o proyecto pueda ocasionar sobre el medio ambiente y sobre la población para determinar las medidas necesarias para evitar o mitigar los impactos negativos e incentivar los positivos, mediante la Evaluación de Impacto Ambiental”.

En cuanto a los momentos de la consulta, establecidos en la actual Ley, el presente anteproyecto reduce la participación únicamente a la etapa previa a la obtención de la Licencia Ambiental, eliminando la participación establecida para la etapa de aprobación del proyecto (art. 134). Otra característica que se resalta del anteproyecto es que, a diferencia de la actual Ley, establece que la autoridad competente encargada de llevar adelante el proceso de consulta y la suscripción del convenio de validación será el Ministerio cabeza del sector ambiental. Este cambio responde, en cierta medida, a una de las debilidades expuestas con relación a la débil participación del sector ambiental.

Finalmente, una vez firmado el convenio de validación de acuerdos, corresponde fijar el monto de compensación. El anteproyecto, a diferencia de la actual Ley, establece un monto máximo del 1.5% del total de la inversión de la empresa (artículo 139). Dicho monto se enmarcará en función al Plan de Desarrollo de cada pueblo (artículo 140). Para el administrador del Proyecto de Consulta y Participación, del Ministerio de Hidrocarburos y Energía, el anteproyecto de Ley se encamina a adaptarse a la realidad política y social del país, razón por la que también busca acelerar los procesos en la parte operativa y de ejecución, porque si estos son demasiado morosos van a entorpecer las inversiones de las empresas (entrevista personal).

El proceso de consulta y participación, del anteproyecto, se ilustra en la figura 3.

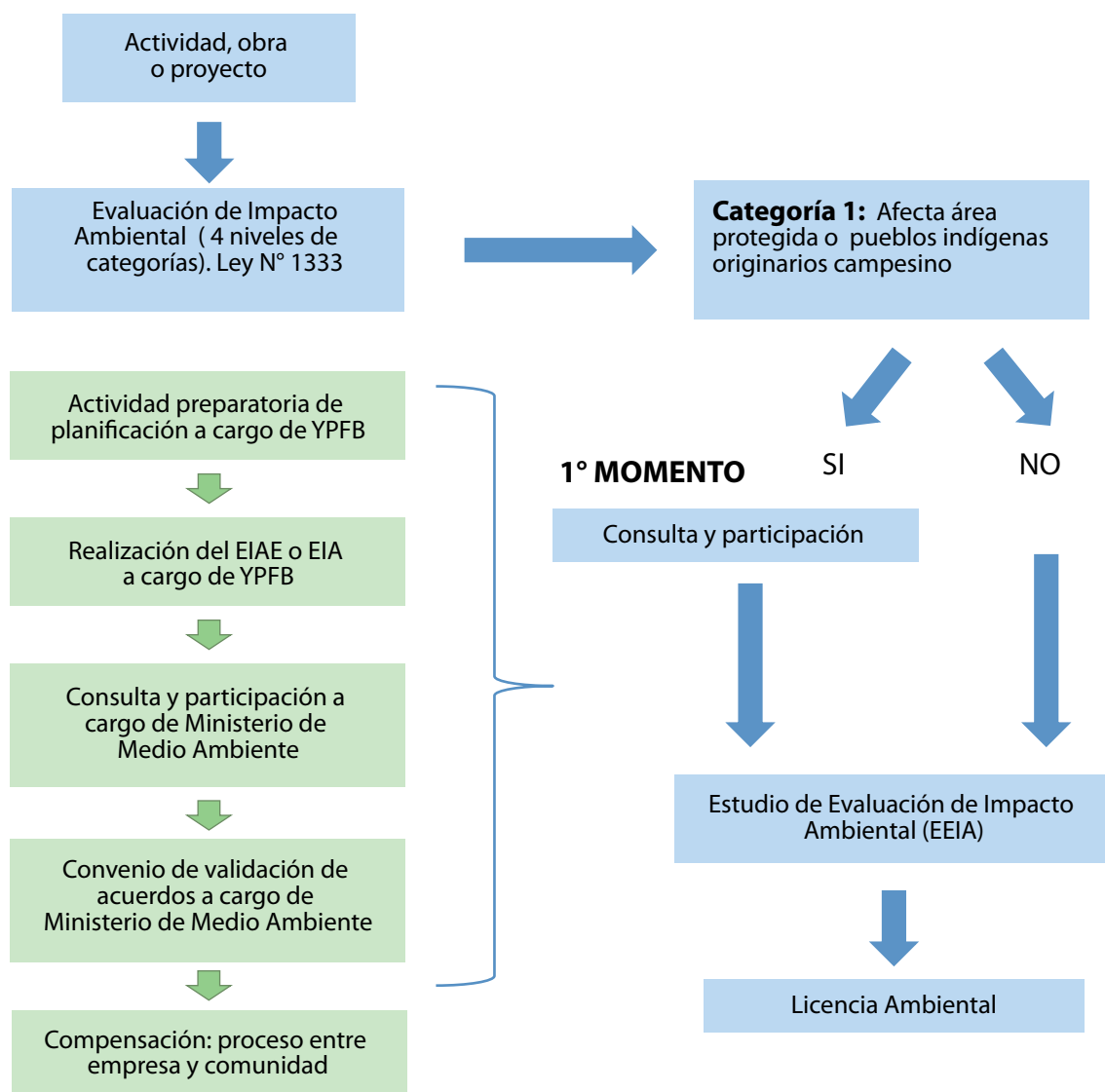


Fig. 3: Proceso de consulta y participación en el anteproyecto de ley
Fuente: Elaboración Propia

El anteproyecto de la Ley de Hidrocarburos ha sido cuestionado por diversas instituciones y analistas, entre ellos, el Foro Boliviano sobre Medio Ambiente y Desarrollo (FOBOMADE), Centro de Documentación e Información Boliviana (CEDIB) y Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS), quienes han observado el carácter limitador del derecho a la participación y consulta previa. Esta limitación del derecho, para Arandía (2010) y Rodríguez (2010b), ha significado una clara contravención al fin último perseguido por la nacionalización. Las distintas observaciones que se plantearon al documento, proveniente del MHE, fueron, primero, existe una limitación en cuanto a los sujetos susceptibles de ejercer el derecho a participar. Rodríguez (2010b)

menciona que por mandato de la Constitución Política del Estado, toda la población tiene derecho a participar y ser consultada sobre las decisiones que puedan afectar al medio ambiente. Sin embargo, en dicho anteproyecto se limita la participación, únicamente, a la Población Indígena Originaria Campesina, manteniéndose lo establecido en la legislación vigente.

La segunda observación, se plantea con respecto a la finalidad del proceso de consulta (art. 132). Esta finalidad es cuestionada por su contravención al proceso de consulta establecido en el Convenio 169 de la OIT, el cual establece que “(la) finalidad de la consulta es llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas” (art. 6). En dicha normativa internacional se establece que si bien la consulta no otorga derecho a veto, se deben generar los mecanismos necesarios para lograr un consenso (Organización Internacional del Trabajo, 2003). Al respecto, Rodríguez (2010a) y Pablo Villegas (2010a) mencionan que, en la práctica, la consulta no está siendo regulada de manera vinculante sino únicamente de manera informativa, hecho que atenta no sólo contra los avances ya realizados en el tópic, sino también a la Declaración de la ONU sobre los Derechos Indígenas y al Convenio 169 de la OIT, adscritos ambos por Bolivia.

En cuanto al tema de monitoreo socio-ambiental, se resalta que el fondo de este instrumento no difiere, de gran manera, de lo ya establecido en la actual Ley de Hidrocarburos. Se mantiene que tanto los representantes de los Pueblos Indígenas Originarios Campesinos como los de cada sección municipal, cubierta por el área, y los titulares de la actividad, obra o proyecto hidrocarburífero, conformarán un Comité de Monitoreo Socio-Ambiental de Área encargado de evaluar los posibles impactos que se puedan generar, y gestionar las acciones necesarias para internalizar las externalidades. Cuando no se logre suscribir acuerdos dentro del Comité de Área, se deberá recurrir al Comité Nacional.

Nos sorprende de gran manera que se mantenga esta estructura, pues, hasta el momento, ambas instituciones no están funcionando. Esta falencia nos la presentó tanto el representante de la Dirección de Gestión socio-ambiental, como la Inspectora Ambiental del Ministerio de Medio Ambiente y Agua, y el representante de la APG. Para subsanar esta falencia la APG junto con distintos Ministerios, entre ellos, el de Hidrocarburos y Energía, Autonomía, y Desarrollo, firmaron un convenio para que mientras se regulariza el tema del monitoreo, la comunidad negocie directamente con la empresa, es decir, esta última otorga recursos para que la comunidad los administre en función al seguimiento que pretenden realizar (dato obtenido en entrevista personal con APG y MHE). Para la Inspectora Ambiental, del Ministerio de Medio Ambiente y Agua, este convenio, al promover que la empresa sea la entidad que financie el monitoreo, genera que esta institución se convierta en juez y parte, proceso que se ve empeorado al no contar con la supervisión del Estado (entrevista personal). Por ello Villegas (2010b) manifiesta que esta herramienta, a pesar de su apariencia democrática, se ha constituido en un instrumento de cooptación.

50.

Por último, al parecer, la elaboración del anteproyecto de Ley no contó con un proceso que integre la participación del sector social. Tanto los representantes de APG como de CONAMAQ, en entrevistas personales, nos comentaron que ellos no fueron, ni convocados ni consultados, con respecto al contenido de dicha normativa, razón por la que desde sus propias organizaciones están elaborando un anteproyecto de Ley. No se pudo obtener dicho anteproyecto, debido a que aún estaba en etapa de elaboración.

De todo lo anterior, se registra que los cambios promovidos por el anteproyecto de Ley, concernientes al tema de participación, no son los más propicios para garantizar y precautelar este derecho. El anteproyecto, en su forma actual, no parece subsanar los problemas que mencionamos sobre la normativa vigente. De hecho, muchos de los problemas existentes parecen reproducirse en la que, probablemente, se convierta en la nueva ley de hidrocarburos.

52.

6. EL CASO DE LA CONSULTA CON LAS CAPITANÍAS KAAMI, ALTO PARAPETÍ E IUPAGUASU

*- LAS COMUNIDADES
INDÍGENAS DEL ÁREA TIENEN
UNA LARGA HISTORIA
DE RELACIONAMIENTO
CON LAS ACTIVIDADES
HIDROCARBURÍFERAS.*

6.1 EL PROCESO DE CONSULTA

Hasta el momento, en este informe se ha estudiado, analizado y criticado el marco jurídico e institucional para la participación en el sector de hidrocarburos en Bolivia, en base a la revisión de leyes y documentos públicos, así como entrevistas con funcionarios públicos. Con el fin de proporcionar una mejor impresión sobre cómo este proceso funciona en la práctica, a continuación, nos concentraremos en un caso en específico del proceso de participación. Para este propósito, a petición nuestra, el Ministerio de Hidrocarburos y Energía nos permitió participar en reuniones con las comunidades. El proceso en el que participamos pertenece al Proyecto de Exploración Sísmica 2D Bloque Iñau, el cual abarca los Departamentos de Santa Cruz y Chuquisaca. La empresa responsable de realizar el proyecto es YPFB y PDVSA-BOLIVIA, en representación del Estado Venezolano. El proyecto es para una exploración sísmica, esto significa que se buscan reservas hidrocarburíferas en el subsuelo y se estima dónde un proyecto de exploración puede ser rentable para operar.

En el marco de este proceso de consulta y participación se dio inicio a la etapa de identificación de impactos y firma del convenio de validación con las Capitanías de Kaami, Iupaguasu y Alto Parapetí. Dicho proceso se llevó a cabo en el Municipio de Camiri, ubicado en el Departamento de Santa Cruz. El Municipio de Camiri tiene una amplia trayectoria en cuanto al relacionamiento con las empresas petroleras, pues, dichas actividades datan desde principios del año 1900. Camiri es conocida como la antigua “capital petrolera” de Bolivia, y ha crecido en torno a las actividades hidrocarburíferas. En razón a ello, las comunidades indígenas del área tienen una larga historia de relacionamiento con las actividades hidrocarburíferas.

6.2 ETAPA DE IDENTIFICACIÓN DE IMPACTOS

En el caso del proceso de consulta con las Capitanías Kaami, Iupaguasu y Alto Parapetí, las reuniones se realizaron durante dos días. El primer día se destinó a la identificación de impactos del proyecto propuesto, y el segundo día al debate y firma del acuerdo. Para el primer día, donde se realiza la identificación de impactos, la normativa establece que deben participar tanto los representantes de las comunidades y pueblos indígenas (afectados) como del gobierno. En este proceso, en específico, la comunidad en su totalidad decidió no contar con la presencia de personeros del gobierno. Estaban presentes el Ministerio de Hidrocarburos y Energía, YPFB y Ministerio de Medio Ambiente y Agua. Sin embargo, como consecuencia de esta decisión, el proceso se llevó a cabo sólo con integrantes de la comunidad durante el primer día.

Antes de que los funcionarios del Estado se retiren, los representantes de YPFB y del Ministerio de Hidrocarburos y Energía pronunciaron discursos introductorios y manifestaron sus expectativas del proceso. También la representante del equipo técnico de Kaami, en su discurso, presentó algunos antecedentes del proceso y enfatizó en la importancia

de la participación activa de la comunidad en la identificación de impactos:

“El espíritu de la consulta, es primero que nada, poner en conocimiento a esas comunidades donde van a pasar las actividades hidrocarburíferas, donde van a impactar; (...) informarles que actividad se va a desarrollar en sus territorios; cuánto tiempo va a durar; si va a impactar, que impacto va a provocar esta actividad, ¿va a cerrar ojos de agua?, ¿va haber degradación del suelo?. Si nosotros no conocemos la actividad, podemos estar plenamente callados, no podemos opinar, no hacemos conocer si no sabemos cuál es el alcance de esa actividad, entonces, para eso es la consulta y participación”.

El Director General de Gestión Socio-Ambiental del MHE enfatizó en la importancia de avanzar en el proceso de participación; que en los proyectos extractivos no existía el derecho a veto de las comunidades; también destacó que el Ministerio estaba comprometido con la transparencia y el proceso de participación:

“...no es que aquí estamos hablando por hablar y que todo lo que se dice se lo lleva el viento, eso es lo que no queremos. Queremos que todo lo que se diga se incorpore en ese estudio y que luego seamos capaces autoridades de gobierno, los monitores socio-ambientales, que ustedes van a tener durante el desarrollo del proyecto, puedan observar si se está cumpliendo con esas observaciones; con esas recomendaciones que se han incorporado”.

El representante de YPFB también enfatizó en la necesidad imperante de que el proceso avance y se realice de acuerdo al cronograma:

“Han hecho un buen trabajo para identificar los posibles impactos socio-ambientales que el proyecto va a derivar, y esto nos va a permitir avanzar, porque el proyecto tiene que iniciarse como está previsto de acuerdo a la planificación y de acuerdo a los planes de acción que tiene YPFB...”



Foto: Etapa de identificación de impactos, Camiri

Después de que las autoridades estatales se retiraron, los miembros de las comunidades presentaron las conclusiones del estudio independiente, que ellos realizaron, en relación a los potenciales impactos del proyecto propuesto. Gran parte del tiempo, del primer día, se destinó a explicar a los otros miembros de la comunidad cómo el proyecto propuesto podría impactar a su medio ambiente y medios de subsistencia, y para llegar a un consenso sobre una lista de impactos catalogados como mitigables y no mitigables. La identificación de los impactos se hizo sobre la base del Documento de Información Pública (DIP), provisto por la empresa ejecutora del proyecto.

Para el análisis y comprensión del DIP, las comunidades requieren de un equipo técnico que sea capaz de transmitirles el contenido de este documento y el proceso a seguir. En este caso, la comunidad contaba con la ayuda de cuatro profesionales; un periodista, un abogado, un veterinario y un biólogo. Sin una formación específica ni mucho apoyo del Estado o la empresa (de acuerdo a entrevistas), el equipo técnico presenta los resultados de un estudio independiente y una lista de sugerencias para aportar al Estudio Ambiental. Un miembro del equipo técnico enfatizó en que el estudio independiente se elaboró en función a un trabajo de campo realizado con participación de los miembros de la comunidad. Otro miembro del equipo técnico mencionó haber trabajado intensamente durante un mes, antes de las reuniones, para recopilar y analizar la información necesaria para elaborar la presentación que se utilizará en la reunión. Se les prometió salarios desde el Ministerio, pero, hasta el momento de las reuniones, no se ha establecido la cantidad que recibirán. El equipo técnico y los representantes de las comunidades mencionaron tener una relación aceptable con el Ministerio, pero, perciben que el Ministerio está más alineado con las empresas que con ellos, y sienten que tienen que defender sus propios intereses vis-a-vis con el Ministerio (entrevistas).

Queda claro, que la calidad del proceso de participación, depende de gran manera de la capacidad y trabajo del equipo técnico. Los miembros del equipo técnico necesitan personas con formación académica que pertenezcan a la zona; que estén familiarizados con las organizaciones comunitarias; tengan conocimientos del guaraní, y; una competencia técnica a partir de la educación formal. Además, deben estar dispuestos a trabajar en zonas rurales, con salarios bajos e inestables. En este contexto, es de esperar que no todas las comunidades cuenten con la presencia y colaboración de un equipo técnico. Un miembro del equipo técnico mencionó,

“...yo he estudiado en Tarija, yo me quedo en Tarija a trabajar puede ser en una institución pública, privada, pero, como mi vocación siempre ha sido..., quería trabajar para la organización, me volví, y donde se puede encontrar lo más fácil a los profesionales es en su organización matriz, en este caso la APG o sino una Capitanía; pregúntale, cuantas personas capacitadas tienen o cuanto personal capacitado a nivel profesional ya trabajan, y ellos le pueden dar un dato, quienes trabajan, que especialidades tienen y así sucesivamente. En la comunidad hay,

pero no se puede pillar, hay mayormente profesores bilingües, pero, los profesores bilingües están ahí nomás, se quedan en su casa y no colaboran". (entrevista)

Cuando se enfrenta esta situación, un técnico nos manifestó que “la comunidad queda vulnerable a decisiones de la empresa y el Ministerio. Porque la APG no tiene muchos técnicos para colaborar en este proceso” (técnico de Alto Parapetí). Si bien, en el proceso en el que participamos, había un equipo técnico que aparentemente hizo un muy buen trabajo para recolectar información, presentar estos datos a la comunidad y organizar el debate, al parecer, es poco probable que la mayoría de las comunidades puedan contar con este nivel de apoyo técnico. Esto es preocupante porque, al parecer, en general los miembros de la comunidad carecen de competencia técnica. Durante nuestra presencia en la reunión hubo poca o ninguna participación activa por parte de los miembros de la comunidad. A pesar de que el estudio independiente, hecho por el equipo técnico, fue presentado de una manera muy pedagógica, hubo pocas preguntas y aportes que podrían indicar que la información fue comprendida y reflexionada por los otros miembros de la comunidad. Hubo poca presencia de mujeres, y las que estaban, fueron principalmente para cuidar a los niños. Estas características pueden tener como consecuencia que, los distintos intentos que se originen para formalizar la participación se vean frustrados, pues, dependen de un factor secundario como ser, el interés a participar e intervenir activamente en las decisiones.

La identificación de impactos y su posterior categorización, en mitigable o no mitigable, se consensuó con la comunidad en el plazo de un día. Al parecer, las sugerencias hechas por el equipo técnico fueron, relativamente, aceptadas por los miembros de la comunidad sin mucho debate o desacuerdo. Nos sorprendió, de gran manera, ver que la comunidad buscaba categorizar a la mayoría de los impactos como *no mitigables*, siendo que algunos de ellos podían ser mitigables.

6.3 ETAPA FIRMA DEL CONVENIO DE VALIDACIÓN DE ACUERDOS

El segundo día de las reuniones fue programado para la validación de acuerdos. La etapa de concertación se origina cuando se llega a un acuerdo conjunto entre los actores intervinientes, sobre los impactos socio-ambientales que produce la empresa, y, concluye con la firma del convenio de validación de acuerdos, suscrito entre la autoridad competente (MHE) y las instancias representativas de las comunidades y pueblos indígenas. El documento de validación debe contener la posición, observaciones, sugerencias, complementaciones y recomendaciones concertadas por las comunidades y pueblos indígenas. En suma, este documento contiene las observaciones que se tengan al DIP, y, tiene por objeto validar los acuerdos y resultados de la ejecución del proceso de consulta y participación.

57.

En el caso de las Capitanías de Lupaguasu, Kaami y Alto Parapetí, se plantearon varias observaciones al Estudio Ambiental, sobre la base del

trabajo del equipo técnico. Primero mencionaron que la información que contiene el documento es incompleta, pues, no se incluyó a la Capitanía Kaami ni lupaguasu. Este error se cometió en la etapa temprana del proceso (durante la etapa de convocatoria), cuando únicamente Alto Parapetí fue considerada como área afectada. Este aspecto, luego de ser demandado por la comunidad, fue subsanado por la autoridad competente.

Segundo, gente de la comunidad manifestó su desacuerdo sobre como el Estudio de Impacto Ambiental fue conducido y cuestionaron la información presentada ahí, alegando que el EEIA no está de acuerdo a la realidad de las comunidades y que mucha de la información, sobre el proceso, no llegó a todos los miembros de las comunidades. Este hecho no sólo dificulta la socialización de la información sino también limita la participación de la comunidad. Líderes de la comunidad y una mujer mencionaron estos puntos:

“Nosotros no sabemos quién ha hecho este trabajo, ni si la consultora ha venido a desarrollar el trabajo de consultoría por el sector, porque sólo nos han entregado un documento ya finalizado. Entonces a este documento tenemos diferentes observaciones: no está identificada nuestra estructura orgánica, y en algunas Capitanías no ha llegado información como para socializar”. (Mburuvicha, significa autoridad en Guaraní)

“...Nosotros somos víctimas de esos errores y creo yo que eso del EIA deberían dárnoslos a cada una de las Capitanías una fotocopia para poder analizar, nosotros que como dueños de casa sabemos dónde estamos durmiendo, donde estamos pisando, que terreno estamos pisando. Lo que estamos repudiando y estamos cansados, que sean otras personas las que diseñen y que todavía cobren a espaldas de nosotros, cuantos miles de dólares les habrá costado esa consultoría y todavía mal hecho, y nosotros no podemos ser víctimas de eso...”. (Mujer perteneciente a la comunidad)

“Tienen que respetarnos a nosotros, porque no queremos que pase lo que ya ha pasado con otros hermanos, finalmente firman, y después para lo último han hecho lo que han querido”. (Mburuvicha)

Considerando la importancia de estas observaciones, la comunidad decidió no firmar el convenio de validación, hasta que se agreguen sus observaciones en el Estudio Ambiental. A esta decisión, las autoridades representativas del gobierno respondieron con distintos argumentos, todos a favor de la firma del convenio. Primero, desde el MHE se reconoce que hay errores de fondo y forma en el documento, pero, asevera que las observaciones que se tiene, son precisamente para ser incorporadas en el convenio. Para lograr la firma del convenio, dicha institución ofreció facilidades, como ser, incorporar en el acuerdo que se compromete a revisar, una por una, las observaciones y asegurarse de que estén incorporadas en el documento, y, que antes de que salga la licencia ambiental, la comunidad revise el documento y de su aprobación.

En segundo lugar, la representante del Ministerio de Medio Ambiente y Agua argumentó que la no firma del convenio de validación contraviene a lo pactado en el acta de entendimiento, en el que ya se acordó una fecha para la firma, y, que la alteración de este procedimiento puede ser motivo de nulidad del proceso. Finalmente, para lograr la firma del convenio hizo propuestas similares a las del MHE:

“La sugerencia es que en el convenio de validación de acuerdos haya un compromiso del Ministerio de Hidrocarburos y Ministerio de Medio Ambiente y Agua para remitir el EEIA a la APG y a las estructuras de la Capitanía Kaami, Iupaguasu y Alto Parapetí, antes de la aprobación de la licencia ambiental. Para que en este tiempo perentorio de 15 días (el tiempo en el que se evalúa un EEIA) ustedes puedan verificar que todas las observaciones que ustedes han realizado, han sido subsanadas, y para que ustedes manifiesten que se proceda a la aprobación del Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental. Esa es la única sugerencia, y va conforme a lo señalado por el Ministerio de Hidrocarburos”.

En tercer lugar, el representante de YPFB también adoptó una postura en este proceso, a pesar de que su participación no está prevista en la normativa. Manifestó que su rol consiste en ser observador del procedimiento, es decir, verificar que se enmarque a lo establecido en la norma y que se ejecute en los plazos previstos. En cuanto al procedimiento de consulta del Bloque Iñau, argumentó que este fue llevado de acuerdo a la norma, y, en consecuencia, la decisión de no firmar no tiene justificativo alguno.

Quedó claro que, en el debate, los representantes de las diferentes instituciones gubernamentales (MHE, YPFB y Ministerio de Medio Ambiente y Agua) estaban alineados hacia el logro de la firma del convenio de validación, lo cual es muy confuso, considerando que las atribuciones e intereses de cada institución son opuestas. Todos utilizaron el argumento de que era importante que el acuerdo sea firmado ese día y no posponerlo, ya que esto pondría en peligro al proyecto y a los acuerdos de inversión de YPFB. Por su parte, los líderes de la comunidad enfatizaron en que ellos no tenían interés en bloquear el proyecto, pero, que iban a firmar el acuerdo una vez que el EEIA incluya a las otras dos comunidades.

Finalmente, a pesar de los intentos de las autoridades para lograr la firma del convenio, el resultado fue la postergación de esta etapa hasta principios del año 2011, fecha en la cual se firmó. En el mencionado convenio se aclara que, la matriz de identificación de impactos socio-ambientales y las recomendaciones y sugerencias efectuadas por la comunidad, serán incluidas en el EEIA del proyecto; así mismo, el MHE se compromete a realizar el seguimiento y control del proyecto, para hacer cumplir el mencionado estudio.

El convenio de validación de acuerdos se firmó en una reunión posterior en Camiri, el 13 de Enero de 2011. El acuerdo tiene tres secciones

principales; una lista de los posibles impactos y su categorización como “mitigable” y “no mitigable”; una lista de recomendaciones generales para el proyecto, y una con recomendaciones específicas para ser incluidas en el EEIA. Aproximadamente, la mitad de los posibles impactos, están en la lista como “no mitigable”. Los que son mitigables, principalmente, están relacionados al transporte y algunos efectos de la perforación y uso de explosivos. Se está de acuerdo con que el transporte debe llevarse a cabo durante ciertas horas del día, que la empresa tiene que mantener las carreteras, y que el uso de explosivos se debe evitar dentro de 150 metros de las zonas vulnerables a la erosión del suelo. Otros efectos de los explosivos y la afluencia de personal se encuentran entre los efectos no mitigable. Se establece, en el acuerdo, que estos aspectos del proyecto conducirán a la destrucción del hábitat natural, interrumpirán el ciclo reproductivo de las especies animales, importantes para el sustento local, incrementarán los precios de la canasta familiar e introducirán nuevas formas culturales y económicas que alterarán las formas tradicionales de vida. El convenio de validación también establece que un Monitoreo Socio Ambiental Indígena se conformará, por las tres comunidades en cuestión. La empresa se compromete a proporcionar información precisa y oportuna para apoyar la labor del Monitoreo.

6.4 LOS ACTORES EN EL PROCESO DE PARTICIPACIÓN

El Convenio de Validación de Acuerdos se firma exclusivamente por representantes del MHE, YPFB y comunidades indígenas. Los impactos socio-ambientales que se consideran son, exclusivamente, los que pertenecen a las comunidades indígenas. Teniendo en cuenta la larga tradición y trayectoria petrolera que tiene la Ciudad de Camiri y la importancia de la industria petrolera para esta ciudad y el municipio, es sorprendente que la Municipalidad y otros actores no sean incluidos en el proceso. Representantes de la Municipalidad, con quienes tuvimos la oportunidad de conversar, entre ellos, el Director de Desarrollo Económico Productivo, no estaban al tanto del proceso de participación realizado en la misma ciudad. Él manifestó que la Municipalidad nunca adopta un rol activo durante el proceso:

“En el tema de consulta, en el sector de hidrocarburos, la Municipalidad no participa, sólo lo hace a través de la revisión de la ficha ambiental”.

Otros entrevistados, tal como representantes de la APG y la Corporación de Desarrollo de Alemania (GTZ), mencionaron que la cooperación entre las comunidades indígenas y las municipalidades, con respecto a industrias extractivas, depende del “color” político del gobierno municipal y las relaciones personalizadas. Más allá de esto, no hay una integración formal de las municipalidades. En la etapa posterior al proceso de consulta y participación, donde se negocia el monto a ser otorgado como compensación, la Municipalidad tampoco juega un rol activo. La Municipalidad no define la cantidad que se recibirá como compensación y tampoco participa en la decisión sobre el destino de esos recursos.

“Nosotros, en el tema de compensación, casi no entramos con los Municipios, porque el gobierno municipal tiene su jurisdicción y las Capitanías tienen su TCO, que es su tierra, título” (Representante de Recursos Naturales de la APG).

Si bien es cierto lo que el representante de la APG indica, que los proyectos extractivos sujetos al proceso de participación están dentro de la jurisdicción de las organizaciones comunitarias y no de las municipalidades, es evidente que muchos de los posibles impactos afectan también a la jurisdicción municipal; por ejemplo al mercado laboral, la afluencia de personal, migración de trabajadores, carreteras e infraestructura. La falta de integración de las municipalidades es señal de una deficiente democracia en el proceso de participación, ya que los ciudadanos, que no se definen como miembros de una comunidad indígena, no están habilitados para expresar su opinión sobre un proyecto desarrollado en sus cercanías. También es un problema de gobernanza medio ambiental ya que, lo más probable, es que los técnicos de la municipalidad puedan identificar diferentes impactos ambientales que podrían ser mitigados.

6.5 RESUMEN DEL PROCESO DE PARTICIPACIÓN DEL PROYECTO PROSPECCIÓN SÍSMICA 2D BLOQUE IÑAU

La experiencia del proceso de consulta y participación del proyecto Prospección Sísmica 2D Bloque Iñau, demuestra tanto el empoderamiento como el desempoderamiento de las comunidades afectadas, en relación con sus derechos de participación. El marco jurídico establece algunos derechos y procesos formales que las entidades estatales están obligadas a seguir. No existe el derecho a veto, pero, el poder de las comunidades, está ligado a su capacidad para retrasar el proceso o amenazar con hacerlo. El rechazo de la firma del acuerdo, en Noviembre del 2010, dejó de manifiesto que el MHE se encuentra bajo presión para concluir rápidamente con los procesos de participación, y que ellos están dispuestos a incorporar diferentes demandas de las comunidades con el fin de llegar a un acuerdo. En este caso, el aporte que realizó la comunidad al acuerdo y el establecimiento de algunas limitaciones sobre cómo la empresa debe llevar a cabo el proyecto. El poder de las comunidades, es que las entidades estatales tienen que escuchar sus preocupaciones y tomar en cuenta alguna de ellas.

No obstante, las experiencias de este proceso de participación hacen visible el desempoderamiento de las comunidades. Los miembros de las comunidades sin una capacitación formal, tuvieron muy pocas oportunidades para evaluar los posibles impactos del proyecto, y, en consecuencia, debieron confiar en un pequeño equipo técnico que trabaja con muy pocos recursos. Las comunidades también fueron presionadas por la amenaza de que el proyecto pueda ser cancelado y que el desarrollo del país, en general, sería interrumpido si ellos no firman el acuerdo en función a lo programado (a pesar de que el error en el EEIA no fue responsabilidad de las comunidades). Los representantes de los órganos estatales (MHE, YPFB y Ministerio de Medio Ambiente

y Agua) actúan como una fuerza unida dedicada a impulsar la firma del acuerdo. Aunque el acuerdo contiene importantes aportes para la mitigación de los posibles impactos, no se puede decir que las comunidades tuvieron oportunidades sustantivas para participar en el diseño del proyecto.

7. CONCLUSIONES

- UN PROCESO DE PARTICIPACIÓN ADECUADO Y SUSTANTIVO, CON MECANISMOS QUE PERMITAN A LOS CIUDADANOS TENER UNA RENDICIÓN DE CUENTAS DE SUS LIDERES Y UN CONTROL DE LOS RECURSOS A SER DISTRIBUIDOS ENTRE LOS CIUDADANOS, ES LA MEJOR FORMA DE LOGRAR LOS OBJETIVOS GENERALES DE DESARROLLO.

63.

7.1 REFLEXIONES GENERALES

Los mecanismos que permiten a los ciudadanos participar en el modelo de extracción de recursos naturales y disfrutar de los beneficios que se generan de tal extracción, son de vital importancia para el desarrollo social, económico y político, como también para la sustentabilidad medio ambiental. Bolivia es uno de los países más avanzados en lo que respecta a la concesión de derechos de participación y consulta en proyectos extractivos. Por lo tanto, es de interés general evaluar el proceso de participación en el sector hidrocarburífero de este país, con el fin de aprender de las innovaciones políticas y de las constantes restricciones que existen sobre la democracia en la gobernanza de recursos naturales. En este informe se intentó evaluar el actual proceso de participación en Bolivia, a partir de un enfoque tanto del marco jurídico e institucional como de un caso en específico, para conocer como el marco legal se aplica en la práctica. Se identificaron algunas limitaciones en este marco que podrían debilitar la participación democrática y la eficiente gobernanza.

A nivel más general, se encontró el término del “doble discurso”, utilizado por algunos de nuestros informantes para referirse a la situación actual de la participación en el sector del gas boliviano. Este término expresa bien como el gobierno de Morales, por un lado, promueve y, en parte, implementa un discurso radical referente a que el pueblo tiene la propiedad de los recursos naturales, que los pueblos indígenas tienen derechos sobre sus territorios y la necesidad de una democracia ‘desde abajo’. Se han plasmado nuevos derechos en la actual Constitución y distintas normas establecen procesos para que las comunidades participen en el diseño de los proyectos. Este discurso se ha difundido internacionalmente, y Bolivia es considerada a la vanguardia en cuanto a la apropiación democrática de los recursos naturales. Por otro lado, Bolivia está buscando inversión extranjera para el sector de hidrocarburos y promociona una fuerte expansión de la industria extractiva. Representantes del gobierno, incluido el Vice-Presidente García Linera, han declarado públicamente que la expansión del sector del gas es imprescindible para generar mayores ingresos, para financiar programas sociales y el bienestar general, y que las comunidades son, con frecuencia, un obstáculo para lograr el interés general del país.

En nuestra opinión, es totalmente comprensible que Bolivia, uno de los países más pobres del continente latinoamericano, busque utilizar sus abundantes reservas de recursos naturales para generar desarrollo económico y social de sus ciudadanos. No estamos sugiriendo que algunas comunidades locales deban ser capaces de contener las perspectivas de desarrollo de todo el país. Después de todo, los recursos del subsuelo son de propiedad de todos los bolivianos, no sólo de los que están viviendo directamente sobre ellos. Nuestro punto es, más bien, que un proceso de participación adecuado y sustantivo, con mecanismos que permitan a los ciudadanos tener una rendición de cuentas de sus líderes y un control de los recursos a ser distribuidos entre los ciudadanos, es la mejor forma de lograr los objetivos generales de desarrollo, y la mejor manera de evitar la

“maldición de los recursos” problema que otros países ricos en recursos han sufrido. En lugar de un “doble discurso” que plantea un desarrollo económico y una participación democrática como dos objetivos opuestos e incompatibles, el gobierno debería apuntar a una estrategia más integral, para considerar a la participación sustantiva como un pilar para el amplio proceso de desarrollo. Esto significa que la participación tiene que ser un debate más profundo sobre el desarrollo local y que los pagos por compensación deben ser utilizados para el propósito del desarrollo local.

En la práctica, lo que se entiende por “participación” es frecuentemente un mero derecho a ser informado. En Bolivia, los derechos de las comunidades indígenas van más allá de un simple derecho a ser informado, pero, existen importantes limitaciones, tanto en el marco jurídico como en la práctica, que debilitan la participación sustantiva. Tenemos una serie de críticas y sugerencias al actual proceso de participación, concertadas sobre la base del estudio descrito anteriormente, las cuales esperamos que contribuyan a lograr que el proceso de participación en Bolivia sea más sustantivo y efectivo. En lo siguiente, se presentan resumidamente las debilidades del actual proceso:

Insuficiente independencia en la supervisión: El MHE es ambos ‘juez y parte’ en el proceso de consulta y participación, a cargo de promover tanto la actividad extractiva como la participación. Este problema se agrava debido a que YPFB (con su fuerte vínculo con el MHE) es cada vez más, la empresa que opera los proyectos. El Ministerio de Medio Ambiente y Agua tiene un rol subsidiario al del MHE, en el proceso, y no están claras las posibilidades que tiene de intervenir, de forma independiente, en las decisiones adoptadas por el MHE. En la práctica, no parece existir ninguna entidad capaz de controlar que el MHE esté llevando a cabo un adecuado proceso de participación.

Excesivo énfasis en el pago por compensación y una falta de control en el destino de los pagos por compensación: Estos pagos crean incentivos contrarios para todos los actores del proceso, que pueden conllevar, que los daños ambientales en lugar de mitigarse sean compensados. Esto para las comunidades significa obtener resultados rápidos y tangibles, para el MHE se facilita el logro del acuerdo, y para las empresas es, probablemente, más fácil y barato compensar que mitigar. Pero, a pesar de que se trata de una “solución fácil” para los actores involucrados, los impactos a largo plazo sobre la sustentabilidad ambiental son preocupantes. La participación se convierte más en un tema económico que en un debate sustantivo sobre el desarrollo local. Tampoco está claro qué sucede con los pagos por compensación una vez que son pagados, no existen mecanismos para garantizar que estos no sean capturados por grupos locales selectos o que sean utilizados con el fin de alcanzar un desarrollo local. Si grupos de élites locales se apoderan de los pagos por compensación, se da lugar a otro incentivo contrario, ya que los líderes locales están en condición de “negociar” una mitigación ambiental por pagos de compensación más altos.

Falta de capacidad, en la población de las comunidades, para participar efectivamente: Como fue evidente en el caso del proceso de participación del proyecto “Prospección Sísmica 2D Bloque Iñau”, los miembros de la comunidad no son capaces de participar de manera activa e informada en la evaluación de los impactos, y esta evaluación depende de un equipo técnico que trabaja con escasos recursos. El EEIA es un documento altamente técnico que requiere de competencia técnica para ser comprendido, y es poco probable que la mayoría de las comunidades tengan esta capacidad.

Falta de inclusión de las municipalidades en el proceso: La falta de integración de los municipios, da lugar a estructuras poco claras sobre los derechos y responsabilidades, y es tanto un problema de democracia como de gobernanza medio ambiental. Los ciudadanos locales que no se identifican con los miembros de una comunidad indígena, no tienen la oportunidad de expresar sus opiniones sobre los proyectos que se desarrollan en sus alrededores, y los municipios que se ven afectados no tienen la oportunidad de sugerir métodos de mediación o planear una adecuada mitigación.

7.2 SUGERENCIAS

En base a las debilidades que encontramos en el proceso, sugerimos las siguientes recomendaciones para fortalecer de manera sustantiva la participación y los resultados del desarrollo del sector hidrocarburífero:

Los representantes de la comunidad que llevan a cabo los estudios independientes, la evaluación del EEIA y los monitoreos, deben ser debidamente capacitados y financiados. Esta capacitación no debe ser realizada por el MHE, sino por el Defensor del Pueblo (posiblemente con la asistencia del PNUD), que al parecer es más independiente, tiene menos intereses en la actividad extractiva, y tiene mayor experiencia en el trabajo con las comunidades. Ya existen requisitos legales para que las empresas financien el proceso de participación y monitoreo, pero, la capacitación debe ser incluida como un elemento de estos requisitos. Y las autoridades tienen que mejorar el cumplimiento de estos requisitos.

Se debe fortalecer el rol del Ministerio de Medio Ambiente y Agua en la Evaluación Ambiental y el monitoreo. El MMAA debe actuar como una autoridad independiente en estos temas, en contra de la fuerte posición, del MHE e YPFB, a favor de la extracción.

Se debe reflexionar sobre el establecimiento de mecanismos para monitorear los pagos por compensación a las comunidades, y algunos requisitos generales de cómo se deben gastar estos fondos. El objetivo principal de este monitoreo no debe ser un micro- control sobre cómo los pagos por compensación son gastados, pero, si evitar la corrupción y el gasto discrecional de las élites locales. Las comunidades que reciben pagos por compensación deben tener como requisito la creación de planes de inversión, a través de toma de decisiones democráticas dentro de las comunidades, y estos deben estar sujetos a una auditoría realizada por autoridades independientes.

67.

68.

APÉNDICE N°1. LISTA DE LAS ENTREVISTAS.

No	Nombres	Cargos	Ubicación
1	Roberto Quiros	Asesor Jurídico, Asamblea Permanente de DDHH	La Paz
2	Teddy Cuentas	Ex Vice Ministro de Minería	La Paz
3	Farit Rojas	Académico de la Facultad de Derecho, Universidad Católica Boliviana	La Paz
4	Eduardo Rodríguez Veltzé	Decano de Derecho, Universidad Católica Boliviana y Ex-Presidente del Estado	La Paz
5	Omar Quiroga y Lourdes Calla (Jefe de Unidad de Prevención y control socio-ambiental)	Director General de Gestión Social-Ambiental, Ministerio de Hidrocarburos y Energía (MHE)	La Paz
6	Marcelo Oropeza	Administrador de Proyecto "Consulta y Participación" del MHE	La Paz
7	Nardy Suxo	Ministra de Transparencia Institucional y Lucha Contra la Corrupción (MTILCC)	La Paz
8	Crispín Mamani	Consultor Socio Ambiental MHE	La Paz
9	Reynaldo Morales Medina	Secretario General del Sindicato de FSTPB La Paz	La Paz
10	Olmer Torrejón	Jefe de Gabinete MTILCC	La Paz
11	José Domingo	Secretario Ejecutivo, FSTPB Nacional	La Paz
12	Paloma Gutierrez y Jonni Tola	Responsables de Atención y Seguimiento a la Demanda Social del Viceministerio de Coordinación con Movimientos Sociales y Sociedad Civil	La Paz
13	Boris Bismarck Antezana	Representante, Defensor del Pueblo La Paz	La Paz
14	Pedro Calisaya	Unidad de Quejas, Defensor del Pueblo	La Paz
15	Hugo Fernández	Director de Finanzas, Municipalidad de Camiri	Camiri
16	Jorge Campos	Director de Desarrollo Económico Productivo, Municipalidad de Camiri	Camiri
17	Maria Isabel Canedo	Asesora, Tema Juventud, GTZ	Camiri
18	Roselyn Flores	Area Social, Pastoral Social Caritas	Camiri
19	Nelson Bartolo	Secretario de Recursos Naturales, Asamblea del Pueblo Guarani (APG)	Camiri
20	Hugo Molina (técnico Alto Parapetí) + Fidel (Dirigente de RRNN Alto Parapetí) + Técnico de Iguapasa	Miembro de Equipo Técnico, Alto Parapetí	Camiri
21	Fidel, man from community	Dirigente, Alto Parapetí	Camiri
22	Reynaldo Gómez	Técnico local, monitoreador	Camiri
23	Freddy Hurtado	Representante, YPFB, zona Chaco	Camiri
24	Angélica Satsuri	Autoridad, Apoyo a la organización, CONAMAQ	La Paz
25	Analia Guachalla	Inspectora Medio Ambiental, encargada de Consulta y Participación, dependiente de la Dirección General de Medio Ambiente y Cambios Climáticos	La Paz
26	Miguel Angel Vargas	Area Jurídica, Regional La Paz, CEJIS	La Paz
27	Eugenio Mullucundo	Coordinador Programa DD.HH. De las Naciones y Pueblos Indígena, Originario Campesino	La Paz

70.

BIBLIOGRAFÍA

ACSUR-CEDIB. 2008. *Un análisis de la 'nacionalización' de los hidrocarburos en Bolivia ¿Responsabilidad corporativa o derechos sociales?* CEDIB: Cochabamba.

Arandia, J. 2010. *Hay varias observaciones a la Ley de Hidrocarburos.* CEDIB: Cochabamba.

Ayo, D. 2004. *El control social en Bolivia. Una reflexión sobre el Comité de Vigilancia, el Mecanismo de Control Social y demás formas de control social.* El país: Santa Cruz

Bebbington, A. 2011. An Andean Avatar: Post-Neoliberal and Neoliberal Strategies for Securing the Unobtainable. *New Political Economy* 16(1): 131-145.

Cabero, J. 2009. *Control Social en Bolivia: el gas que se hace.* Fundación Social Uramanta: Cochabamba.

CEDLA. 2005. La norma olvida la nacionalización. Ley de Hidrocarburos favorece a los mismos de siempre. *Alerta Laboral* 40: 1-4.

CEJIS - Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social. 2010. *Alistan leyes y reglamentos para limitar el derecho a la consulta previa.* FOBOMADE: La Paz.

Centro de Políticas Públicas. s.f. <http://www.politicaspublicas.net/panel/imp/392-decreto-124.html> [10 February 2011].

Centro Nacional de Capacitación - CENCAP. 2007. *Sistemas de Administración y Control Gubernamentales establecidos en la Ley N° 1178.* Contraloría General de la República de Bolivia: La Paz.

Clavero, B. 2010. *Consulta y consentimiento previo, libre e informado a la luz del derecho internacional de los derechos humanos.* SENA: La Paz.

Finer, M., Jenkins, C. N., Pimm, S. L., Keane, B., & Ross, C. 2008. Oil and Gas Projects in the Western Amazon: Threats to Wilderness, Biodiversity, and Indigenous Peoples. *PLoS ONE*, 3(8): 1-9.

FOBOMADE. 2010. *Alistan leyes y reglamentos para limitar el derecho a la consulta previa.* FOBOMADE: La Paz.

García, F. 2005. *El estado del arte del derecho indígena en Ecuador.* Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) 41: 151-170.

García, F., Sandoval, M. 2007. *Los pueblos indígenas del Ecuador: derechos y bienestar.* Informe alternativo sobre el cumplimiento del Convenio 169 de la OIT. FLACSO: Quito.

Gyarmati, G. 1987. La pedagogía de la participación: Una teoría política del bienestar psicosocial. En *Hacia una teoría del bienestar psicosocial*, Gyarmati G (Coord.). Pontificia Universidad Católica de Chile, Facultad de Ciencias Sociales: Santiago de Chile; 231-244.

Incháustegui, C. M. P. 2010. *Connections between FDI, Natural Resources Access and Local Development: The case of Antamina mine, Peru*. Master's thesis: Department of Geography, University of Bergen.

Juárez, JM., Comboni, S. 1997. *Sistema Educativo Nacional de Bolivia*. Ministerio de Desarrollo Humano- Secretaría Nacional de Educación y Organización de Estados Iberoamericanos: La Paz.

López, JL. 2007. *El Derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas en Bolivia*. Latinas Editores: Oruro.

Meza-Lopehandía, M. s.f. *El reglamento sobre consulta a pueblos indígenas, propuesto por el Gobierno de Chile, la buena fe y el derecho internacional de los Derechos Humanos*. Mapuexpress (Informativo Mapuche).

Ministerio de Hidrocarburos y Energía. 2010. *Consulta y participación, II Seminario Bolivia Post Constituyente*. Boletín Energético: La Paz.

Ministerio de Hidrocarburos y Energía. 2011. http://www.hidrocarburos.gob.bo/sitio/index.php?option=com_content&view=article&id=938 [3 January 2011].

Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha Contra la Corrupción. 2010. Control Social.

Organización Internacional del Trabajo. 2003. *Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales: Un Manual*.

Organización Indígena de Colombia - ONIC. 2010. *Los pueblos indígenas de Colombia y su pervivencia en medio del conflicto armado interno*. Informe al Foro Permanente para las cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas: Bogotá.

Reporte Energía. 2010. *Crece el debate sobre "veto" indígena en hidrocarburos*. Reporte Energía: Santa Cruz.

Rodríguez, G. 2010a. En *Hay varias observaciones a la Ley de Hidrocarburos*, Arandia, J. (author). CEDIB: Cochabamba.

Rodríguez, G. 2010b. Cinco falencias graves en el proyecto de Ley de Hidrocarburos. *PetroPress* 18: 24-27.

Rodríguez, GA. 2005. La consulta previa a pueblos indígenas. En Comunidades Étnicas en Colombia. *Cultura y Jurisprudencia*. Universidad del Rosario: Bogotá; 1-21.

Slack, K. 2004. Sharing the Riches of the Earth: Democratizing Natural Resource-Led Development. *Ethics and International Affairs* 18(1): 47-62.

Vargas, M. 2009. Derecho de consulta, participación y consentimiento libre, previo e informado. *PetroPress* 16: 18-21.

Villegas, P. 2010a. ¿Puede haber Consulta Previa entre la escopeta y las palomas? *PetroPress* 22: 8-11.

Villegas, P. 2010b. ¿Representa Yacimiento Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) al Estado boliviano? *PetroPress* 18: 20-23.

74.

CENTRO DE ECOLOGÍA URBANA

El Centro de Ecología Urbana lleva a cabo varios tipos de proyectos sobre desarrollo medio ambiental y social. Estamos trabajando en los campos de investigación, consultoría, arquitectura y arte, y hacemos uso de enfoques interdisciplinarios que combinan una diversidad de métodos. Esto nos permite explorar los complejos desafíos del desarrollo de manera innovadora. El Centro de Ecología Urbana lleva a cabo tanto proyectos por iniciativa propia como trabajos encargados por actores públicos y privados.

WEB WWW.BYOKOLOGI.NO

CORREO POST@BYOKOLOGI.NO