

LA APLICACIÓN EN BOLIVIA DEL CONVENIO 169 SOBRE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES EN PAÍSES INDEPENDIENTES DE LA OIT*

Carlos VILLARROEL SANDOVAL**

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Datos generales sobre Bolivia*. III. *Aprobación y ratificación del Convenio 169 por el Congreso Nacional Boliviano*. IV. *Consecuencias del Convenio 169 en el Sistema Jurídico Boliviano*. V. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

La elaboración de esta ponencia tiene el propósito de describir el impacto que tuvo el Convenio 169 en el sistema jurídico boliviano, a partir de su aprobación y ratificación, y presentar, como marco del Convenio 169, un panorama general de Bolivia, para conocimiento de los participantes mexicanos y de otros países, en las Jornadas Lascasianas de 1999.

Hace falta agregar al trabajo descriptivo, análisis críticos que sean producto de la observación y seguimiento sociológicos de la realidad social de los pueblos indígenas y de su entorno nacional, a partir del Conve-

* Agradecimientos: al doctor José Ordóñez, impulsor de las Jornadas Lascasianas, por haberme invitado a participar como ponente; al ingeniero Alfonso Alem Rojo, director ejecutivo en México de la Fundación Rigoberta Menchú Túm, que como diputado boliviano participó en las conquistas legales de los pueblos indígenas de Bolivia, por haberme facilitado la compilación 1991-1997 sobre legislación indígena, realizada por Jorge Luis Vacaflor González, en su momento asesor jurídico en asuntos agrarios e indígenas de la vicepresidencia de la República de Bolivia, publicada en 1997, obra que fue determinante para la elaboración de este trabajo; al doctor Raúl Araoz Velásco, diputado boliviano en activo, que se encuentra en México asistiendo a un encuentro interparlamentario sobre derechos indígenas, por haberme proporcionado valiosa información y comentarios, principalmente en relación con el nuevo Código de Procedimiento Penal Boliviano.

** Catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

nio 169 y las modificaciones introducidas en el sistema jurídico boliviano, que tengan por objeto mostrar la eficacia social de esta normatividad, como instrumento de estos pueblos para defender sus derechos.

Por otra parte, es necesario conocer si dicha normatividad armoniza plenamente, o debe armonizar, con el derecho sustantivo y procedimental nacional. Asimismo, es necesario analizar la correlación de la defensa de los derechos de los pueblos indígenas con la globalización jurídica actual, que a toda costa viene imponiendo el neoliberalismo económico. También se requiere analizar si la enseñanza del derecho es incluyente de los derechos de los pueblos indígenas y si la formación académica de los abogados les capacita para prestar servicios profesionales en el ámbito del derecho indígena. En caso de encontrar respuestas negativas, cuáles serían las mejores alternativas para hacer efectivos estos derechos, en concordancia con su entorno jurídico nacional. Éstos son temas importantes, entre muchos otros, que debieran ser abordados en próximos encuentros.

II. DATOS GENERALES SOBRE BOLIVIA

Los pueblos indígenas de Bolivia, se estima, constituyen el 55% de la población total; los mestizos (de ascendencia mixta india y europea) representan del 25% al 30% de la población total; y la gente europea (principalmente española) constituye del 5% al 15% de la población total. Los dos pueblos indígenas más grandes son los *quechuas*, que representan más del 30% de la población total, y los *aymarás*, quienes constituyen algo más del 25% de la población total. Con una representación menor se encuentran los pueblos indígenas de oriente, de los llanos y las selvas tropicales de Bolivia.

Estos pueblos mantienen una vinculación indisoluble con el territorio boliviano. Se distribuyen en tierras y recursos con características singulares determinadas por las montañas de Los Andes, que cubren una extensión de 650 km. Los Andes se dividen en dos grandes cordilleras separadas por una ancha meseta conocida como Altiplano, que tiene una elevación promedio de 3,600 m. y es una de las áreas pobladas más altas en el mundo. El Altiplano, de 840 km. de largo y un promedio de 140 km. de ancho, es dominado por el lago navegable más alto de mundo, el famoso Lago Titicaca, ubicado en la frontera boliviana-peruana.

En la Cordillera Occidental, que forma frontera con Chile, los picos nevados alcanzan alturas que van desde 5,700 m., sobre el nivel del mar,

hasta 7,014 m. En promedio, 6,500 m. El nevado de Ancohumá es el punto más alto de Bolivia.

En esta parte de Bolivia predominan las comunidades campesinas del occidente boliviano, asentadas en el altiplano y valles con población *quechua* y *aymará*, principalmente, espacio geográfico en el que se desarrolló la minería y el latifundio, donde se establecieron relaciones de servidumbre, régimen que prevaleció fuertemente hasta 1952, año en que aconteció la Revolución boliviana, que logró modificar estas relaciones mediante la nacionalización de las minas y la reforma agraria.

El Altiplano es frío y duro todo el año a causa de la altura. Las temperaturas diurnas alcanzan hasta 15 °C y 18 °C, y en las noches, baja hasta el congelamiento, especialmente durante el invierno (junio-agosto). La precipitación suma 700 mm. sobre las costas de Lago Titicaca, que es tan grande y profundo que ejerce un efecto marino moderador sobre el clima del Altiplano norteño, y hasta 125 mm. en las partes más áridas de la meseta. El Altiplano, por su extremada altura tiene una delgada capa de vegetación y en él viven la llama, la alpaca, la vicuña, y la chinchilla. Se atribuye a estas características geográficas y climáticas el modo de ser invertido y melancólico del indígena boliviano altiplánico.

La Cordillera Oriental es dominada por los nevados del Illampu, con 6,485 m., y el Illimani, con 6,882 m., y corre en dirección noroeste-sudeste y se abre hacia las tierras bajas de la cuenca amazónica. En una estrecha franja de esta cordillera, se encuentran los valles de los territorios de Cochabamba, Sucre, y Tarija. En los valles y yungas también se dispersan los *quechuas* y *aymarás*. Los valles son el hábitat del puma, el conejo y ciervo. Los *Yungas* o valles cálidos son apreciablemente más cálidos y a causa de su altura inferior poseen un clima húmedo subtropical, caracterizado por una precipitación anual pesada, con más de 1,250 mm., una humedad alta a lo largo del año y una temperatura anual de 23 °C.

Los pueblos orientales, que se conocen como pueblos indígenas del oriente y de la amazonía bolivianos, se dispersan, en menor número que los *quechuas* y *aymarás*, en una superficie que comprende las tres cuartas partes de Bolivia, donde se localizan los llanos orientales, que se inclinan gradualmente desde elevaciones de 450 m. hasta 200 m., en las fronteras con Brasil, Paraguay y Argentina. Los llanos norteños del Beni son bañados por los ríos Beni y Mamoré, importantes tributarios de la gran cuenca fluvial amazónica, cuya superficie es cubierta por extensos bosques subtropicales, como la sabana del Beni. En los llanos el clima es caliente y

subtropical, con una precipitación estival pesada y clima más seco en el norte y un clima más templado hacia el sur. En los bosques de lluvia tropical amazónica son abundantes la caoba, goma, castaña, nuez, soja y trigo, riquezas aún invaluable e intactas. Los animales usualmente encontrados en los bosques lluviosos incluyen el jaguar, capibara, mono, cierta variedad de osos, ardilla, jabalí, tucán y la anaconda, entre otros.

Bolivia tiene actualmente una superficie de 1,098,581 km². Al nacer a su vida independiente tenía una superficie de casi el doble y tenía acceso al Océano Pacífico, pero extensos territorios limítrofes con Brasil y Paraguay los perdió en sendas guerras. En el conflicto bélico con Chile perdió su litoral oceánico. A diferencia de todos los países, es el único que tiene dos capitales, una capital denominada constitucional, que es Sucre, y una capital considerada como administrativa, que es La Paz. Su moneda es el Boliviano (Bs.) (actualmente 5.75 Bs. por 1 US\$). La población hasta 1997 se estimó en 6'823,048. Hay una densidad de 6.7 habitantes por Km². Sus idiomas oficiales son el español, *quechua*, *aymará* y *tupiguaraní*. Votan todos los ciudadanos que hayan alcanzado la edad de dieciocho años, por reforma constitucional reciente (hasta hace poco debían cumplir veintiún años).

Su sistema ejecutivo comprende al presidente y vicepresidente, elegidos mediante sufragio directo por un periodo de cinco años, no reelegibles para el periodo inmediato. Hay un gabinete de ministros nombrados por el presidente. El sistema legislativo comprende un Congreso bicameral formado por el Senado y la Cámara de Diputados. Son veintisiete senadores, tres por cada departamento, elegidos por cinco años, y ciento treinta diputados, elegidos también por cinco años. Su sistema judicial comprende una Corte Suprema de Justicia, con doce magistrados nombrados por el Congreso por diez años, un Tribunal Constitucional, un Consejo de la Judicatura, Cortes de Distrito en cada departamento y juzgados provinciales y locales.

Los departamentos (subdivididos en provincias y cantones) están gobernados, cada uno de ellos, por un prefecto nombrado por el presidente de la República. Las capitales departamentales tienen consejos municipales autónomos. Las provincias están administradas por subprefectos.

Bolivia es un país lacustre que se encuadra en el centro de Sudamérica. Se comunica al norte y al este con Brasil, al sudeste con Paraguay, al sur con Argentina, y sobre el oeste con Chile y Perú. Tiene gran riqueza natural, sus montañas retienen depósitos ricos de minerales, pero ellos están a alturas de 4,000 a 4,550 m., donde la labor física es sumamente difícil.

La división política de Bolivia comprende nueve departamentos. A continuación se precisan la superficie de cada uno de ellos y el número de habitantes por departamento, según el censo de 1992, y habitantes por ciudad, estimado a 1998:

Beni, tiene una superficie de 213,174 km², 276,174 habitantes; su capital es Trinidad, con 38,833 habitantes. Se encuentra a una altura de 155 m., sobre el nivel del mar.

Cochabamba, tiene una superficie de 55,631 km², 1'110,205 habitantes; su capital, del mismo nombre, tiene 403,600 habitantes. Se encuentra a una altura de 2,558 m., sobre el nivel del mar.

Chuquisaca, tiene una superficie de 51,524 km², 453,756 habitantes; su capital es Sucre, con 105,800 habitantes. Se encuentra a una altura de 2,790 m., sobre el nivel del mar.

La Paz, tiene una superficie de 133,985 km², 1'900,786 habitantes; su capital del mismo nombre tiene 1'049,800 habitantes. Se encuentra a una altura de 3,627 m., sobre el nivel del mar.

Oruro, tiene una superficie de 53,588 km², 340,114 habitantes; su capital del mismo nombre tiene 176,700 habitantes. Se encuentra a una altura de 3,709 m., sobre el nivel del mar.

Pando, tiene una superficie de 63,827 km², 38,072 habitantes; su capital es Cobija, con 4,852 habitantes. Se encuentra a una altura de 202 m., sobre el nivel del mar.

Potosí, tiene una superficie de 118,218 km², 645,889 habitantes; su capital del mismo nombre tiene 176,700 habitantes. Se encuentra a una altura de 3,977 m., sobre el nivel del mar.

Santa Cruz, tiene una superficie de 370,621 km², 1'364,389 habitantes; su capital es Santa Cruz de la Sierra y tiene 529,200 habitantes. Se encuentra a una altura de 416 m., sobre el nivel del mar.

Tarija, tiene una superficie de 37,623 km², 291,400 habitantes; su capital del mismo nombre tiene 58,319 habitantes. Se encuentra a una altura de 1,866 m., sobre el nivel del mar.

III. APROBACIÓN Y RATIFICACIÓN DEL CONVENIO 169 POR EL CONGRESO NACIONAL BOLIVIANO

Bolivia es uno de los países que aprobó y ratificó muy pronto el Convenio 169, por la Ley número 1257 de 11 de julio de 1991, a sólo casi dos años de la aprobación por la 76a. Conferencia de la Organización Interna-

cional del Trabajo, realizada el 27 de junio de 1989. El Congreso Nacional Boliviano lo aprobó y ratificó el 21 de junio de 1991.

Bolivia, al haber comunicado su aprobación y ratificación del Convenio 169, para su registro, al director general de la Oficina Internacional del Trabajo, quedó obligada a su cumplimiento, a los doce meses después de este acto, de conformidad con lo establecido en los artículos 37 y 38 del propio Convenio.

Antes de su aprobación y ratificación en Bolivia, el Convenio 169 fue difundido por sectores de la Iglesia Católica Boliviana que realizan trabajo pastoral en los pueblos indígenas y/o campesinos, integrados por *quechuas*, *aymarás* y *orientales*, a fin de promover su estudio y ejercer influencia en las esferas oficiales, para lograr su aprobación y ratificación por parte de Bolivia.

La intervención religiosa en la difusión del Convenio 169 en Bolivia ha sido importante, como lo es y ha sido en otros ámbitos de la vida nacional boliviana. A propósito de la importancia religiosa en Bolivia, como dato adicional, es pertinente señalar que por lo dispuesto en el artículo 3o. de la Constitución Política de Bolivia, el Estado reconoce y sostiene la religión católica, apostólica y romana, y garantiza el ejercicio público de todo otro culto. Asimismo, este artículo establece que las relaciones con la Iglesia Católica se regirán mediante concordatos y acuerdos entre el Estado boliviano y la Santa Sede. De aquí se desprende la gran influencia que la Iglesia Católica tiene en las esferas de gobierno y, por ello, puede afirmarse, en este caso, que la aprobación y ratificación del Convenio 169 por parte de Bolivia se debió en gran medida al apoyo de esta institución religiosa en favor del citado Convenio internacional.

Esta actitud de la Iglesia Católica, ahora favorable a los pueblos indígenas de Bolivia, contradice totalmente las corrientes sociológicas del pasado, que se basaban en la idea conocida como “darwinismo social”, que en su momento justificaban los intereses, la dominación y explotación económica de la Europa católica sobre los pueblos originarios de Bolivia, a los que en principio los colonizadores y, posteriormente, los gobiernos de la República denominaban, indistintamente, “indios”, “tribus”, “infeles”, “neófitos”, “bárbaros”, disuadidos de que constituirían razas inferiores.

Para los colonizadores españoles y gobiernos de la República, los pueblos indígenas siempre constituyeron un problema social. Por esta razón el gobierno boliviano, desde sus inicios, decidió delegar el problema de los “indios” a las misiones de religiosos católicos.

Así, el presidente Andrés de Santa Cruz, mediante Ley de 27 de septiembre de 1831, encarga a los religiosos franciscanos la atención como párrocos misioneros, de las misiones de Mosetenes, Caupolicán, Guanay, Yuracarés, Guarayos y la Cordillera, los de Potosí y Tarija. Esta Ley consideraba que “el medio más eficaz y suave para reducir a la sociedad civil y religiosa, tantos infieles que existen en el territorio de la República, es la prosecución de las Misiones evangélicas”, señalando de manera categórica que el objetivo de las Misiones era preparar a los bárbaros para la vida civilizada.

Posteriormente, la intervención de la Iglesia Católica en los asuntos indígenas, se consolidó jurídicamente con la Ley de 10 de septiembre de 1871, promulgada por el presidente Agustín Morales, mediante la cual la Asamblea Constituyente autorizó al Ejecutivo aprobar el Reglamento de Misiones, presentado por fray Alejandro Ércole, que fue aprobado por resolución de 13 de septiembre del mismo año. El artículo 4o. del Reglamento señalaba que “Los indios neófitos estarán bajo la tutela de los padres conversores, hasta que la misión sea declarada doctrina o parroquia rural”.

Las condiciones sociales en Bolivia cambiaron con el advenimiento de la revolución minera y agraria en 1952. No obstante, surge la pregunta sobre si el apoyo de algunos sectores de la Iglesia Católica, a los pueblos indígenas, obedece aún a la mentalidad del tutelaje.

Es importante mencionar que la aprobación y ratificación del Convenio 169 se debe, sin duda, no sólo al apoyo de sectores de la Iglesia Católica, sino fundamentalmente a la lucha emprendida legal y políticamente por los propios pueblos indígenas, a través de sus organizaciones naturales y la participación de partidos políticos en favor de la protección de los derechos indígenas.

IV. CONSECUENCIAS DEL CONVENIO 169 EN EL SISTEMA JURÍDICO BOLIVIANO

Podría decirse que hay una correlación de causa y efecto entre el Convenio 169 y el sistema jurídico boliviano, siendo aquel la causa para que éste se modifique.

1. *Reformas a la Constitución Política del Estado boliviano*

A nivel constitucional, el Convenio 169 fue aprobado y ratificado en 1991, en el marco de la Constitución Política del Estado de 1967, que fue

abrogada en 1995. La Constitución abrogada no contemplaba disposiciones relativas a los pueblos indígenas. La nueva Constitución se publicó por la Ley número 1615 de 6 de febrero de 1995. Entre las modificaciones que incorporó destacan, en relación con los pueblos indígenas, las contenidas en los artículos 1o., 127 y 171.

El artículo 1o. se refiere a Bolivia como una República no sólo libre, independiente y soberana, sino también multiétnica y pluricultural. Además, agrega que la forma democrática representativa que adopta se funda en la unión y la solidaridad de todos los bolivianos. Estos cambios guardan correspondencia con lo establecido en los artículos 2o. y 3o. del Convenio 169, que pugnan por asegurar a los miembros de los pueblos indígenas gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población y se promueva la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de estos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, así como sus instituciones.

El artículo 127 incorpora la figura del *defensor del pueblo*, con la misión de velar por la vigencia y el cumplimiento de los derechos y garantías de las personas en relación con la actividad administrativa de todo el sector público, así como velar por la defensa, promoción y divulgación de los derechos humanos, con facultades para interponer los recursos de inconstitucionalidad, directo de nulidad, amparo y *habeas corpus*, sin necesidad de mandato.

Aunque este defensor no se instituye expresamente para defender los derechos de los pueblos indígenas bolivianos, se entiende que su área de acción los incluye, además quedan comprendidos dentro del término “pueblo”. En este sentido, el *defensor del pueblo* se encuentra en las hipótesis previstas en el artículo 3o. del Convenio 169, para cuidar que los pueblos indígenas gocen plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación de ningún tipo.

A su vez, el artículo 171, además de reconocer la personalidad jurídica de las organizaciones sindicales campesinas, tales como asociaciones y sindicatos, reconoce la personalidad jurídica de las comunidades indígenas y campesinas; asimismo, reconoce, respeta y protege en el marco de la ley, los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas que habitan en el territorio nacional, especialmente los relativos a sus tierras comunitarias de origen, garantizando el uso y aprovechamiento

sostenible de los recursos naturales, a su identidad, valores, lenguas, costumbres e instituciones.

También faculta a las autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas para ejercer funciones de administración y aplicación de las normas propias de las comunidades como solución alternativa de conflictos, de conformidad con sus costumbres y procedimientos, siempre que no sean contrarias a la Constitución vigente y las leyes, y encomienda a la ley compatibilizar estas funciones con las atribuciones de los poderes del Estado.

Las modificaciones incorporadas en la Constitución Política boliviana por el artículo 171 vienen a materializar los fines perseguidos por el Convenio 169, en sus artículos 6o., 7o. y 8o.

Estos fines consisten en posibilitar a los pueblos indígenas, por conducto de sus instituciones representativas, ejercer sus derechos a participar en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan; a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida que éste afecte sus vidas, creencias, instituciones, bienestar espiritual y las tierras que ocupan o utilizan; y a conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas sean compatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional y los derechos humanos internacionalmente reconocidos.

En suma, los artículos 1o., 127 y 171 incorporados a la Constitución Política boliviana vigente desde 1995 son concordantes con el Convenio 169.

2. Suscripción de otros convenios internacionales

También, como consecuencia de la aprobación y ratificación del Convenio 169, en 1991, Bolivia aprobó y ratificó en 1993 la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conocida como el “Pacto de San José de Costa Rica”, suscrita el 22 de noviembre de 1969. Tuvieron que pasar 24 años para que por la Ley número 1430, de 11 de febrero de 1993, el Congreso Nacional reconociera la competencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y como obligatoria de pleno derecho, incondicionalmente y por plazo indefinido, la jurisdicción y competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, conforme a lo establecido en los artículos 45 y 62 de la citada Convención.

Asimismo, por la Ley número 1468 de 18 de febrero de 1993, Bolivia aprobó y ratificó el Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, suscrito en Madrid el 24 de julio de 1992.

Por la Ley número 1599 de 18 de octubre de 1994, Bolivia aprobó y ratificó la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, adoptada el 9 de junio de 1994.

Posteriormente, por la Ley número 1641 de 5 de julio de 1995, Bolivia aprobó y ratificó el Convenio de Sede entre el Gobierno de Bolivia y el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, suscrito en la ciudad de Salvador-Bahía, en julio de 1993.

En el ámbito de ordenamientos derivados de la Constitución, relacionados directa o indirectamente con la protección de los derechos de los pueblos indígenas, integran el sistema jurídico boliviano once leyes, de las cuales cuatro fueron expedidas en el marco de la Constitución de 1967, pero después de haberse aprobado y ratificado el Convenio 169, por la Ley de 11 de julio de 1991, y siete se expidieron con posterioridad a la entrada en vigor de la nueva Constitución, en 1995.

3. *Ley que declara al molle como árbol símbolo de los valles interandinos de Bolivia*

Por la Ley número 1278 de 22 de octubre de 1991, uno de los árboles con los que más se identifican los pueblos *quechuas* y *aymarás*, conocido con el nombre común de *molle*, cuya denominación científica es *schinus molle*, fue declarado *árbol símbolo de los valles interandinos de Bolivia*, prohibiéndose para cualquier fin la tala de este árbol.

4. *Ley de Protección y Conservación del Medio Ambiente y los Recursos Naturales*

Asimismo, por la Ley número 1333 de 27 de abril de 1992, se decretó la regulación de la protección y conservación del medio ambiente y los recursos naturales. En los artículos 64, 66, 67 y 92 se establece que la declaratoria de áreas protegidas es compatible con la existencia de comunidades tradicionales y pueblos indígenas, considerando los objetivos de la conservación y sus planes de manejo; que el Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios fomentará la ejecución de planes de restau-

ración de suelos de uso agrícola en las distintas regiones del país; y que 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 de hacer uso de los derechos que la presente Ley le confiere.

5. Ley de Ministerios del Poder Ejecutivo

Se expidió la Ley número 1493 de 17 de septiembre de 1993, denominada Ley de Ministerios del Poder Ejecutivo, cuyos artículos 17, 19 y 20 otorgan competencia a los Ministros de Justicia, de Desarrollo Humano y de Desarrollo Sostenible y de Medio Ambiente, para disponer la divulgación y promoción del conocimiento de los derechos humanos; realizar acciones de salud incluyendo la nutrición, saneamiento e higiene en el desarrollo rural y social de las comunidades y pueblos originarios, preservando su identidad y organización; programar el uso y administrar los recursos, agua, aire y tierra con sus diferentes vocaciones de uso que son patrimonio del Estado, y regular su aprovechamiento en el marco del manejo integral de cuencas; respectivamente.

6. Ley de Participación Popular

Por la Ley número 1551 de 20 de abril de 1994, se decretó la regulación de la participación popular. Esta Ley fue objeto de modificaciones y ampliaciones por Ley número 1702 de 17 de julio de 1996, para adecuarse a la Constitución vigente de 1995. El artículo 1o. de esta Ley reconoce, promueve y consolida el proceso de participación popular, articulando a las comunidades indígenas, pueblos indígenas, comunidades campesinas y juntas vecinales, respectivamente, en la vida jurídica, política y económica del país; procura mejorar la calidad de vida de la mujer y el hombre bolivianos, con una más justa distribución y mejor administración de los recursos públicos; fortalece los instrumentos políticos y económicos necesarios para perfeccionar la democracia representativa, incorporando la participación ciudadana en un proceso de democracia participativa y garantizando la igualdad de oportunidades en los niveles de representación a mujeres y hombres.

El artículo 2o., inciso a) de esta Ley, señala que en concordancia con lo dispuesto por el artículo 171 de la Constitución Política del Estado, reconoce personalidad jurídica a las Comunidades Indígenas, Pueblos Indígenas, Comunidades Campesinas y Juntas Vecinales, respectivamente, que son organizaciones territoriales de base relacionándolas con los órganos públicos conforme a ley (estas organizaciones son conocidas por las siglas OTB).

En el artículo 3o. se define como sujetos de participación popular a las OTB, organizadas según sus usos, costumbres y disposiciones estatutarias y se reconoce como sus representantes a los hombres y mujeres, capitanes, *jilacatas*, *curacas*, *mallcus*, secretarios generales y otros, designados según sus usos, costumbres y disposiciones estatutarias.

Conforme a los artículos 7o. y 8o., los derechos de las OTB comprenden, entre otros, proponer, pedir, controlar y supervisar la realización de obras y la prestación de servicios públicos de acuerdo a las necesidades comunitarias, en materias de educación, salud, deporte, saneamiento básico, micro-riego, caminos vecinales y desarrollo urbano y rural; participar y proponer acciones relacionadas a la gestión y preservación del medio ambiente, equilibrio ecológico y el desarrollo sostenible; representar y obtener la modificación de acciones, decisiones, obras o servicios brindados por los órganos públicos, cuando sean contrarios al interés comunitario; identificar, priorizar, participar y cooperar en la ejecución y administración de obras para el bienestar colectivo, atendiendo preferentemente los aspectos de educación formal y no formal, mejoramiento de la vivienda, cuidado y protección de la salud, masificación del deporte y mejoramiento de las técnicas de producción.

Esta Ley es verdaderamente revolucionaria, en términos jurídicos, porque otorga a las OTB el carácter de personas jurídicas de derecho público, calidad que en otros países se teme otorgar a los pueblos indígenas por considerar que es atentatorio contra el derecho nacional y la soberanía.

7. Ley de Reforma Educativa

Se expidió la Ley de Reforma Educativa número 1565 de 7 de julio de 1994. Esta Ley reconoce en su artículo 1o., entre sus bases fundamentales, la educación intercultural y bilingüe porque asume la heterogeneidad socio-cultural del país en un ambiente de respeto entre todos los bolivianos; así como el derecho y deber de todo boliviano a la educación

porque se organiza y desarrolla con la participación de toda la sociedad sin restricciones ni discriminaciones de etnia, de cultura, de región, de condición social, física, mental, sensorial, de género, de credo o de edad.

En su artículo 6o., otorga participación popular en el sistema educativo mediante las Juntas Escolares, conformadas por las OTB, y los Consejos Educativos de Pueblos Originarios, con carácter nacional, atendiendo al concepto de la transterritorialidad, y organizados en *Aymará*, *Quechua*, *Guaraní* y *Amazónico*, cuya participación consiste en formular políticas educativas y velar por su adecuada ejecución, particularmente sobre interculturalidad y bilingüismo.

8. *Ley de Descentralización Administrativa*

Por Ley número 1654 de 28 de julio de 1995 se decretó la regulación de la descentralización administrativa. Los artículos 5o. y 9o. de esta Ley disponen, por una parte, que el prefecto deberá promover la participación popular y canalizar los requerimientos y relaciones de las organizaciones indígenas, campesinas y vecinales por medio de las instancias correspondientes del Poder Ejecutivo; y por otra, que los subprefectos y corregidores, en su área de circunscripción territorial, presidirán los consejos provinciales de participación popular.

9. *Ley contra la Violencia en la Familia o Doméstica*

La Ley contra la Violencia en la Familia o Doméstica, número 1674 de 15 de diciembre de 1995, establece, en sus artículos 12 y 16, que la terapia psicológica se llevará a cabo en consultorios privados de profesionales habilitados, con cargo al autor de la violencia, y las personas de escasos recursos serán derivadas a la Secretaría de Asuntos Étnicos, de Género y Generacionales, ONAMFA o cualquier servicio social acreditado y sin fines de lucro; que en las comunidades indígenas y campesinas, serán las autoridades comunitarias y naturales quienes resuelvan las controversias de violencia en la familia, de conformidad a sus costumbres y usos, siempre que no se opongan a la Constitución Política y al espíritu de la presente Ley.

Otras leyes del sistema jurídico boliviano de reciente expedición, relacionadas con la defensa de los derechos de los pueblos indígenas, son la Ley de Hidrocarburos, número 1689; la Ley Forestal, número 1700; y la Ley

del Servicio Nacional de Reforma Agraria, número 1715 de 30 de abril; 12 de julio; y 18 de octubre de 1996, respectivamente; y un nuevo Código de Procedimiento Penal Boliviano.

10. *Ley de Hidrocarburos*

El artículo 1o. de La Ley de Hidrocarburos establece como principio general, acorde con la Constitución, que los yacimientos de hidrocarburos, cualquiera que sea el estado en que se encuentren o la forma en que se presenten, son del dominio directo, inalienable e imprescriptible del Estado y que ninguna concesión o contrato podrá conferir la propiedad sobre los mismos, por lo que el derecho de explorar y explotar los campos de hidrocarburos y de comercializar sus productos se ejerce por el Estado mediante la empresa pública denominada Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, para lo cual esta empresa celebrará necesariamente contratos de riesgo compartido, por tiempo limitado, con personas individuales o colectivas, nacionales o extranjeras, según las disposiciones de la presente Ley.

Correlativamente, el artículo 7o. establece que las disposiciones del artículo 171 de la Constitución Política del Estado y la Ley del Medio Ambiente y sus Reglamentos serán aplicados al sector de hidrocarburos.

Como señalé, el artículo 171 constitucional vigente reconoce, respeta y protege, en el marco de la ley, los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas que habitan en el territorio, especialmente los relativos a sus tierras comunitarias de origen, garantizando el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, a su identidad, valores, lenguas, costumbres e instituciones; por otra parte, reconoce la personalidad jurídica de las comunidades indígenas y campesinas y de las asociaciones y sindicatos campesinos; y otorga a las autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas facultades para ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias como solución alternativa de conflictos, en conformidad a sus costumbres y procedimientos, siempre que no sean contrarias a la Constitución y las leyes.

En acatamiento a la disposición constitucional, el artículo 21 de la Ley de Hidrocarburos prevé que para la celebración de contratos de riesgo compartido sobre derechos de exploración, explotación y comercialización de hidrocarburos, el territorio nacional se dividirá en parcelas que conformarán las áreas de contrato, en zonas declaradas tradicionales y no

tradicionales, mediante decreto supremo que periódicamente determinará las respectivas extensiones y cantidades, con base en criterios de conocimiento geológico, producción comercial de hidrocarburos e infraestructura existente, no pudiendo aplicarse a los contratos de riesgo compartido existentes cualquier cambio en la definición de zonas.

Asimismo, este artículo determina que el área de contrato de riesgo compartido para la exploración, explotación y comercialización de hidrocarburos estará conformada por una o más parcelas, con una extensión máxima de cuarenta parcelas en las zonas tradicionales y de cuatrocientas parcelas en las zonas no tradicionales.

11. *Ley Forestal*

La Ley Forestal tiene por objeto normar la utilización sostenible y la protección de los bosques y tierras forestales en beneficio de las generaciones actuales y futuras, armonizando el interés social, económico y ecológico del país, de acuerdo a lo establecido por su artículo 1o.

Por lo dispuesto en el artículo 29, para la utilización de determinados recursos forestales no incluidos en el Plan de Manejo del Concesionario por parte de terceros, el concesionario podrá, o deberá, si así lo dirime la autoridad competente conforme a reglamento, suscribir contratos subsidiarios, manteniendo el concesionario la calidad de responsable por la totalidad de los recursos del área otorgada, pero tratándose de las agrupaciones del lugar y de los pueblos indígenas, sólo procederán los contratos subsidiarios voluntariamente suscritos, mas no así el arbitraje impuesto por la Superintendencia Forestal.

En el artículo 32 fracción II, la Ley Forestal garantiza a los pueblos indígenas la exclusividad en el aprovechamiento forestal en las tierras comunitarias de origen, debidamente reconocidas, de acuerdo al artículo 171 de la Constitución Política del Estado y a la Ley 1257 que ratifica el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, estableciendo que el área intervenida anualmente estará sujeta al pago de la patente de aprovechamiento forestal mínima.

12. *Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria*

La Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria tiene por objeto, conforme a lo señalado en su artículo 1o., establecer la estructura orgáni-

ca y atribuciones del Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA), así como el régimen de distribución de tierras; garantizar el derecho propietario sobre la tierra; crear la Superintendencia Agraria, la Judicatura Agraria y su procedimiento, así como regular el saneamiento de la propiedad agraria.

Entre los derechos que esta Ley garantiza, en su artículo 3o., están los correspondientes a los pueblos y comunidades indígenas y originarias, sobre sus tierras comunitarias de origen, tomando en cuenta sus implicaciones económicas, sociales y culturales, y el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables, de conformidad con lo previsto en el artículo 171 de la Constitución Política del Estado, comprendiéndose dentro de la denominación de tierras comunitarias de origen el concepto de territorio indígena, de conformidad con la definición establecida en la parte II del Convenio 169 de la OIT, ratificado mediante la Ley 1257 de 11 de julio de 1991.

Asimismo, el artículo 3o. establece que los títulos de tierras comunitarias de origen otorgan en favor de los pueblos y comunidades indígenas y originarias, la propiedad colectiva sobre sus tierras, reconociéndoles el derecho a participar del uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables existentes en ellas; señalando que el uso y aprovechamiento de los recursos naturales no renovables en tierras comunitarias de origen se regirán por lo dispuesto en la Constitución Política del Estado y en las normas especiales que los regulan.

Por otra parte, dispone que las tierras comunitarias de origen y las tierras comunales tituladas colectivamente no serán revertidas, enajenadas, gravadas, embargadas, ni adquiridas por prescripción; la distribución y redistribución para el uso y aprovechamiento individual y familiar al interior de las tierras comunitarias de origen y comunales tituladas colectivamente se regirán por las reglas de la comunidad, de acuerdo a sus normas y costumbres; en la aplicación de las leyes agrarias y sus reglamentos, en relación con los pueblos indígenas y originarios, deberán considerarse sus costumbres o derecho consuetudinario, siempre que sean compatibles con el sistema jurídico nacional.

El Instituto Nacional de Reforma Agraria es una entidad pública descentralizada del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, con personalidad jurídica y patrimonio propios y, entre sus atribuciones, le corresponde dirigir, coordinar y ejecutar políticas, planes y programas de distribución, reagrupamiento y redistribución de tierras, priorizando a

los pueblos y comunidades indígenas, campesinas y originarias que no las posean o las posean insuficientemente, de acuerdo a la capacidad de uso mayor de la tierra, conforme lo establecen los artículos 17 y 18.

En la clasificación de la propiedad agraria, contenida en el artículo 41, se encuentran las tierras comunitarias de origen definidas como espacios geográficos que constituyen el hábitat de los pueblos y comunidades indígenas y originarias, a los cuales han tenido tradicionalmente acceso y donde mantienen y desarrollan sus propias formas de organización económica, social y cultural, de modo que aseguran su sobrevivencia y desarrollo. Este artículo dispone que las tierras comunitarias de origen son inalienables, indivisibles, irreversibles, colectivas, compuestas por comunidades o mancomunidades, inembargables e imprescriptibles.

Asimismo, las propiedades comunitarias son definidas como aquellas tituladas colectivamente a comunidades campesinas y ex haciendas y constituyen la fuente de subsistencia de sus propietarios, y se dispone que son inalienables, indivisibles, irreversibles, colectivas, inembargables e imprescriptibles.

En cuanto a la distribución de tierras, de conformidad con el artículo 42, la dotación es a título gratuito exclusivamente en favor de comunidades campesinas, pueblos y comunidades indígenas y originarias, y la dotación de tierras para asentamientos humanos se efectuará exclusivamente en favor de dichas organizaciones, representadas por sus autoridades naturales o por los sindicatos campesinos en defecto de ellas.

13. *Código de Procedimiento Penal Boliviano*

Por último, cabe agregar el nuevo Código de Procedimiento Penal Boliviano, promulgado a principios de 1999. Su artículo 28 incorpora el concepto de justicia comunitaria y determina la extinción de la acción penal cuando se trate de delitos o faltas cometidos en un pueblo indígena o comunidad indígena o campesina, por uno de sus miembros en contra de otro y la comunidad haya resuelto el conflicto conforme a su propio derecho consuetudinario, siempre que no sea contrario a la Constitución Política del Estado.

Como puede apreciarse, en este precepto se cristaliza el mandato del artículo 171 constitucional, en el sentido de que las autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas podrán ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias como solución alternativa

de conflictos, en conformidad a sus costumbres y procedimientos, siempre que no sean contrarias a la Constitución.

Este mandato, a su vez, es concordante con los artículos 5o. y 8o. del Convenio 169, los cuales establecen que deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de los pueblos indígenas y tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente; que al aplicar la legislación nacional a los pueblos indígenas deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o derecho consuetudinario y que éstos tienen el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos.

V. CONCLUSIONES

La aplicación en Bolivia del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo fue exitosa en el Sistema Jurídico Boliviano, al punto que originó una adecuación de la propia Constitución Política del Estado, diversas leyes y el Código de Procedimiento Penal Boliviano, además de motivar la aprobación y ratificación de otros Convenios Internacionales relativos a los derechos humanos y de los pueblos indígenas.

No obstante, sin desconocer la importancia de las reformas jurídicas alcanzadas, gracias a la lucha legal y política de los pueblos indígenas y de sus aliados, hace falta que las adecuaciones jurídicas en el sistema jurídico boliviano continúen y se profundicen.

Falta también verificar si en la práctica todos estos instrumentos jurídicos, sirven para hacer valer plenamente los derechos de los pueblos indígenas bolivianos.

Destaca el hecho de que no se ha expedido la ley encomendada por el artículo 171 constitucional, destinada a compatibilizar las atribuciones de los poderes del Estado con las facultades de las autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas para ejercer funciones de administración y aplicación de las normas propias de las comunidades como solución alternativa de conflictos, de conformidad con sus costumbres y procedimientos, siempre que no sean contrarias a la Constitución vigente y las leyes.

Es contradictorio que el propio Convenio 169 y las modificaciones incorporadas al Sistema Jurídico Boliviano resten eficacia a los derechos que otorgan en favor de los pueblos indígenas y su ejercicio de conformidad con sus costumbres y procedimientos, al condicionarlos a que no sean incompatibles con la Constitución Política, los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional y los derechos humanos internacionalmente reconocidos.