

# BOLIVIA: INFORME DE VERIFICACIÓN DE LA CONSULTA REALIZADA EN EL TERRITORIO INDÍGENA PARQUE NACIONAL ISIBORO-SÉCURE

Artículo 1. Todos los seres humanos nacen libres e iguales

en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

Artículo 2. Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía. Artículo 3. Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona. Artículo 4.

Nadie estará sometido a esclavitud ni a





I. ANTECEDENTES -----	4
II. CONTEXTO LEGAL -----	8
III. SITUACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS SITUADOS EN EL TERRITORIO INDÍGENA PARQUE NACIONAL ISIBORO SÉCURE -----	11
IV. HECHOS CONSTATADOS -----	13
V. CONCLUSIONES -----	21
VI. RECOMENDACIONES -----	22

# I. ANTECEDENTES

Respondiendo a una invitación de la Asamblea Permanente de Derechos Humanos de Bolivia (APDHB), la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH) participó en una misión realizada en Bolivia del 29 de noviembre al 14 de diciembre de 2012 con el objetivo de verificar el cumplimiento del derecho a la consulta previa en el marco del proyecto de construcción de la carretera Villa Tunari – San Ignacio de Moxos, cuyo segundo tramo cruzaría el Territorio Indígena del Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS) entre los departamentos de Beni y Cochabamba, y establecer si este procedimiento se ajusta a los estándares internacionales ratificados por Bolivia.

La misión estuvo conformada por Jhon Jairo Gutiérrez Berrio, integrante del Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos (CPDH), organización miembro de la FIDH, Director de la Corporación Yurupari, ex-asesor de la Organización Indígena de Colombia (ONIC), y Yolanda Herrera, Presidenta de la Asamblea Permanente de Derechos Humanos de Bolivia (APDHB), conjuntamente con una delegación de la Iglesia Católica representada por Marcelo Ortega.

Cuatro otras subcomisiones participaron en esta misión. Las subcomisiones 2 y 3, estuvieron conformadas por seis personas: La Hna. Geralda McCloske, Hna. Maritza García y Mario Gutiérrez Miranda como representantes de la Iglesia Católica y Ligia Pinto Ogaya, Ana Mamani Riveros y Alfredo Chávez Parra, como representantes de la Asamblea Permanente de Derechos Humanos de Bolivia (APDHB). La cuarta subcomisión que realizó la visita a la comunidad de Santísima Trinidad estuvo conformada por Mario Gutiérrez y Marco Quisberth como representantes de la Iglesia.

## 1- Por qué la carretera bi-oceánica

En el año 2000, el Presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso convocó por primera vez una reunión de los presidentes de América del Sur para lanzar la Iniciativa para la Integración Regional de Suramérica (IIRSA), con el fin de desarrollar la infraestructura de transporte, energía y comunicación. De esta reunión surgió el proyecto de crear una carretera que uniera los dos océanos. En septiembre de 2005, el proyecto de construcción se inició en Perú, con financiación del Banco Nacional de Brasil (BNDES) y de la Corporación Andina de Fomento (CAF), así como con préstamos de Brasil.

En agosto de 2009 los presidentes de Bolivia y Brasil suscribieron un acuerdo para el desarrollo de la carretera en Bolivia, cuya construcción demandaba una inversión de 415 millones de USD, de los que 332 millones provenían de un crédito otorgado por el BNDES, el resto siendo proporcionado por el gobierno boliviano, con la empresa brasileña OAS a cargo de construir los tres tramos de la carretera. Sin embargo, en mayo de 2012, el gobierno boliviano rescindió el contrato con la empresa OAS, argumentando que ésta no estaba cumpliendo con los plazos impartidos en la construcción de los tramos I y III de la carretera, y en noviembre de 2012, contrató a dos empresas bolivianas para retomarla: la empresa comunal de la Asociación de Mantenimiento Vial I (AMVI) y la Empresa Boliviana de Construcción (EBC), empresa estatal<sup>1</sup>.

La construcción del segundo tramo de la carretera quedaría en la actualidad sin financiación, ya que el BNDES habría retirado su crédito. El acuerdo exigía que fuese una empresa brasileña la que realizara la construcción de la carretera. Ésta queda también sujeta a los resultados de la consulta realizada a las comunidades indígenas del TIPNIS.

---

1. [http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/economia/20121010/amvi-confirma-invitecion-directa-para-tramo-vial\\_188321\\_400043.html](http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/economia/20121010/amvi-confirma-invitecion-directa-para-tramo-vial_188321_400043.html)



## 2- Contexto Nacional

Primer Presidente indígena de Bolivia, Evo Morales, dirigente de las seis federaciones de cocaleros del Trópico de Cochabamba y líder del partido político del Movimiento al Socialismo (MAS), fue elegido el 18 de diciembre de 2005 con más del 53,7% de los sufragios, y nuevamente el 6 de diciembre de 2009 con más del 64%. Durante los primeros meses de su gobierno, impulsó una Asamblea Constituyente, la nacionalización de los hidrocarburos, una reforma agraria, la creación de programas sociales encaminados a reducir la pobreza y garantizar los derechos económicos y sociales de los sectores históricamente marginados, en particular el derecho a la educación y el derecho a la salud. La nueva Constitución, adoptada por referendo el 25 de enero de 2009 con 61,4% de votos a favor y promulgada el 9 de febrero del mismo año, define a Bolivia como un Estado plurinacional y representa un avance fundamental en materia de garantía de los derechos de los pueblos indígenas, contemplando el derecho a la autonomía indígena, el derecho al territorio, el derecho al reconocimiento de sus usos y procedimientos propios y el reconocimiento a las distintas formas de democracia comunales, indígenas o colectivas. Asimismo, eleva a rango constitucional los tratados internacionales en materia de derechos humanos y establece el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas así como su participación en las decisiones relativas a cualquier medida que afecte sus territorios. Bolivia también apoyó la adopción de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en 2007, y expresó su inconformidad con los Estados que habían votado en contra o se habían abstenido<sup>2</sup>.

Pese a este compromiso histórico, el 7 de abril de 2010, el Presidente Evo Morales promulgó la Ley N°005 que aprobó el protocolo de financiamiento de construcción de la carretera Villa Tunari – San Ignacio de Moxos, sin que el gobierno haya consultado a las comunidades que se verían afectadas por ese proyecto. El trazado de esta carretera prevé una división en dos partes del Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro-Sécure (TIPNIS) creado en 1965 y reconocido territorio indígena en 1990, que tiene un alto nivel de biodiversidad y donde viven tres pueblos indígenas: Yuracarés, Mojeños – Trinitario y Chimanes.

La ausencia de consulta previa para el proyecto de construcción de esta carretera y los riesgos que acarrea para los derechos y la supervivencia de las comunidades que se verían afectadas ocasionaron numerosas protestas y marchas. Una de ellas, denominada “VIII Marcha Indígena por la defensa del TIPNIS, los territorios, la vida, la dignidad y los derechos de los pueblos indígenas”<sup>3</sup>, obtuvo, el 24 de octubre de 2011, la promulgación de la Ley N°180 de Protección del TIPNIS, que declaró intangible la zona del TIPNIS y prohibió la construcción de la carretera Villa Tunari – San Ignacio de Moxos, como cualquier otra por este territorio.

No obstante, el 9 de febrero de 2012 la Asamblea Legislativa Plurinacional aprobó la Ley N°222 de consulta a los pueblos indígenas del TIPNIS, en contradicción a la Ley N°180 en la medida en que convoca al proceso de consulta previa, libre e informada a los pueblos indígenas del TIPNIS de manera a definir si éste “*debe ser zona intangible o no, para viabilizar (...) la construcción de la Carretera Villa Tunari - San Ignacio de Moxos*”.

El 19 de junio de 2012, pese al carácter contradictorio de estas dos leyes, el Tribunal Constitucional Plurinacional declaró que ambas eran constitucionales. La Sentencia del Tribunal, si bien consideró improcedente el recurso contra la Ley N°180, declaró la constitucionalidad condicionada de la Ley N°222 a la obtención de un consenso entre el gobierno y los pueblos indígenas en cuanto a los artículos de dicha ley referidos al ámbito de aplicación, el procedimiento y protocolo de la consulta, de manera previa al inicio del proceso, con la participación de los pueblos indígenas a través de sus organizaciones e instancias tradicionales y en aplicación de sus normas y procedimientos propios.

2. <http://www.eluniversal.com.mx/notas/448939.html>

3. “VIII Marcha Indígena por la defensa del TIPNIS, los territorios, la vida, la dignidad y los derechos de los pueblos indígenas” que partió de la ciudad de Trinidad hacia la ciudad de La Paz el 18 de agosto de 2011.

El proceso de consulta a las comunidades del TIPNIS se inició el 29 de julio de 2012, sobre la intangibilidad del TIPNIS y el desarrollo de las obras relativas a la construcción de la carretera Villa Tunari - San Ignacio de Moxos, sin que se haya realizado un estudio de impacto ambiental. Las comunidades han denunciado graves irregularidades en este proceso, sea a través de la cooptación de dirigentes a cambio de empleos, dotación de alimentos, materiales y entrega de bonos, o mediante actos de intimidación tales como permanentes requisas por parte del Ejército, amenazas de juicio, cortes de comunicación y limitaciones para acceder al combustible que les permite movilizarse en su territorio.

Ante estos actos violatorios a los derechos humanos y constitucionales de los pueblos indígenas, los dirigentes de la Subcentral TIPNIS, a través de cartas y visitas institucionales<sup>4</sup>, solicitaron a la Asamblea Permanente de Derechos Humanos de Bolivia, la Federación Internacional de Derechos Humanos y a la Iglesia Católica conformar una misión de observación que visite las comunidades del TIPNIS, con la finalidad de:

- Observar y verificar en el terreno si el proceso de consulta en las comunidades cumplió con los estándares internacionales exigidos para un proceso de consulta previa.
- Verificar si el proceso desarrollado por el gobierno cumplió con la concertación establecida por la Sentencia Constitucional 300/2012 como condición para la constitucionalidad de la Ley N° 222.

Ante esta solicitud, la Iglesia Católica, la Asamblea Permanente de Derechos Humanos de Bolivia y la Federación Internacional de Derechos Humanos conformaron una misión de observación urgente en la zona del TIPNIS, desarrollada del 29 de noviembre al 14 de diciembre de 2012.



Llegada de la misión al TIPNIS / ©FIDH

4. Cartas: En fecha 05/10/12 dirigida a Mons. Jesús Juárez de Pastoral Social Cáritas y a Mons. Oscar Aparicio de la Conferencia Episcopal Boliviana. Carta enviada a la APDHB en fecha del 17/11/12

El 7 de enero del 2013, el Tribunal Supremo Electoral presentó su informe de observación a la consulta en el TIPNIS, que señala que de las 58 comunidades consultadas, el 82% habría rechazado la intangibilidad del TIPNIS, garantizada por la Ley N° 180, y el 80% habría aprobado la construcción de la carretera Villa Tunari-San Ignacio de Moxos. Sin embargo, no se trata del informe final, que será presentado por el Ministerio de Aguas y de Obras Públicas. Luego se enviaría un anteproyecto de Ley a la Asamblea Legislativa Nacional para abrogar la Ley N° 180, que debería ser aprobado o rechazado. También, a partir de la presentación del informe final del Ejecutivo, se procedería a la implementación del proyecto, entre lo cual la obtención de financiamiento para la construcción del tramo II de la carretera.

### 3- Metodología

Para el cumplimiento de los objetivos de la misión de observación, se conformaron cinco comisiones que permitieran recabar la mayor cantidad y diversidad de antecedentes, a través de las visitas a las comunidades, realización de reuniones comunales con autoridades y bases de cada comunidad, entrevistas y levantamiento de testimonios individuales y familiares (grabaciones audiovisuales, fotografías y escritos), de manera a determinar si los procedimientos y criterios aplicados por el gobierno en el marco de la consulta cumplieron con los estándares internacionales en materia de consulta previa, libre e informada.

La misión visitó 36 comunidades indígenas Yuracares, Mojeños, Chimanes que habitan en el TIPNIS: Puerto San Lorenzo, Nueva Lasea, Villa Fátima, El Carmen del Coquinal, San Bernardo, San Vicente, Santa Lucía, Galilea, Santa María de la Junta, Paraíso, Gundunovia, Nueva Vida, San Pablo, Loma Alta, Loma del Carmen, Santa Clara, San José de Patrocinio, Trinidadcito, Dulce Nombre, Monte Cristo, San Ramoncito, Concepción del Ichoa, Providencia del Chimimita, San Antonio de Imose, Nueva Trinidad, Limoncito, Alta Gracia, Villa Nueva, Las Pampitas, Santiago de Ichoa, Villa Asunción, Santa Teresa del Isiboro, Nueva Esperanza, San Miguelito y Santísima Trinidad, incluyendo también un centro de gestión.

La misión agradece la atención prestada por las autoridades indígenas, corregidores, las organizaciones indígenas, las y los integrantes de las comunidades, así como su disposición para atenderla y brindarle información. De igual forma, la misión agradece el apoyo de las organizaciones que hicieron posible su realización.

En la selección de las comunidades a visitar, a solicitud de los dirigentes se tomaron en cuenta los siguientes criterios:

- Comunidades en las que no ingresaron las comisiones de la consulta;
- Comunidades en las que ingresaron las comisiones de la consulta y la comunidad rechazó la realización de la consulta;
- Comunidades en las que se realizó una reunión comunal sin el consenso de toda la comunidad y bajo coacción.

En estas visitas, la misión buscó definir si:

- Los procedimientos propios de las comunidades indígenas del TIPNIS fueron respetados;
- La información que se presentó se explicó de forma comprensible para afirmar que la comunidad estaba informada;
- Los planteamientos y propuestas manejados no fueron distorsionados en su contenido, para considerar que se actuó de buena fe;
- Las reuniones y la toma de decisiones se realizaron sin presión ni condicionamientos, para afirmar que la consulta fue libre;
- Las decisiones se tomaron en el marco del sentido de unidad del “Pueblo Indígena”.



# II. CONTEXTO LEGAL

## 1- Marco jurídico internacional

### *Naciones Unidas*

En el ámbito Universal, Bolivia aprobó la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas el 13 de septiembre de 2007 y ratificó el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD) y las recomendaciones del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas. Bolivia fue adicionalmente uno de los primeros países en ratificar el Protocolo Facultativo al PIDESC, el 13 de enero de 2012.

Bolivia ha elevado a rango Constitucional los tratados internacionales en materia de derechos humanos y la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas tiene rango de Ley.

### *Sistema Interamericano de Derechos Humanos*

Bolivia ha ratificado la Carta de la Organización de Estados Americanos, que luego trajo la creación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), aprobó el catálogo de derechos consagrados en la Declaración Americana sobre Derechos del Hombre, ratificó la Convención Americana sobre Derechos Humanos y aceptó la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) para conocer asuntos que surgen del incumplimiento de las obligaciones que emanan de la Convención Americana; entre los cuales aquellos relacionados con los derechos de los pueblos indígenas y el derecho a la consulta previa.

## 2- Marco jurídico nacional

### *El derecho a la consulta previa en el ordenamiento jurídico boliviano*

En el año 1991 el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales, que consagra el derecho a la consulta previa, fue ratificado por Bolivia, incorporado a la normatividad boliviana en virtud de la Ley 1257 de 1991.

Seguidamente es importante señalar que el Congreso Boliviano el día 7 de febrero de 2009 adoptó la Ley 3760, que eleva a rango de Ley de la República los 46 artículos de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas<sup>5</sup>.

La Constitución Política del Estado Boliviano, aprobada mediante referéndum y promulgada el 7 de febrero de 2009, eleva a rango constitucional los tratados internacionales en materia de derechos humanos. Estos instrumentos establecen la obligación que tienen los Estados de realizar consultas a las naciones y pueblos indígenas cumpliendo los estándares de buena fe y de una manera apropiada con la finalidad de llegar a un acuerdo o el consentimiento de las comunidades; elementos que se amplían con la Declaración, la cual establece que el fin mismo

---

5. Consejo de derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos y las libertades de los Pueblos Indígenas, Misión a Bolivia, Rodolfo Stavenhagen, párr.14.



de la consulta es llegar al consentimiento libre previo e informado<sup>6</sup>, esto siempre de manera previa a la aprobación de cualquier proyecto que afecte sus tierras y territorios<sup>7</sup>.

El derecho a la Consulta previa, libre e informada se encuentra contemplado en el artículo 30 del cuerpo constitucional, que establece en su inciso 15 que los pueblos indígenas tienen derecho 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”*. Estos elementos son ratificados en el artículo 403<sup>8</sup>, el cual integra este derecho al ejercicio de las normas y procedimientos propios o culturalmente adecuados, en el marco de sus estructuras de representación y la definición de su desarrollo de acuerdo a sus criterios culturales y principios de convivencia armónica con la naturaleza.

El artículo 352 también dispone que la consulta deba ser libre, previa e informada y que corresponda a toda *“población afectada”*. Específicamente, para pueblos indígenas, originarios y campesinos, agrega como requisito la necesidad de realizarla *“respetando sus normas y procedimientos propios”*, *“cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles y a través de procedimientos apropiados y de instituciones indígenas”*.

Así, pues, el Estado Plurinacional de Bolivia tiene la obligación de consultar a los pueblos indígenas y garantizar su participación en las decisiones relativas a cualquier medida que afecte sus territorios. Esta es una manifestación concreta de la regla general según la cual el Estado debe garantizar que *“los pueblos indígenas sean consultados sobre los temas susceptibles de afectarlos”*, teniendo en cuenta que esta consulta debe *“estar dirigida a obtener su consentimiento libre e informado”*, según se dispone en el convenio 169 de la OIT y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas<sup>9</sup>.

El derecho de los pueblos indígenas a ser consultados sobre las decisiones que puedan afectarlos se relaciona directamente con el derecho a la identidad cultural, en la medida en que ésta puede resultar afectada por tales decisiones<sup>10</sup>.

Asimismo el derecho a la consulta, y el deber estatal correlativo, se vinculan con múltiples derechos humanos, y en particular se conectan con el derecho a la participación consagrado en el artículo 23 de la Convención Americana de los Derechos Humanos<sup>11</sup>, tal y como fue

---

6. Art. 19: *Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.*

7. Art. 322: *Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo.*

8. Art. 403: *I. Se reconoce la integralidad del territorio indígena originario campesino, que incluye el derecho a la tierra, al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables en las condiciones determinadas por la ley; a la consulta previa e informada y a la participación en los beneficios por la explotación de los recursos naturales no renovables que se encuentran en sus territorios; la facultad de aplicar sus normas propias, administrados por sus estructuras de representación y la definición de su desarrollo de acuerdo a sus criterios culturales y principios de convivencia armónica con la naturaleza. Los territorios indígena originario campesinos podrán estar compuestos por comunidades.*

9. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales, Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, 2009.

10. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Democracia y Derechos Humanos en Venezuela*, Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 54, 30 de diciembre de 2009, párr. 1050.

11. La Convención Americana o “Pacto de San José” adoptada el 22 de noviembre de 1969 está vigente en Bolivia con la Ley N° 1430/93. En el mismo acto de ratificación el Estado boliviano reconoció la jurisdicción y competencia de la Corte Interamericana *“como obligatoria de pleno derecho, incondicionalmente y por un plazo indefinido”*.

interpretado por la Corte Interamericana en el caso *Yatama Vs. Nicaragua*<sup>12</sup>. El artículo 23 de la Convención Americana reconoce el derecho de “*todos los ciudadanos*” a “*participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos*”. Por tanto es necesario mencionar que en el contexto de los pueblos indígenas, el derecho a la participación política incluye el derecho a “*participar en la toma de decisiones sobre asuntos y políticas que inciden o pueden incidir en sus derechos (...) desde sus propias instituciones y de acuerdo a sus valores, usos, costumbres y formas de organización*”.

### ***La sentencia N°300/12 del Tribunal Constitucional***

En fecha del 18 de junio de 2012, el Tribunal Constitucional Plurinacional emitió la Sentencia N°300/2012, producto de dos recursos de inconstitucionalidad planteados contra la Ley N° 180/11 de protección del TIPNIS y la Ley N°222 de Consulta Previa a los pueblos del TIPNIS. Esta sentencia, en su parte resolutive:

- 1) Declara improcedente la acción de inconstitucionalidad abstracta sobre la Ley N°180.
- 2) Establece la constitucionalidad condicionada a la concertación de los artículos de la Ley N°222 referidos al ámbito de aplicación, el procedimiento y protocolo de la consulta así como los participantes y tiempos, esto de manera previa al inicio del proceso de consulta y con la participación de los pueblos indígenas a través de sus organizaciones e instancias tradicionales y en aplicación de sus normas y procedimientos propios.
- 3) Establece la constitucionalidad condicionada del artículo 1 de la Ley N°222 en cuanto a la frase “...y establecer el contenido de este proceso y sus procedimientos” y de los arts. 3, 4 inc. a), 6 y 9 de la Ley N°222, condicionada a su concertación, observando los razonamientos de la presente Sentencia.
- 4) Determina que la violación de la presente sentencia activará los recursos tutelares existentes en defensa de los derechos de los pueblos indígenas.

La misión ha tomado como base del presente informe los contenidos y mandatos de la Sentencia N°300/2012, fundamentalmente en el carácter condicionado de la consulta a la concertación con las comunidades habitantes del TIPNIS.

---

12. Corte IDH, *Caso Yatama Vs. Nicaragua*. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127.

# III. SITUACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS SITUADOS EN EL TERRITORIO INDÍGENA PARQUE NACIONAL ISIBORO SÉCURE

Los pueblos indígenas Yuracares, Mojeño-Trinitario y Chimanes, titulares del derecho propietario de la Tierra Comunitaria de Origen TIPNIS, son tres pueblos amazónicos que tienen origen en la familia lingüística Arawak (Mojeño-Trinitario) y en familias lingüísticas aisladas de la selva alta amazónica (Yuracares y Chimanes). La ocupación territorial de dichos pueblos se caracteriza por un patrón de concentración y dispersión poblacional que muestra un modelo de adaptación cultural basado en el uso de los recursos y su renovación, aprovechando al máximo el potencial de los ciclos bio-vegetativo de los ecosistemas que se encuentran en el TIPNIS.

Tanto los Yuracares como los Chimanes muestran grandes destrezas de manejo de la selva alta y los Mojeño-Trinitarios un manejo de los bosques y sabanas inundables, razón por la cual su lugar de origen está registrado en los ecosistemas de Subandino, Pie de Monte y Bosques y Sabanas Inundables de la llanura mojeña. Estos tres ecosistemas son los que conforman el TIPNIS. Ciertamente, la información etnohistórica muestra que el TIPNIS se caracteriza por ser un territorio multiétnico, ocupado tempranamente por los tres pueblos mencionados y que a lo largo de la historia terminó consolidándose como un territorio de refugio, porque no se establecieron misiones, sino en sus alrededores, y porque las rutas comerciales del gran auge del caucho se desarrollaron por otras vías.

Las formas de gobierno y autoridad local muestran dos patrones marcadamente amazónicos. El primero basado en la figura de caciques que organizan a la Familia Grande caracterizada por sus lazos consanguíneos (Yuracares y Chimanes) y el segundo basado en la articulación de clanes que conforman centros poblacionales complejos bajo la jefatura de un jefe político y un jefe religioso (Mojeño-Trinitario). Es la estructura de centros poblacionales complejos la que fue impactada por la vida misional, desde entonces el pueblo Mojeño-Trinitario tiene como base organizativa el Cabildo Indígena. Ambas estructuras de gobierno y autoridad local sufrieron una modificación cualitativa cuando en 1990 el Estado boliviano les reconoce la condición de territorio indígena. Ambas, sin dejar de existir y organizar la estructura básica en las comunidades, terminan produciendo una instancia de gobierno supra comunal que se refleja en la Subcentral Sécure y la Subcentral TIPNIS, entidades que actualmente se las reconoce como la máxima organización de las comunidades indígenas que se encuentran dentro el TIPNIS.

La Evaluación Ambiental Estratégica realizada por el Estado boliviano entre marzo y julio del 2011 menciona que aproximadamente viven 11 mil indígenas dentro el TIPNIS, repartidos en 64 comunidades. Dichas comunidades muestran claramente un modo de vida basado



en los fundamentos de la economía étnica; esto es, un modo de vida que integra y articula procesos de base material que se fundamentan en la caza, pesca, recolección y agricultura, más planteamientos nuevos de desarrollo comunitario, junto con un horizonte de vida que prioriza la seguridad alimentaria de las familias y la conservación de un medio ambiente que hace a la vida misma en las comunidades indígenas. En ese sentido, es posible afirmar que los tres pueblos tienen un modo de vida que se fundamenta en la existencia misma de la selva que los cobija.

# IV. HECHOS CONSTATADOS

Una vez recabada toda la información de voz propia de las comunidades visitadas por la misión, corresponde exponer los hallazgos más relevantes de los testimonios que dan cuenta de las inquietudes, preocupaciones y temores que expresaron, así como compartir las conclusiones que surgen del análisis de esos datos.

## 1- Cifras

Si bien el informe presentado por el Tribunal Supremo Electoral señala que de 58 comunidades consultadas sobre 69<sup>13</sup>, el 82% habría rechazado la intangibilidad del TIPNIS, garantizada por la Ley N°180, y el 80% habría aprobado la construcción de la carretera Villa Tunari-San Ignacio de Moxos, los resultados encontrados por la misión conformada por la FIDH, la APDHB y la Iglesia Católica no concuerdan con las cifras adelantadas y contradicen esta afirmación. Además, evidencian

numerosas irregularidades y vulneraciones al principio de buena fe así como al derecho a la consulta previa, libre e informada en el marco de este proceso.

De las 36 comunidades visitadas por la misión de la FIDH y de la APDHB, tan sólo 19 manifestaron haber recibido la visita de las brigadas de consulta. 16 la rechazaron y en una comunidad se presentaron contradicciones. Tomando en cuenta que la misión visitó principalmente a comunidades que en principio estaban opuestas al proyecto o a la consulta, cabe destacar que estas 36 comunidades, 30 expresaron a la misión su rechazo a la construcción de la carretera por medio del TIPNIS (84%), tres comunidades la aceptaron de forma condicionada a estudios de impacto y cambio de ruta de la misma, apertura de caminos vecinales y acciones concretas como limpieza del río para mejorar el transporte fluvial, y tres comunidades aceptaron la construcción de la carretera. Lo que sumaría hasta un 91% de rechazo a ese trazo.

## 2- Principales hallazgos

1) Los dirigentes de la Sub Central del TIPNIS y la Sub Central del Sécure han informado que nunca estuvieron de acuerdo con la Ley N°222 porque anula la Ley N°180, contraviene la CPE, el Convenio 169 y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

2) Las brigadas de consulta en algunas comunidades realizaron dos o tres visitas, presentándose sin darse a conocer como brigadas de consulta y/o trasladando a los corregidores fuera de su



*Reunión de la  
misión con una de  
las comunidades  
visitadas / ©FIDH*

13. El Informe del Tribunal Supremo Electoral da cuenta de 69 comunidades en el TIPNIS.

comunidad. Esta poca transparencia favoreció un clima de desconfianza, limitando el acceso al goce efectivo del derecho a la consulta previa. Las comunidades visitadas manifestaron que existió resistencia al proceso de "consulta", expresada en movilizaciones, rechazo al ingreso de las brigadas de consulta e incluso en la expulsión de autoridades gubernamentales.

3) Los testimonios recogidos dan cuenta de que las reuniones promovidas por el Gobierno, denominadas como "consulta", fueron caracterizadas por la entrega de obsequios a la comunidad, oferta de proyectos de desarrollo, mejoras en salud y educación, presión y condicionamiento que derivaron en intimidaciones y, en algunos casos, en represalias. Un ejemplo de represalia sería la suspensión de los servicios de salud prestados por Médicos Canarios en las comunidades del TIPNIS por disposición de la Gobernación del Beni y el Municipio de San Ignacio de Moxos. Hasta la fecha, algunas comunidades no habrían recibido atención en salud por parte de los organismos del Estado. En otros casos, la comunidad habría sido obligada a participar por su autoridad tradicional (Corregidor/Cacique).

4) A pesar de que desde el gobierno se reconoce que no existe un proyecto a diseño final sobre la carretera, cabe mencionar que no se entregaron estudios de impacto ambiental a las comunidades. De las 19 comunidades que recibieron a las brigadas de consulta, todas indicaron que no se les proporcionó explicaciones en cuanto a los impactos positivos o negativos del proyecto de carretera. Tampoco se explicaron las principales conclusiones de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE). La información entregada a las comunidades fue insuficiente para el análisis de la magnitud del proyecto y adoleció de la posibilidad de que los propios indígenas pudieran tener sus propias asesorías, estudios, técnicos y científicos externos frente al proyecto en mención. Los miembros de algunas comunidades entrevistados denunciaron que en las reuniones de consulta, aunque hayan manifestado no estar de acuerdo con la carretera o solicitado el desvío de ésta, los técnicos anotaron en sus actas afirmaciones contrarias a estas peticiones.

5) De los testimonios escuchados, en todas las comunidades donde se produjeron reuniones con las brigadas de consulta del gobierno, si las comunidades indígenas del TIPNIS han expresado su rechazo a la intangibilidad garantizada por la Ley N° 180/11 de protección del TIPNIS, fue con base a las características que el gobierno les expuso. Los integrantes de las comunidades mencionaron que las brigadas afirmaron que intangibilidad era igual a intocable, alegando que implicaba que no sería permitido cortar árboles, cazar, pescar y tampoco hacer chaco; mientras que el Decreto supremo 1146, reglamentario de dicha Ley, incluye en la intangibilidad los usos tradicionales de los recursos por parte de las poblaciones indígenas. Asimismo, el plan de manejo elaborado entre las comunidades y el SERNAP, actualmente en vigencia, incluye una zonificación donde existen áreas de uso y aprovechamiento múltiple para las actividades económicas, áreas de uso tradicional y una zona núcleo categorizada por ellos mismos como intangible.

A pesar de las explicaciones que proporcionaron los brigadistas de la consulta en las 19 comunidades que la recibieron, 4 comunidades manifestaron expresamente su decisión de mantener la intangibilidad porque responde a medidas de protección a la integralidad y propiedad territorial y ante los avasallamientos que indican sufrir.

6) Se informó a la misión que, en el proceso de consulta realizado por el gobierno, no se han respetado las normas y procedimientos propios de los indígenas, identificando las siguientes anomalías: algunas reuniones de comunidades fueron realizadas en lugares distintos a los usados tradicionalmente, como son los Cabildos. En ciertas comunidades las reuniones no fueron dirigidas por las autoridades tradicionales, y, en la mayoría, no hubo acuerdo entre los comunarios para llevar adelante las reuniones con las brigadas de consulta; por eso, participaron sólo aquellas familias que estaban de acuerdo con dichas reuniones, generando división. Finalmente, el acto organizado por el gobierno para cerrar el proceso de consulta fue realizado en la ciudad de Trinidad, fuera del Territorio del TIPNIS y sin las características de un encuentro de corregidores. Otro aspecto necesario de mencionar es que en la mayoría de las



comunidades, la consulta se realizó en castellano. En algunas se utilizó el idioma local pero más entre los propios comunarios. Cuando intervino un traductor, los indígenas indican que fueron confundidos.

7) Manifestaron la preocupación por la llegada de colonos en su territorio en caso de construirse la carretera y el miedo de que se amplíe la producción de la hoja de coca con destino al narcotráfico, cuyos desechos químicos pueden contaminar de manera irreversible el agua. Actualmente hay señales de esta contaminación en el Alto Isiboro.

Los temores expresados por los comunarios relacionados a los efectos directos e indirectos en su modo de vida y subsistencia diaria en armonía con la naturaleza fue uno de los mensajes constantes, en particular por la contaminación del agua, la deforestación y el desequilibrio que generaría en la naturaleza, no sólo para los vivientes actuales sino principalmente para los hijos de sus nietos.

### 3- Cumplimiento de los estándares sobre Consulta Previa

Si bien el Reglamento específico para la observación y acompañamiento del Tribunal Supremo Electoral al proceso de Consulta Previa, Libre e Informada a los pueblos indígenas del TIPNIS establecía que la consulta debía realizarse en el respeto de la imparcialidad y transparencia, no injerencia y no sustitución de actores responsables de la Consulta y sujetos de consulta<sup>14</sup>, la misión evidenció la vulneración del principio de buena fe y del derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas, muy a pesar de que éstos, además de estar contemplados en la legislación nacional e internacional vigente, estén incluidos en el Protocolo de la Ley N°222.

#### a) Sobre el carácter previo de la consulta

El Convenio 169 de la OIT establece que la consulta a los Pueblos Indígenas debe realizarse “cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”. Es decir, la consulta debe ser anterior a la adopción y a la aplicación, o la ejecución de las obras. También puntualiza en su artículo 15 sobre el derecho de estos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de los recursos naturales en sus tierras, que “los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados (...) antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de recursos existentes en sus tierras”.

De la misma forma, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) señala que “la consulta debe realizarse en las primeras etapas de la elaboración o planificación de la medida propuesta a fin de que los pueblos indígenas puedan verdaderamente participar e influir en el proceso de adopción de decisiones”<sup>15</sup>. Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) estableció, en la sentencia en el caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador, que “se debe consultar con el pueblo o la comunidad, de conformidad con sus propias tradiciones, en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si éste fuera el caso”<sup>16</sup>.

14. Tribunal Supremo Electoral, Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE), Informe de Observación y Acompañamiento de la consulta previa, libre e informada a los pueblos indígenas del Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécure, pág. XIII [http://www.oep.org.bo/oep/archivos/tipnis/informe\\_tipnis\\_2013.pdf](http://www.oep.org.bo/oep/archivos/tipnis/informe_tipnis_2013.pdf)

15. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus Tierras Ancestrales y Recursos Naturales, Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Inc. 303 <http://cidh.org/countryrep/TierrasIndigenas2009/Cap.IX.htm>

16. Corte IDH, Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador, Sentencia de 27 de junio de 2012 (Fondo y Reparaciones), Inc. 177.

El Protocolo de consulta dispone, por su parte, que *“la consulta se realizará con la anticipación suficiente como para difundir las características, alcance e impacto de la ejecución del proyecto”*<sup>17</sup>.

Sin embargo, el gobierno decidió la construcción de la carretera Villa Tunari-San Ignacio de Moxos y firmó un acuerdo con la empresa constructora OAS sin consultar previamente a las comunidades afectadas, pues el proceso de consulta inició tan sólo el 27 de julio de 2012, es decir más de dos años después de la aprobación del protocolo de financiamiento de la construcción de la carretera entre Brasil y Bolivia.

Según el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas, James Anaya, el carácter previo de la consulta implica la necesidad de un plazo suficiente para la recopilación de información y para el ejercicio del pleno debate, incluyendo, en los casos en que sea necesario, la traducción a los idiomas tradicionales antes de que se inicie el proyecto. No deberá existir presión alguna sobre limitaciones temporales, en respeto a los plazos que cada comunidad requiera de acuerdo a sus normas y procedimientos propios. Ningún plan o proyecto podrá comenzar antes de que este proceso haya concluido por completo y el acuerdo se haya alcanzado con la satisfacción del pueblo indígena afectado por el desarrollo de la actividad, obra o proyecto extractivo<sup>18</sup>.

Las comunidades visitadas también han manifestado que consideran que la consulta debería haberse realizado antes de que se iniciara el proyecto, antes de que comenzara la construcción de la carretera, pues si ya se han iniciado los tramos 1 y 3, la consulta no es previa. Consideran que el gobierno sólo está haciendo la consulta *“porque nosotros indígenas reclamamos y nada más”*.

La dirigencia indígena de la Subcentral del TIPNIS mediante su regional CPMB considera en su análisis que no tiene sentido realizar un proceso de consulta previa, porque ha desaparecido su objetivo al estar vigente la Ley N° 180 que recoge la decisión de las comunidades y el acuerdo alcanzado con el gobierno de *“no construcción de la carretera Villa Tunari – San Ignacio de Moxos como cualquier otra por el TIPNIS”*.

#### ***b) Sobre el carácter libre de la consulta***

En la disposición general sobre la consulta, el Convenio 169 de la OIT señala que los gobiernos deben *“establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones (...) que le conciernen”* (Art.6.1). Por su parte, la CIDH, en su informe de 2007 sobre la situación de los derechos humanos en Bolivia, destacó que *“el procedimiento de consultas en el sentido de garantizar el derecho a la participación de los pueblos indígenas en los asuntos susceptibles de afectarles (...) debe propender por la obtención del consentimiento libre e informado de los pueblos y no limitarse únicamente a una notificación o a un trámite de cuantificación de daños”*<sup>19</sup>. Sin embargo, la misión de verificación observó que no se había logrado este consentimiento libre e informado y que el procedimiento se había llevado a cabo de forma parcial y parcializada, pese a lo previsto en el Protocolo de consulta, que establece que *“no se permitirán actos de coerción, intimidación, o cooptación de voluntades por parte de terceros interesados en el proceso de consulta”*<sup>20</sup>.

17. Tribunal Supremo Electoral, Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE), Dossier Consulta del TIPNIS y rol del Órgano Electoral Plurinacional / Tribunal Supremo Electoral, Pág. 6.

18. Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los Pueblos Indígenas, *“Principios internacionales aplicables a la consulta en relación con la reforma constitucional en materia de derechos de los pueblos indígenas en Chile”*, 24 de abril de 2009. Págs. 2 – 11.

19. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Acceso a la justicia e inclusión social: el camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia, 2007, Inc. 248

20. Tribunal Supremo Electoral, Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE), Dossier Consulta del TIPNIS y rol del Órgano Electoral Plurinacional / Tribunal Supremo Electoral, Pág. 6

1) La misión de verificación constató de primera fuente en el marco de su visita al TIPNIS que la consulta se realizó sin contar con una participación activa de todos los integrantes de las comunidades en las reuniones y que los que participaron no pudieron hacer uso activo y efectivo de la palabra en la toma de decisión, la cual no fue acordada o concertada sino que se impuso el criterio de los técnicos que realizaron la consulta.

2) Algunas comunidades se presentaron con varias posturas de disenso a las reuniones, lo cual no fue tenido en cuenta a la hora de firmar el acta.

3) El gobierno, al entregar y ofrecer dádivas, condicionó la libre determinación y los principios de democracia plural al interior de las comunidades.

4) Los plazos utilizados por los miembros de la comisión de consulta fueron demasiado reducidos, sin que las comunidades pudieran reunirse libremente y tomar en sus asambleas la determinación que fuere más conveniente. Es importante señalar que el gobierno no puede presionar a una comunidad en un momento y ya tardío para tomar una determinación.

5) No se respetaron los procedimientos propios de las comunidades indígenas y algunas reuniones fueron realizadas en lugares ajenos, donde los indígenas quedaban desprovistos de autonomía territorial.

6) Si bien según el Relator Especial James Anaya, la consulta debe ser previa, asumiendo este principio como la ausencia de coacción y de presiones exteriores realizadas sobre una persona o grupo de personas, como podrían ser incentivos monetarios, sobornos, amenazas y/o represalias, se constató que existieron diferentes formas de presión, una de ellas la entrega de regalos a quienes aceptaban la consulta. En 16 comunidades, se ofrecieron diferentes tipos de proyectos, en salud y educación principalmente. En la comunidad de San Pablo, se ofreció motor de luz, 150 vacas para un modulo lechero y la construcción de una escuela. En algunas comunidades también se entregaron radios de comunicación, motosierras y motores para las lanchas, ofrecimiento de proyectos diversos condicionados a la aceptación de la consulta y de la carretera. Por otra parte, la comunidad El Carmen del Coquinal denunció que tenía un proyecto para la construcción de una escuela y un poli funcional con el programa "Evo Cumple", pero que después de la novena marcha en contra de la construcción de la carretera, la gobernación no ha realizado los desembolsos. Cuando los integrantes de la comunidad preguntaron por esos proyectos, se les respondió que debían aprobar la carretera si querían que se cumplieran. Tres comunidades denunciaron también que la atención de salud de Médicos Canarios fue suspendida por órdenes de la gobernación y del municipio de San Ignacio de Moxos.

### *c) Sobre el carácter informado de la consulta*

La consulta debe realizarse de manera informada, es decir, con todos los elementos necesarios para la toma de decisión. La comunidad debe tener un conocimiento pleno sobre los proyectos destinados a explorar o explotar los recursos naturales en los territorios que ocupan o le pertenecen, así como sobre los mecanismos, procedimientos y actividades requeridos para ponerlos en ejecución.

La comunidad también debe estar enterada e ilustrada sobre la manera en que la ejecución del referido proyecto pueda llevar una afectación o menoscabo a los elementos que constituyen la base de su cohesión social, cultural, económica y política.

El Relator Especial James Anaya manifiesta que en los casos relativos a la explotación de recursos naturales o proyectos de desarrollo que afecten tierras indígenas, para que los pueblos indígenas interesados puedan adoptar decisiones libres e informadas sobre el proyecto en consideración, es necesario que reciban información objetiva y completa sobre todos los aspectos del proyecto que



los afecta, incluidas las repercusiones del proyecto sobre su vida y su entorno. A este respecto, es esencial que el Estado realice estudios de impacto ambiental y social a fin de que se puedan conocer todas las consecuencias que cabe prever. Los grupos indígenas interesados deben conocer esos estudios de impacto en las primeras etapas de las consultas, tener tiempo suficiente para entender las conclusiones de los estudios y poder presentar sus observaciones así como recibir información acerca de cualquier preocupación que planteen<sup>21</sup>.

Al respecto, la CIDH también es clara al señalar que según la jurisprudencia de la CoIDH, *"este deber requiere que el Estado acepte y brinde información"* e *"implica una comunicación constante entre las partes"*. Asimismo, destaca que *"el carácter informado de la consulta se conecta con la obligación de llevar a cabo estudios de impacto social y ambiental con carácter previo a la ejecución de planes de desarrollo"*<sup>22</sup>.

Asimismo, en el caso de Comunidades Indígenas Maya en el Distrito de Toledo Vs. Belice, la CIDH observó que los Estados deben llevar a cabo consultas efectivas y plenamente informadas con comunidades indígenas con relación a hechos o decisiones que pudieran afectar sus territorios tradicionales. En este caso, la Comisión determinó que un procedimiento de *"consentimiento pleno e informado"* requiere *"como mínimo, que todos los integrantes de la comunidad estén plenamente enterados de la naturaleza y consecuencias del proceso que estén provistos de una oportunidad efectiva para participar de manera individual o colectiva"*<sup>23</sup>.

No obstante, y aunque el Protocolo de consulta contemple que *"es obligación de las entidades estatales responsables de realizar la consulta, el brindar el acceso a los pueblos indígenas interesados, a toda la documentación e información relacionada a los objetivos del proceso de consulta, de acuerdo a sus referentes culturales"*<sup>24</sup>, la misión que visitó el TIPNIS recibió testimonios en el sentido de que:

- El gobierno manipuló el término "intangibilidad" señalando a los comunarios del TIPNIS que no podrán tener acceso a beneficios de salud, educación, planes de manejo turístico, si no cuentan con la carretera. Adicionalmente, a pesar de que el Decreto Supremo 1146, reglamentario de la Ley N°180, incluya en la intangibilidad los usos tradicionales de los recursos naturales por parte de las poblaciones indígenas, en todas las comunidades se pudo constatar el convencimiento de que si se mantenía el término de "intangibilidad", no podrían hacer uso de ningún recurso natural para su sustento.
- Si bien los mapas mostrados a las comunidades señalan el trazo por donde se va a construir la carretera, la información se da bajo la idea que la carretera es un proyecto ecológico.
- De las 19 comunidades que recibieron a las brigadas de consulta, todas indicaron que no recibieron la explicación suficiente acerca de los impactos positivos o negativos del proyecto de carretera.
- La información entregada a las comunidades adoleció de la posibilidad de que los propios indígenas pudieran tener sus propias asesorías, estudios, técnicos y científicos externos frente al proyecto en mención.

21. Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los Pueblos Indígenas, James Anaya, A/HRC/12/34, 15 de julio de 2009, párr. 53.

22. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus Tierras Ancestrales y Recursos Naturales, Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Inc. 308 <http://cidh.org/countryrep/TierrasIndigenas2009/Cap.IX.htm>

23. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe 40/04, Fondo. Caso 12.052. Comunidades Indígenas Maya en el Distrito de Toledo, supra nota 84, párr. 142.

24. Tribunal Supremo Electoral, Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE), Dossier Consulta del TIPNIS y rol del Órgano Electoral Plurinacional / Tribunal Supremo Electoral, Pág. 6

#### ***d) El principio de buena fe***

En aplicación del convenio 169 de la OIT, artículo 6.2, las consultas deberán efectuarse de buena fe. Y de acuerdo a la jurisprudencia interamericana, “la buena fe es incompatible con las prácticas tales como los intentos de desintegración de la cohesión social de las comunidades afectadas, sea a través de la corrupción de los líderes comunales o del establecimiento de liderazgos paralelos, sea a través de negociaciones con miembros individuales de las comunidades que son contrarias a los estándares internacionales”. Asimismo, “la consulta de buena fe requiere el establecimiento de un clima de confianza mutua entre las partes, basado en el principio de respeto mutuo”. En la sentencia en el Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam, en la que condenó al Estado por violación al derecho de propiedad, al derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica y al derecho a la protección judicial de los miembros del pueblo Saramaka, la CoIDH estableció que “las consultas deben realizarse de buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo”.

Si bien el Protocolo de consulta de la Ley N°222 prevé que “*el proceso de consulta debe realizarse en un clima de confianza mutua, a través de un diálogo intercultural, constructivo y propositivo, que tenga como base el respeto a los valores, intereses y necesidades de los sujetos que permitan alcanzar acuerdos consensuados y reflejen la voluntad de los pueblos indígenas interesados y el Estado*”<sup>25</sup>, la misión observó las irregularidades siguientes:

- Las brigadas de consulta ofrecieron prebendas y condicionamientos tales como el impulso de proyectos en salud, educación, ganadería, mejora de las instalaciones de educación, o entrega de plantas eléctricas a cambio de que las comunidades manifestaran estar de acuerdo con la consulta y la construcción de la carretera.
- Comunidades que previo a la consulta y por consenso definieron no aceptarla y menos la construcción de la carretera, tras las reiteradas visitas de las brigadas de consulta se dividieron entre familias que querían la consulta y familias que la rechazaban.
- Como ya señalado, las brigadas de consulta presentaron el proyecto como la construcción de una carretera ecológica y enfatizaron que si las comunidades aceptaran la carretera, el gobierno se comprometía a retirar la Ley de intangibilidad sobre el TIPNIS (Ley N°180 de Protección al Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore), pretendiendo que en el marco de dicha ley, los indígenas no podrían ni cortar un solo árbol del parque.
- Los miembros de las comunidades entrevistados denunciaron que en las reuniones de consulta, aunque hayan manifestado no estar de acuerdo con la carretera o solicitado el desvío de ésta, los técnicos anotaban en sus actas afirmaciones contrarias a estas peticiones.

Los estándares internacionales, aplicables plenamente en Bolivia y recogidos por la Sentencia N°300/12 reconocen que la buena fe exige la ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del Estado o de agentes que actúen con su autorización o aquiescencia.

#### ***e) Ejercicio de sus normas y procedimientos culturalmente adecuados***

Para la CoIDH, el deber estatal de consultar a los pueblos indígenas debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones<sup>26</sup>.

25. Tribunal Supremo Electoral, Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE), Dossier Consulta del TIPNIS y rol del Órgano Electoral Plurinacional / Tribunal Supremo Electoral, Pág. 6-7

26. Corte IDH, *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 131.

Como expuesto más arriba, en siete comunidades de las 19 que recibieron a las brigadas de consulta, ésta no se realizó en los lugares propios donde las comunidades se reúnen y toman sus decisiones, como los cabildos por ejemplo. 13 comunidades manifiestan que no se coordinó con sus dirigentes y que la comisión llegó de sorpresa sin avisar ("*Entraron por la ventana*"). Con relación a sus decisiones, 11 comunidades de las 19 que recibieron la consulta destacan que no las tomaron en consenso con la presencia de todas las familias, sino solo con presencia de las que estaban de acuerdo con la consulta.



# V. CONCLUSIONES

La FIDH y la APDHB expresan su mayor preocupación frente a la ausencia de respeto, protección y cumplimiento del derecho a la consulta previa, libre e informada por parte de las autoridades bolivianas en la realización del proceso de consulta a las comunidades del TIPNIS frente al proyecto de construcción de la carretera Villa Tunari – San Ignacio de Moxos. Efectivamente, el proceso de consulta no fue libre, ni informado, y no respetó el principio de buena fe. Además, el protocolo de financiamiento del proyecto fue firmado dos años antes de que se realizara dicha consulta, en clara violación al carácter previo que ésta debe tener, de acuerdo con las obligaciones tanto constitucionales como internacionales de Bolivia.

Según el Convenio 169 de la OIT<sup>27</sup> y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas<sup>28</sup>, que tienen rango constitucional, las consultas realizadas deben tener como finalidad obtener el consentimiento libre e informado de los pueblos indígenas “antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo”<sup>29</sup>. No obstante, los resultados de la misión de verificación demuestran que este consentimiento de las comunidades del TIPNIS no se ha logrado.

Como lo señala la especialista en derechos de los pueblos indígenas Raquel Yrigoyen<sup>30</sup>, “si instalado un proceso de diálogo el pueblo en cuestión, en principio, no acepta la medida propuesta, cabría entrar en un proceso de negociación orientado a llegar a un acuerdo, donde ambas partes puedan revisar sus planteamientos iniciales.” Sin embargo, destaca que existen “situaciones en las que el consentimiento no es sólo el horizonte o finalidad de un procedimiento, sino que dicho consentimiento es un requisito para que el Estado tome una decisión”. Pues la CoIDH, en su sentencia en el caso Saramaka vs. Surinam, “ha establecido que en el caso de megaproyectos que puedan afectar el modo de vida de los pueblos (...) no basta la consulta, sino que se requiere el consentimiento previo, libre e informado.”

Por lo tanto, el Estado boliviano tiene la obligación de suspender el proyecto de construcción del segundo tramo de la carretera bi-oceánica mientras no se consulte a las comunidades indígenas del TIPNIS de manera adecuada y se obtenga su consentimiento previo, libre e informado.

---

27. Convenio 169 de la OIT, Artículo 6.2: “Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.”

28. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Artículo 19: “Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.”

29. *Idem*, Artículo 32.2.

30. “El derecho a la libre determinación del desarrollo, la participación, la consulta y el consentimiento”, Raquel Z. Yrigoyen Fajardo, Instituto Internacional de Derechos y Sociedad (IIDS). Publicado en Aparicio, Marco, ed. (2011): Los derechos de los pueblos indígenas a los recursos naturales y al territorio. Conflictos y desafíos en América Latina. Icaria.

# VI. RECOMENDACIONES

## 1- Recomendaciones al Estado Boliviano

Considerando que la consulta previa, libre e informada a las comunidades y pueblos indígenas del TIPNIS puede convertirse en un mecanismo que posibilite avanzar tanto en el desarrollo, como en la democracia y la equidad, siempre y cuando se plantee y se lleve a cabo adecuadamente, la FIDH y la APDHB instan a las autoridades bolivianas a:

- Revertir la medida de consulta ya que ésta presentó serias quejas en su implementación y concertación con las comunidades;
- Realizar un estudio sobre el impacto ambiental y un estudio sobre el impacto en derechos humanos que podría ocasionar el desarrollo y construcción de la carretera y presentarlo a las comunidades, informándolas de la naturaleza y consecuencias del proyecto, de acuerdo con el principio de buena fe;
- Abstenerse de iniciar las obras de construcción de la carretera mientras las comunidades indígenas afectadas no hayan manifestado su consentimiento previo, libre e informado a través de un proceso de consulta adecuado, participativo y transparente;
- Llevar a cabo los procesos de consulta previa antes de tomar cualquier decisión que afecte a los pueblos indígenas en todos los casos previstos en los instrumentos internacionales y en la jurisprudencia de organismos internacionales;
- No dejar en manos de las empresas o de otros agentes privados interesados la responsabilidad en el planteamiento y en la conducción de la consulta para poder garantizar las condiciones de ejercicio del derecho de los Pueblos Indígenas al consentimiento libre, previo e informado.
- La normativa jurídica relacionada con la consulta previa a los pueblos debe ser previamente consultada con los mismos pueblos, las autoridades indígenas y sus organizaciones, así como atender a los estándares internacionales en la materia, según lo definen la Organización Internacional de Trabajo, el Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los pueblos Indígenas, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de Pueblos Indígenas.
- Frenar las presiones, las intimidaciones, los abusos en las comunidades del TIPNIS, detener la postura de la división que afecta el sistema organizativo de las comunidades indígenas.
- **Al Tribunal Constitucional:** habiéndose planteado acciones constitucionales en contra de autoridades gubernamentales legislativas por los atropellos cometidos contra los pueblos indígenas con relación a la construcción de la carretera y siendo de conocimiento del Tribunal Constitucional Plurinacional dichas demandas en grado de revisión, tomar en cuenta, al momento de emitir sus fallos, los antecedentes que la consulta realizada por el gobierno en el TIPNIS presentó en su implementación y concertación, no siendo ésta de forma adecuada, participativa y transparente. Dado que no se ha cumplido con las características de una consulta, es probable la necesidad de una decisión que esté basada en una visita in loco como acción directa por parte del TCP para reparar los abusos cometidos.
- **Al Órgano Electoral:** revisar y examinar el contenido de su informe respecto a las características de las consultas y emitir un nuevo informe bajo parámetros de imparcialidad, equidistancia, apego a la verdad, justicia y convicción democrática.

- **A la Asamblea Legislativa:** adecuar su labor a las necesidades del pueblo boliviano y particularmente de los pueblos indígenas, priorizando el respeto a la normativa internacional existente sobre el tema, garantizando la eficacia jurídica de las leyes aprobadas y la pertinencia de las mismas. Su actuación debe dar certeza jurídica en vez de generar niveles de conflictividad e incertidumbre en los indígenas.

## **2- Recomendaciones a las empresas involucradas en la construcción de la carretera**

- En el desarrollo de sus actividades, respetar los derechos de los pueblos indígenas, incluso cuando el Estado no cumple sus obligaciones al respecto;
- Antes de poner en marcha cualquier proyecto, verificar si los territorios donde emprenderán sus actividades constituyen patrimonio de los pueblos indígenas, en aras de evitar que se atente contra sus derechos.
- De manera general, en virtud de los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre empresas y derechos humanos, ejercer su deber de debida diligencia para evitar que sus propias actividades provoquen o contribuyan a provocar consecuencias negativas sobre los derechos humanos y hacer frente a esas consecuencias cuando se produzcan.

## **3- Recomendaciones para los organismos internacionales de derechos humanos y de cooperación**

- La FIDH y la APDHB recomiendan urgentemente la visita a la zona del TIPNIS del Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas de Naciones Unidas, del Experto Independiente de Naciones Unidas sobre derechos humanos y medio ambiente y del Relator de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre los derechos de los pueblos indígenas;
- La FIDH y la APDHB solicitan que la cooperación ayude a fortalecer las organizaciones propias de las comunidades indígenas encaminadas los procesos de formación y capacitación en materia de consulta previa, jurisdicción especial indígena y derechos humanos;
- La FIDH y la APDHB solicitan que la OIT cree una comisión de expertos que haga seguimiento al derecho a la consulta previa que tienen los pueblos indígenas asentados en el TIPNIS, así como a las irregularidades denunciadas. Asimismo, piden que la Central Obrera Boliviana solicite a la OIT un pronunciamiento respecto a si la consulta en el TIPNIS se realizó conforme al Convenio N° 169.

Estas recomendaciones deben aplicarse con el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas interesados.







Este informe ha sido realizado con el apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Finlandia y la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SIDA). Su contenido se encuentra bajo la sola responsabilidad de la FIDH y no debe ser en ningún caso interpretado como reflejo de las opiniones del Ministerio de Relaciones Exteriores de Finlandia y de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

### Determinar los hechos

#### Misiones de investigación y de observación judicial

Desde el envío de un observador judicial hasta la organización de una misión internacional de investigación, la FIDH lleva a cabo, desde hace más de cincuenta años, una labor rigurosa e imparcial para esclarecer hechos y responsabilidades. Los expertos que trabajan sobre el terreno lo hacen de manera voluntaria al servicio de la FIDH. En los últimos 25 años, la FIDH ha delegado cerca de 1 500 misiones en un centenar de países. Estas acciones han reforzado las campañas de alerta y de defensa de la FIDH.

### Apoyo a la sociedad civil

#### Programas de formación y de intercambio

La FIDH organiza múltiples actividades en partenariat con sus organizaciones miembro en sus respectivos países. Estas acciones pretenden fortalecer la capacidad de acción y de influencia de los militantes de los derechos humanos, además de darles una mayor credibilidad frente a los poderes públicos locales.

### Movilizar a la comunidad de Estados

#### Un lobby constante frente a las instancias intergubernamentales

La FIDH brinda apoyo a sus organizaciones miembro y a sus socios en sus gestiones en el seno de las organizaciones intergubernamentales. Asimismo, alerta a las instancias internacionales sobre las violaciones de derechos humanos y denuncia casos particulares ante dichas instituciones. La FIDH también colabora en la creación de instrumentos jurídicos internacionales.

### Informar y denunciar

#### La movilización de la opinión pública

La FIDH alerta y moviliza la opinión pública, y, de esta manera, intenta dar a conocer las violaciones de derechos humanos. Para lograr dicho objetivo, la FIDH emite comunicados, organiza conferencias de prensa, escribe cartas a las autoridades, redacta informes de misión, hace llamados urgentes y peticiones, lanza campañas y utiliza su página web...



**La Asamblea Permanente de Derechos Humanos de Bolivia (APDHB)** es una organización de la sociedad civil que tiene la misión de la promoción, difusión y defensa los derechos humanos, preferentemente de los más desprotegidos y vulnerables; en el marco de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, Instrumentos internacionales de Derechos Humanos y la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

CALLE FINAL ORURO EDIFICIO FUNDACION ACLO RADIO  
TARIJA  
AVENIDA 6 DE AGOSTO N 548  
CAJON POSTAL 9282  
LA PAZ  
BOLIVIE  
Tel : 00 591 46634626  
Email : felipitoddhh@yahoo.es

#### FIDH - Federación Internacional de Derechos Humanos

17, passage de la Main-d'Or - 75011 Paris - France  
CCP Paris: 76 76 Z  
Tel: (33-1) 43 55 25 18 / Fax: (33-1) 43 55 18 80  
www.fidh.org

Directora de la publicación: Souhayr Belhassen  
Jefe de redacción: Antoine Bernard  
Autores: Jhon Jairo Gutiérrez Berrío, Yolanda Herrera, Claire Colardelle  
Coordinación: Jimena Reyes, Claire Colardelle  
Design: CBT

La FIDH  
**representa 164** organizaciones de  
**defensa de derechos humanos**  
distribuidas en los **5** continentes



servidumbre, la esclavitud y la trata de esclavos están prohibidas en todas sus formas. Artículo 5. Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Artículo 6. Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica. Artículo 7. Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación. Artículo 8. Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley. Artículo 9. Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado. Artículo 10. Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por

## LO QUE CONVIENE SABER

La FIDH trabaja para proteger a las víctimas de violaciones de los derechos humanos, para prevenir estas violaciones y llevar a los autores de los crímenes ante la justicia.

### **Una vocación generalista**

Concretamente, la FIDH trabaja para asegurar el cumplimiento de todos los derechos enunciados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, tanto los derechos civiles y políticos como los derechos económicos, sociales y culturales.

### **Un movimiento universal**

Creada en 1922, hoy en día la FIDH federa 164 ligas en más de 100 países. Asimismo, la FIDH coordina y brinda apoyo a dichas ligas, y les sirve de lazo a nivel internacional.

### **Obligación de independencia**

La FIDH, al igual que las ligas que la componen, es una institución no sectaria, aconfesional e independiente de cualquier gobierno.

**fidh**

Para tener información sobre las 164 ligas de la FIDH, por favor conéctese a [www.fidh.org](http://www.fidh.org)