

**EVIDENCIAS DE VIOLACIÓN AL DERECHO DE CONSULTA PREVIA A  
LOS PUEBLOS INDÍGENAS ACTIVIDADES EXTRACTIVAS Y  
CONSTRUCCIÓN DE GRANDES INFRAESTRUCTURAS**

## Introducción

1. El presente informe fue elaborado de acuerdo a la investigación objetiva por parte de las organizaciones firmantes, titula “Evidencias de violación del derecho a la consulta previa en actividades extractivas y de construcción de grandes infraestructuras”. Con el mismo, celebramos la oportunidad de contribuir al Tercer Ciclo de Evaluación del Estado Plurinacional de Bolivia.
2. Este informe asume el término “extractivismo” como “un tipo de extracción de recursos naturales, en gran volumen o alta intensidad, orientada esencialmente a la exportación como materias primas sin procesar, o con un procesamiento mínimo”<sup>1</sup>. Por grandes infraestructuras se entienden aquellas que conllevan inversiones mayores a 50 millones de dólares (USD) y que se orientan a infraestructuras viales o energéticas<sup>2</sup>.
3. Expone, inicialmente, las obligaciones jurídicas nacionales e internacionales contraídas por el Estado boliviano en relación al derecho a la consulta previa a pueblos indígenas. Seguidamente, las medidas y normativas en los sectores de minería, hidrocarburos y de construcción de grandes infraestructuras que violan este derecho y las vulneraciones constatadas en cada uno de esos sectores. Por último, el informe presenta sus conclusiones y un conjunto de recomendaciones para que sean tomadas en cuenta dentro del Examen Periódico Universal al Estado boliviano.

---

<sup>1</sup> Gudynas, Eduardo (2009). “Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual”. En Varios autores, Extractivismo, política y sociedad. Quito: CAAP y CLAES.

<sup>2</sup> Gandarillas, Marco (2016).

<http://ambiental.net/wp-content/uploads/2000/01/GandarillasInversionExtractivistaBoliviaOdeID2016.pdf>

## Marco Jurídico que Protege el Derecho a la Consulta Previa

1. Por medio de la Ley N° 1257 (1991) Bolivia ratifica el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1989); desde ese momento, dicho Tratado de carácter, es parte del entramado jurídico nacional y obliga al Estado Boliviano a respetar, proteger y cumplir los derechos humanos de los pueblos indígenas. Dieciséis años después de dicha ratificación, el Estado boliviano, aunque no estaba obligado a hacerlo, eleva a rango de Ley de la República (Ley N° 3760, 2007) la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (ONU, 2007). Casi paralelamente, entre los años 2007 y 2008 la Asamblea Constituyente asume como prioritarios los derechos de los pueblos indígenas y los consigna en la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (2009).
2. De acuerdo a la Organización Internacional del Trabajo (OIT) la piedra angular de todo el Convenio 169 y de los derechos humanos de los pueblos indígenas, es el derecho a la Consulta Previa, pues, el respeto del mismo implica no sólo considerar la visión de futuro y la cultura de dichos pueblos, sino su forma de organización social y económica (su derecho a autodeterminarse), y su relación con su entorno (su derecho al territorio).
3. En ese marco, la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (2009) asume la consulta previa como una de las formas de ejercicio democrático (Artículo 11.II.1) y estatuye que los pueblos indígenas tienen derecho a ser consultados ante las medidas legislativas o ejecutivas que les puedan afectar (Artículo 30 II.15). Más adelante, la Constitución ratifica este derecho al determinar que “la explotación de recursos naturales [...] estará sujeta a un proceso de consulta a la población afectada” (Artículo 352) y cuando “reconoce la integralidad del territorio indígena originario campesino [reconocimiento] que incluye el derecho [...] a la consulta previa e informada” (Artículo 403.I).
4. Esta contribución considera especialmente la recomendación 113.46 del pasado ciclo referida a “Asegurar que la legislación sobre consulta con grupos indígenas esté bien

formulada, tenga en cuenta las preocupaciones de los pueblos indígenas y se aplique efectivamente”.

### **Violación del Derecho de Consulta Previa en términos jurídicos**

5. Los derechos de los pueblos indígenas —en especial, el derecho a la consulta previa — están debidamente declarados y protegidos en el cuerpo jurídico boliviano. Sin embargo, cuando se proyecta y/o ejecuta actividades económicas que conllevan la extracción y utilización de recursos naturales, así como la realización de obras de infraestructura que faciliten la extracción y/o la exportación de dichos recursos naturales, las Leyes y otras medidas sectoriales introducen excepciones jurídicas, disponen limitaciones procedimentales o, directamente, violan los derechos indígenas —sobre todo, el de consulta previa.

### **Normativa de consulta previa en minería**

6. La Ley N° 535 de Minería (2014). Es un avance que esta norma haya introducido un título sobre “Consulta previa en materia minera” (Título VI), sin embargo algunas disposiciones no están bien formuladas, no se aplican efectivamente y no toman en cuenta la preocupación de los pueblos indígenas respecto de las afectaciones que pueden sufrir por efectos de la contaminación minera. Por ejemplo, determina que “Las operaciones mineras que comprendan sólo por prospección y exploración no requieren de la consulta previa” (Art. 207.II). Es importante remarcar que los impactos de las actividades mineras pueden perdurar en el tiempo y afectar seria e irremediablemente la vida y salud de los pueblos indígenas debido a la deforestación, alteración de cursos de agua y vertimientos

de metales pesados<sup>3</sup>. Por esa razón el el ejercicio del derecho a la consulta previa no se debe obviar estas actividades.

7. Otra disposición mal formulada indica que la consulta previa aplica “para las solicitudes de nuevos contratos administrativos mineros en áreas libres que se presenten a partir de la publicación de la presente Ley” (Artículo 207.III). En este sentido, los derechos mineros adquiridos con anterioridad a la presente Ley están exceptuados de realizar la consulta previa. Si se toma en cuenta que la actividad minera es una actividad de largo plazo, las operaciones mineras actuales y potenciales, se basan en derechos mineros adquiridos con anterioridad a la fecha de promulgación de la Ley N° 535 (2014), como también en planes y proyectos concebidos con anterioridad. Razón por la cual, con esta excepción, todas las operaciones mineras que iniciaron después de mayo de 2014, han quedado exentas de consultar a las comunidades indígenas.
8. La consulta previa debiera realizarse no solo cuando se adquiere los derechos mineros, como proponen las normas reglamentarias de la Ley 535, Reglamento de Otorgación y Extinción de Derechos Mineros Resolución MINisterial 023/2015, sino también cuando se inicia operaciones y, por supuesto, cuando se amplían las mismas; esto, independientemente de cuando hayan sido adquiridos esos derechos mineros.
9. En la normativa, no se toman en cuenta las preocupaciones de los pueblos indígenas sobre los impactos ambientales. En los procesos de consulta que acompaña el Órgano Electoral Plurinacional a través del Servicio de Fortalecimiento Democrático - SIFDE se da cuenta de la ausencia de información sobre los impactos ambientales<sup>4</sup>. El acompañamiento del SIFDE a los procesos de consulta previa en el sector minero evidencia que no se cumple con el precepto de que la consulta tiene que ser informada.

---

<sup>3</sup> <https://www.elaw.org/files/mining-eia-guidebook/Capitulo%201.pdf>

<sup>4</sup> Entre 2015 y 2017 el Órgano Electoral Plurinacional a través del Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático acompañó 309 procesos de consulta previa en el sector minero. La mayor parte de las consultas realizadas fueron con empresas privadas (183) y cooperativas mineras (123). Las consultas para explotar oro fueron las más numerosas (125) seguidas de las consultas para extraer Zinc (47). En la gestión 2015, en ninguna consulta realizada se presentó información sobre los impactos ambientales a pesar del uso de contaminantes altamente tóxicos como el mercurio. <https://www.oep.org.bo/consultaprevia/>

## Normativa de consulta previa en hidrocarburos

10. La Ley 3058 de hidrocarburos (2005) incluye un título de “derechos de los pueblos campesinos, indígenas y originarios” (Título VII) enmarcado en el convenio 169 de la OIT. Sin embargo, la reglamentación de esta norma, modificada en cuatro oportunidades desde 2007 hasta 2015, no está bien formulada. La Defensoría del Pueblo (2015) presentó una acción de inconstitucionalidad a la última reglamentación, manifestando que: “Los cambios introducidos por el Decreto No 2298, vulneran a nuestro entender, por lo menos cinco artículos de la Constitución Política del Estado; entre ellos el Art. 30 y el Art. 403. Del mismo modo, vulneran cuatro instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por el Estado Boliviano, entre ellos la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo<sup>5</sup>. Con esta disposición reglamentaria, el derecho a la consulta no sería libre, ya que las autoridades definen inconsultamente los plazos y modalidades del proceso, sometiendo a las comunidades indígenas a sus plazos y definiciones.

## Vulneración de los derechos de los pueblos indígenas en los hechos

### Casos emblemáticos en minería:

#### *Caso: Jach'a Marka Tapacari Condor Apacheta*

11. La Empresa Minera Nilzer SRL inicia sus operaciones entre los meses de marzo y abril de 2018, en el territorio del pueblo indígena Jach'a Marka Tapacari Condor Apacheta (JMTCA) sin haber informado al pueblo o a sus autoridades, ni realizado ningún proceso de consulta previa.
12. La Empresa Minera Nilzer SRL, según consta en su Certificado de Inscripción al Registro de Comercio, nace el mes de diciembre de 2017, y solicita la certificación de uso de suelo

---

<sup>5</sup> <http://www.defensoria.gob.bo/archivos/INFORME%20PUEBLOS%20INDÍGENAS.pdf> página 142.

y la licencia de funcionamiento en febrero de 2018. Sin embargo, los derechos mineros que aduce esta empresa sobre un área ubicada dentro del territorio del pueblo JMTCA, según puede verificarse por el pago de patentes, son anteriores a su conformación.

13. Ante esta situación, el 23 de abril de 2018, en el cabildo convocado para considerar las operaciones mineras, las 59 comunidades que conforman el pueblo rechazan la realización de las mismas en su territorio, porque atenta a la reproducción de sus medios de subsistencia, que están basados en la agricultura y la ganadería, por lo cual ven necesario proteger el agua y sus canales de riego de operaciones contaminantes<sup>6</sup>.
14. Este rechazo fue dado a conocer a la Autoridad Jurisdiccional Administrativa Minera (AJAM)<sup>7</sup>, al Viceministerio del ramo y al Gobierno Autónomo Departamental de Oruro. Lamentablemente, no se ha recibido ninguna respuesta oficial a dichos reclamos; y a pesar de las gestiones realizadas en función de la resolución del cabildo, la empresa continúa realizando sus operaciones.
15. De manera verbal, en agosto de 2018 el Gobernador Departamental de Oruro increpó a los representantes del pueblo diciéndoles que: “ustedes qué clase de hijos son, no aportan nada, la minería aporta regalías”<sup>8</sup>; también sostuvo que: “¿Cuántas ovejas o vacas se te han muerto por causa de la contaminación minera? (...) La minería no contamina, además ahora ya se utiliza tecnología de punta, modernos, esos no contaminan. Se tiene que realizar la actividad minera, porque de ahí vienen las regalías para hacer proyectos en sus comunidades”<sup>9</sup>.
16. También de manera verbal, en septiembre de 2018, el Viceministro del ramo ha informado a los dirigentes del pueblo que los derechos mineros de la empresa provienen

---

<sup>6</sup> Arroyo, V. (2018). *Testimonio recabado por Toribia Lero*. Zenteno, S. (2018). *Testimonio recabado por Toribia Lero*.

<sup>7</sup> Carta, Rechazo de actividades mineras en el pueblo Jach'a Marka Tapacari Condor Apacheta (16 de Mayo de 2018).

<sup>8</sup> Arroyo, V. (2018). *Testimonio recabado por Toribia Lero*. Zenteno, S. (2018). *Testimonio recabado por Toribia Lero*.

<sup>9</sup> Zenteno, S. (2018). *Testimonio recabado por Toribia Lero*.

desde el año 1992<sup>10</sup>. Razón por la cual no correspondería la realización de la consulta previa, en vista de que la Ley de Minería N° 535 (2014), exceptúa de la obligatoriedad de la misma, a los derechos mineros adquiridos con anterioridad a su promulgación.

17. Aunque la Empresa Minera Nilzer esté respaldada jurídicamente, sus operaciones afectarán los medios de vida del pueblo JMTCA, razón por la que les asiste el derecho a ser informados y consultados.

*Caso: Choquecota Marka del Suyu Jach'a Carangas*

18. El año 2016, la Empresa Minera D'Cobre extendió sus operaciones mineras llegando al Ayllu<sup>11</sup> Sullkatunka, uno de los ayllus que conforman el pueblo indígena Choquecota Marka, sin que se haya realizado ningún proceso de consulta previa. La vulneración se evidencia, cuando las autoridades encargadas de llevar adelante el proceso de consulta, inician el proceso con posterioridad a la irrupción de las operaciones mineras.
19. En efecto, en abril de 2017, la Autoridad Jurisdiccional Administrativa Minera (AJAM) convoca a la primera reunión de “consulta previa”, con el objetivo de ampliar el área de operación de la Empresa Minera D'Cobre. En dicha reunión los comunarios y sus dirigentes hicieron notar que la consulta se realizaba con posterioridad al inicio de las operaciones mineras; también hicieron notar que la empresa había comprado algunos terrenos de los comunarios para realizar sus operaciones en dichos espacios, cuando esa acción no es legal debido a que las tierras corresponden a una Tierra Comunitaria de Origen (TCO) son indivisibles, inembargables y no pueden venderse<sup>12</sup>; y por último, hicieron notar la contaminación del agua y de los pastos que alimentan a sus animales

---

<sup>10</sup> Arroyo, V. (2018). *Testimonio recabado por Toribia Lero*. enteno, S. (2018). *Testimonio recabado por Toribia Lero*.

<sup>11</sup> Ayllu es una unidad comunitaria andina. Se caracteriza por aglutinar a familias o grupos de familias de un mismo territorio.

<sup>12</sup> Huanca, V. (2018). *Testimonio Recabado por Toribia Lero*.



por las operaciones previas de la misma empresa. Por estas razones el Ayllu Sullkatunka rechazó la ampliación de las operaciones mineras hasta su territorio.

20. Posteriormente, se llevaron a cabo dos reuniones de consulta más. En una de ellas se exigió que se consultará a todo el pueblo Choquecota Marka del Suyu Jach'a Carangas y no solo al Ayllu Sullkatunka, pues es un asunto que competía a todo el pueblo<sup>13</sup>. En ambas reuniones la determinación del Ayllu Sullka Mallku fue rechazar la ampliación de las actividades mineras. No conformes con estos resultados la AJAM convocó a una nueva reunión solo a las autoridades originarias; donde, a pesar de las presiones realizadas, la comunidad rechazó las operaciones mineras<sup>14</sup>.
21. Las operaciones que plantea la empresa corresponden a una minera a cielo abierto a gran escala. En el Estudio de Evaluación Ambiental Analítico Específico se plantea que procesarán 14.583 toneladas por mes, dando como resultado una extracción de 5,1 millones de toneladas anuales<sup>15</sup>. Los impactos ambientales son considerables e incluyen un deterioro de los medios de vida de la población dedicada principalmente a la ganadería de camélidos.

*Caso: Marka Quila Quila, Nación Qhara Qhara*

22. En el territorio del pueblo indígena Marka Quila Quila existen importantes yacimientos de piedra caliza y rocas útiles para la producción de cemento, cuyos derechos de explotación, desde finales de los años 90, han sido otorgados por el Gobierno Municipal de Sucre a la Fábrica Nacional de Cemento (FANCESA). Empresa controlada en igualdad de acciones por el gobierno municipal de Sucre, la Universidad Mayor, Real y Pontificia de San Francisco Xavier de Chuquisaca y la gobernación de Chuquisaca, tres de las más importantes instituciones de ese departamento<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> Molina, M. (2018). *Testimonio recabado por Toribia Lero*.

<sup>14</sup> Huanca, V. (2018). *Testimonio Recabado por Toribia Lero*.

<sup>15</sup> Estudio de Evaluación Analítico Integral. Proyecto Minero Metalúrgico Cuprita, 09/03/2010. Página 18.

<sup>16</sup> <http://www.fancesa.com/descargas/Memoria2017.pdf>

23. Los derechos otorgados a esta empresa minera, comprometen el territorio de Quila Quila y afectan los medios de vida de sus comunidades. De esta mina se extraen más de 1 millón de toneladas de caliza por año generando graves problemas por las detonaciones y polvo por el constante trajín de los vehículos de carga. Por esta razón, los ayllus Picachulu, Qapici, Taxchi, Lecopaya que conforman el pueblo de Quila Quila, han pedido el respeto de su territorio y han exigido que se les consulte sobre este tipo de operaciones.
24. La reacción a este pedido ha sido desmesurada, pues, a solicitud del Gobierno Municipal de Sucre (socio propietario de la empresa y mina) y de los sindicatos de transportistas de materiales, el Gobierno Departamental de Chuquisaca anuló la Personalidad Jurídica del pueblo (la gobernación también es propietaria de la mina y empresa), negando así la existencia del mismo. Ante la anulación de su personería jurídica el pueblo Marka Quila Quila obtiene su Registro de Identidad de Pueblo Indígena<sup>17</sup> otorgado por el Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medioambiente, que da cuenta de su existencia precolonial y demuestra la ilegalidad de la determinación del gobierno departamental.
25. El desconocimiento del pueblo, deriva también en que el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), el año 2013, rechaza la solicitud de los ayllus de Quila Quila de sanear sus tierras y titularlas en la modalidad de Tierra Comunitaria de Origen (TCO), arguyendo la inexistencia de la Personalidad Jurídica (INRA – Resolución 30/2013), requisito indispensable, según el INRA, para este tipo de titulación.
26. Este rechazo del INRA obliga a que la Marka Quila Quila recurra los tribunales de justicia, llegando hasta el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) que, tres años después, resuelve declarar la INCONSTITUCIONALIDAD, del presupuesto PERSONALIDAD JURIDICA<sup>18</sup>. Es decir, se concede razón al pueblo de Quila Quila y

---

<sup>17</sup> Certificado , Registro de Identidad de Pueblo Indígena (Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medioambiente 17 de Noviembre de 2008).

<sup>18</sup> Sentencia Constitucional Plurinacional, 006/2016 (14 de Enero de 2016).

se sienta jurisprudencia respecto a que los pueblos indígenas no requieren de personalidad jurídica para exigir sus derechos.

27. Hasta la fecha, el INRA no ha dado curso a la Sentencia Constitucional. Por el contrario, ha procedido a titular las tierras pertenecientes al pueblo indígena en favor de terceros, es decir, de personas que no pertenecen a las comunidades de la Marka Quila Quila. Esto ha ocasionado que en octubre de 2018, esas personas agredan físicamente a los comunarios de Quila Quila, agresiones que han dejado personas de las comunidades heridas<sup>19</sup>; y ha ocasionado también que en febrero de 2019 el INRA convoque al uso de la fuerza policial para ingresar al territorio de Quila Quila y proceder a la titulación de terceros<sup>20</sup>.

28. En conclusión, la negativa de las autoridades regionales de consultar al pueblo indígena sobre las operaciones mineras a realizarse en su territorio, ha llevado a que las mismas desconozcan al pueblo de Quila Quila, dividan y distribuyan su territorio a terceros, incluso, a posibilitar enfrentamientos con efectos imprevisibles. Ante las graves amenazas a la integridad de los habitantes del pueblo indígena Marka Quila Quila es que éstos han solicitado medidas cautelares a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

### **Casos emblemáticos en hidrocarburos**

#### *Caso: Territorio Indígena Takana II*

29. El año 2013, la empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) ingresa al territorio Tacana II arguyendo que iniciarán un proyecto que provea de agua a las comunidades del pueblo Tacana. Personal de YPFB, levantan la información

---

<sup>19</sup> Los Tiempos. (13 de Noviembre de 2018). Marka Quila Quila: persiste la lucha por tierras. *Los Tiempos*. Obtenido de <http://www.lostiempos.com/actualidad/pais/20181113/marka-quila-quila-persiste-lucha-tierras>

<sup>20</sup> Erbol. (26 de Febrero de 2019). INRA pide apoyo de fuerza pública para ir a Quila Quila. *Erbol*. Obtenido de [https://erbol.com.bo/noticia/indigenas/26022019/inra\\_pide\\_apoyo\\_de\\_fuerza\\_publica\\_para\\_ir\\_quila\\_quila](https://erbol.com.bo/noticia/indigenas/26022019/inra_pide_apoyo_de_fuerza_publica_para_ir_quila_quila)

necesaria para la elaboración del Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental (EEIA); estudio que posteriormente, tal cual verificaron los dirigentes del pueblo Tacana, es utilizado para obtener la licencia ambiental para ejecutar un proyecto de prospección sísmica de hidrocarburos y no un proyecto de provisión de agua para sus comunidades.

30. Como es evidente, YPFB había incumplido el Artículo 114 de la Ley N° 3058 de Hidrocarburos (2005) y el Artículo 3 del Reglamento de Consulta y Participación para Actividades Hidrocarburíferas Decreto Supremo N° 29033 (2007) que determinan que la consulta previa sea “obligatoria” y de “buena fe”. Por este motivo los habitantes del área Tacana II exigieron que se realice la misma cumpliendo los estándares mínimos para que dicho proceso sea válido.
31. A pesar de las reticencias de YPFB, el proceso de consulta previa inicia en junio de 2014 y termina, con un acuerdo entre el pueblo Tacana y YPFB, en septiembre de 2015. Para llegar a dicho acuerdo, los Tacana habían solicitado que los pozos para carga de explosivos se realicen a 40 metros de los árboles de castaña, a 100 metros de los afluentes de agua, que se haga un estudio sobre el impacto sobre los castaños, además de estar a cargo del monitoreo socioambiental, entre otros beneficios para sus comunidades.
32. La exploración sísmica inicia en el territorio Tacana II en febrero de 2016, prontamente los comunarios comprueban que los pozos de carga de explosivos estaban a cinco metros de los árboles de castaña, lo que iba a dañarlos irremediablemente, al igual que a una de sus principales actividades económicas: la recolección de castaña. Por esta razón, movilizados logran detener las operaciones de sísmica en octubre de 2016.
33. En términos jurídicos la empresa encargada de realizar las operaciones sísmicas, con anuencia de YPFB, estaba incumpliendo lo acordado en la consulta e infringiendo la normativa que estipulan lo siguiente: “las decisiones resultantes del proceso de Consulta deben ser respetadas” (Ley N° 3058. Art. 115). “Las decisiones resultantes del proceso de Consulta y Participación, adoptadas en acuerdo conjunto entre la Autoridad Competente y las instancias de representación de los Pueblos Indígenas y Comunidades Campesinas, deben ser respetadas y consideradas como criterios fundamentales para la

ejecución de la Actividad Obra o Proyecto Hidrocarburífero objeto de la consulta por parte de la Autoridad competente” (DS N° 29033. Art.7).

*Caso: Asociación Comunitaria de Takovo Mora*

34. En agosto del año 2015 el pueblo indígena de Takovo Mora procede a bloquear la carreta Santa Cruz – Yacuiba a la altura de la comunidad Yateirenda, denunciando que la Empresa Petrolera YPFB Chaco inicia operaciones en el denominado Bloque el Dorado sin mediar el proceso de consulta previa.
35. El problema surge porque las autoridades de Takovo Mora sostienen que dicha área petrolera está situada dentro de su territorio, en cambio, la empresa petrolera y las autoridades estatales del sector hidrocarburífero arguyen que dicho predio es privado y, por lo tanto, no corresponde la consulta previa.
36. Sucede que en todo el territorio guaraní, en particular en el territorio que corresponde al pueblo Takovo Mora, existen propiedades sobrepuestas al territorio demandado por el pueblo indígena. Si se tiene en cuenta que dicho pueblo esta demandando la titulación de sus tierras desde hace casi 20 años, que el INRA en ese lapso de tiempo todavía no ha podido concluir el saneamiento de tierras en esa región, ni ha podido resolver la demanda territorial de Takovo Mora, es evidente que, como bien lo ha hecho notar el Informe Defensorial<sup>21</sup>, existe un “incumplimiento por parte del Estado boliviano en relación a resguardar y proteger el derecho a la territorialidad del pueblo indígena guaraní Takovo Mora”<sup>22</sup>.
37. Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), el Ministerio de Hidrocarburos (MH) y el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) coinciden en señalar que los predios donde se realizaran las operaciones petroleras corresponden a un privado y no a

---

<sup>21</sup> Defensoría del Pueblo. (2016). *Informe Defensorial Sobre la Violación de Derechos Humanos de la Capitanía Takovo Mora, Perteneciente al Pueblo Indígena Guaraní*. Enero.

<sup>22</sup> Defensoría del Pueblo. (2016). *Sin los pueblos indígenas no hay Estado Plurinacional*. La Paz.

una Tierra Comunitaria de Origen (TCO), sin embargo, como también hace notar la Defensoría del Pueblo, cada una de esas instituciones asigna dicha propiedad “a tres personas diferentes” y en extensiones también diferentes, por lo que sostiene que “no existe certeza sobre la titularidad de la citada propiedad privada, que además se encuentra sobrepuesta a los territorios reclamados por la TCO Takovo Mora”<sup>23</sup>.

38. Incluso asumiendo que dichos predios son privados y no pertenecen al pueblo indígena, según la Defensoría sí corresponde la consulta previa, porque las operaciones petroleras, que por lo general son de alto impacto, igual pueden afectarles e impactar en su ciclo de vida<sup>24</sup>.

39. Por otra parte, la incertidumbre jurídica respecto a la titulación de la TCO Takovo Mora, a la fecha no se ha titulado ni el 3% de toda la extensión demandada por los mismos, en realidad es una violación del derecho al territorio. Además de ello, la reacción del Estado a los reclamos del pueblo Takovo Mora ha sido desproporcionada, tanto que la represión policial a una protesta pacífica el 18 de agosto de 2015, como da extensa cuenta el Informe Defensorial<sup>25</sup>, ha significado la violación del derecho a la integridad de las personas, a la inviolabilidad de domicilio y a la libertad personal.

### **Casos emblemáticos en el emplazamiento de grandes infraestructuras**

#### *Caso: Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécuré*

40. El 10 de febrero de 2012, el gobierno promulgó la Ley N° 222, denominada “Ley de Consulta a los Pueblos Indígenas del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécuré”, cuyo objetivo fue: “Definir si el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécuré – TIPNIS debe ser zona intangible o no, para viabilizar el desarrollo de las actividades de los pueblos indígenas Mojeño-Trinitario, Chimane y Yuracaré, así como

---

<sup>23</sup> Defensoría del Pueblo. (2016). *Sin los pueblos indígenas no hay Estado Plurinacional*. La Paz.

<sup>24</sup> Defensoría del Pueblo. (2016). *Sin los pueblos indígenas no hay Estado Plurinacional*. La Paz.

<sup>25</sup> Defensoría del Pueblo. (2016). *Informe Defensorial Sobre la Violación de Derechos Humanos de la Capitanía Takovo Mora, Perteneciente al Pueblo Indígena Guaraní*. Enero.

la construcción de la Carretera Villa Tunari – San Ignacio de Moxos”. Esto, con la clara intención de revertir la Ley N° 180 (2011) que declaraba a todo el ecosistema como “zona intangible” (Artículo 1.III) y así retomar su proyecto carretero que inconsultamente había tratado de imponer desde el año 2010; y a pesar de la exhortación de la Defensoría del Pueblo en sentido de no promulgar dicha Ley “por cuanto provocaría mayores tensiones y conflictos en el movimiento indígena y particularmente en el TIPNIS” (Defensoría del Pueblo, 2016, pág. 137)

41. De acuerdo a la Defensoría del Pueblo, esta consulta no logró “generar un diálogo intercultural entre el Estado y los Pueblos Indígenas, para que a través de éste mecanismo se logren consensos entre las partes, de manera que esto no se constituya en actos de votación y búsqueda de mayorías como lo que ha sucedido en esta experiencia” (Defensoría del Pueblo, 2016, pág. 137). Además, la consulta estuvo plagada de irregularidades, por ejemplo: la información proporcionada no fue oportuna y culturalmente adaptada a las necesidades de los indígenas, la participación de las comunidades no fue libre porque se vieron coaccionadas con la entrega de bienes o la ejecución de obras y proyectos (Defensoría del Pueblo, 2016, pág. 138).
42. Esas irregularidades también fueron señaladas por el Tribunal Internacional por los Derechos de la Naturaleza que visitó el TIPNIS en agosto de 2018. Algunas de esas irregularidades son: que “la consulta no fue previa” al haberse realizado después de avanzados los tramos I y III de la carretera y después de haberse firmado el crédito, realizado la licitación y contratado a las empresas ejecutoras; que “la consulta del gobierno fue precedida y acompañada por regalos, prebendas y promesas de desarrollo y servicios que condicionaron los criterios de ‘libre’ y ‘buena fe’”; que no se “respetaron las normas y procedimientos propios de las comunidades y pueblos indígenas del TIPNIS, ya que excluyó la participación de sus instancias representativas”; que “no se cumplió la condición de ‘informada’ porque no se les presentó estudios sobre los impactos

ambientales, sociales, económicos y culturales de la construcción de una carretera por medio del TIPNIS”<sup>26</sup>.

43. Los resultados obtenidos en el marco de la Ley N° 222 fueron favorables a la intención de construir la carretera Villa Tunari – San Ignacio de Moxos. En vista de esos resultados el gobierno promulga la Ley N° 969 denominada Ley De Protección, Desarrollo Integral y Sustentable del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore (2017), que en su parte sustancial, además de derogar la Ley N° 180 que declaraba la intangibilidad del TIPNIS, autoriza “la apertura de caminos vecinales, carreteras, sistemas de navegación fluvial, aérea y otras” (Artículo 9). Todo esto, según indica dicha ley “de manera participativa con los pueblos indígenas, debiendo cumplir la normativa ambiental vigentes” (Artículo 9).

#### *Caso: Hidroeléctricas Chepete - Bala*

44. Este proyecto fue identificado a finales de los años 70, como parte de un inventario del potencial hidroeléctrico con que contaba el país. En 2007 el gobierno nacional, mediante DS 29191, declara de interés nacional el proyecto hidroeléctrico “El Bala” y en 2015 la Empresa Nacional de Electricidad – ENDE ordena un estudio para la identificación del lugar en que se construirán la represa. El estudio concluido en 2016 proyectó dos represas: una denominada Chepete y la otra Bala. Situados en el Angosto del Bala, en el Río Beni, en el límite entre los departamentos de La Paz y Beni, proyectan una potencia instalada de 3.251 MW, lo que implica la inundación de 779,86 Km<sup>2</sup>. La contratación de las empresas se ha producido al amparo del Decreto Supremo No 29191 de 2007 y del Decreto Supremo No 2837 de 2016, sin considerar que la obligación de consultar a los pueblos indígenas y las comunidades afectadas debe hacerse efectivo “cada vez que se

---

<sup>26</sup> Informe de la comisión del Tribunal Internacional de Derechos de la Naturaleza sobre el caso Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS - Bolivia) (Tribunal Internacional por los Derechos de la Naturaleza 16 de Enero de 2019).



prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles” (CPE.Artículo 30 II.15).

45. Las autoridades se niegan a proporcionar información técnica y ambiental a las comunidades afectadas. El proyecto hidreléctrico impactará directamente en los pueblos indígenas Tacana, Leco, Chiman, Mosenen, Esse Ejja y Uchupiamona pueblos que dependen de la pesca y la recolección. Además se prevé que mas de 5 mil indígenas serán desplazados por la fuerza de la zona a ser inundada, que abarca más de 900 kilómetros cuadrados<sup>27</sup>. Por este motivo, dichos pueblos han demandado que se les consulte, incluso antes de realizar cualquier estudio de identificación o a diseño final, ya que están en riesgo no solo las actividades económicas que desempeñan, sino la apropiación y relacionamiento que mantienen con su territorio, sus formas de organización y autogobierno. La respuesta de los personeros de la Empresa Nacional de Electricidad y del Ministerio de Hidrocarburos y Energía, como del Ministerio de Energía ha sido invariable: la consulta se realizará una vez se tengan concluidos los estudios a diseño final<sup>28</sup>. Entre tanto no promueven el diálogo con los pueblos afectados.

#### *Caso: Hidroeléctrica Rositas*

46. En 2012, el gobierno boliviano representado por la Empresa Nacional de Electricidad – ENDE suscribió un “Memorándum de Entendimiento” con la empresa Hydrochina, por el cual ésta se compromete a realizar un estudio de factibilidad para la construcción de la hidroeléctrica Rositas. El estudio fue culminado en 2014, pero sus resultados no fueron hechos públicos.

47. En 2014 ENDE adjudicó a una consultora la revisión y actualización del Estudio de Factibilidad del proyecto hidroeléctrico Rio Grande Rositas. Mediante el (Decreto

---

<sup>27</sup> [https://elpais.com/elpais/2017/09/05/planeta\\_futuro/1504563761\\_414612.html](https://elpais.com/elpais/2017/09/05/planeta_futuro/1504563761_414612.html)

<sup>28</sup> Agencia de Noticias Fides. (09 de Mayo de 2018). Ministro garantiza consulta sobre Chepete Bala "en la medida que se tenga información cabal". Obtenido de [www.noticiasfides.com](http://www.noticiasfides.com): <https://www.noticiasfides.com/economia/alarcon-sobre-consulta-para-chepete-bala-vamos-a-cumplir-en-la-medida-que-tengamos-informacion-tecnica--387880>

Supremo N° 2574, 2015) y el (Decreto Supremo N° 2646, 2016) autoriza la contratación de obras del Proyecto Hidroeléctrico de Generación de Energía – Rositas. En 2017 el gobierno anunció la firma del contrato con la Asociación Accidental Rositas – AAA, de la empresa china Three Gorgues Corporation. En todas estas acciones el estado incumplió la obligación de consultar a los pueblos indígenas afectados, comunidades guaraníes que habitan en la zona.

48. El 29 de marzo de 2018 Ena Taborga Soletto, Benito Changaray Quiroga, Eli Zarate Velásquez y Braulio Álvarez Padilla representantes de las comunidades guaraníes afectadas, inician una acción popular en contra de ENDE por el incumplimiento de la consulta previa. Demanda que fue inicialmente admitida el 2 de abril de ese año por el Juez de Garantías Oscar Ortiz Vargas. En la resolución de Admisión determina, entre otras cosas: “Como medida cautelar en aplicación del Art. 34 del C.P.C. (Ley 254) se dispone que la empresa Nacional de Electricidad – ENDE, se abstenga de realizar cualquier actuación jurídica y/o administrativa sobre los hechos de la presente acción”.
49. El 20 de mayo se lleva adelante, en la población de Lagunillas, la audiencia de Acción Popular contra la ENDE, en esta ocasión el juez rechaza la demanda, dejando en indefensión a los indígenas afectados. En la sustentación del fallo el juez menciona que no se ha vulnerado los derechos indígenas porque no hay Proyecto Hidroeléctrico, solo es una idea y no un hecho.

### **Conclusiones:**

50. El derecho a consulta previa se encuentra debidamente insertados en la Constitución. Sin embargo, en las leyes y decretos sectoriales no está bien formulada, no recogen las preocupaciones de los pueblos indígenas, siendo asumida por las autoridades como un procedimiento administrativo para avalar proyectos y cuantificar las compensaciones, limitando su alcance como derecho fundamental de los pueblos indígenas.

51. Los casos emblemáticos muestran distintos patrones de violación de este derecho en las actividades extractivistas y de construcción de grandes infraestructuras. En unos casos, el Estado arguye que éstas actividades tienen derechos previos a los de los indígenas, como ocurre con los derechos pre constituidos mineros. En otros, les niega el derecho a la consulta, porque sobre esa tierra existen conflictos de titularidad. Otras violaciones tienen que ver con el incumplimiento de los acuerdos alcanzados, como en el caso hidrocarburífero. La ausencia de información sobre los impactos ambientales agrava la situación de indefensión. No existen procedimientos judiciales que las víctimas puedan activar para reducir la asimetría de poder. Finalmente, la ausencia de consulta previa se expresa en la imposición de proyectos, el aumento de conflictos y el abuso de poder de las autoridades y las empresas. Existen preocupantes casos de violencia como los registrados en Takovo Mora y el TIPNIS.

#### **Recomendaciones:**

52. Ajustar el marco jurídico sectorial minero e hidrocarburífero acorde al convenio 169 de la OIT. Reformar la Ley de Minería y el D.S 2298 reconociendo específicamente el Derecho al Acceso a la Información en el contexto de actividades extractivas.
53. Promover acciones de prevención y participación de las comunidades indígenas en el Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos, considerando su especial vulnerabilidad a sufrir violaciones sistemáticas en sus derechos.
54. Establecer medidas de reparación integral para aquellas comunidades indígenas que se vieron afectas en el incumplimiento de su derecho a la Consulta Previa.
55. Derogar la Ley 979 que permite la construcción de una carretera por el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Secure. - TIPNIS.