CEACR: Observación individual sobre el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) Bolivia (ratificación: 1991) Publicación: 2006

Descripcion:(CEACR Observación individual)
Convenio:C169
Pais:(Bolivia)

La Comisión toma nota de una comunicación de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) recibida el 25 de agosto de 2005 y de la respuesta del Gobierno, recibida el 17 de noviembre de 2005 y que también responde en parte a su observación de 2004.

Comentarios de la CIOSL - Consulta sobre explotación petrolera

Antecedentes

1. Consulta, exploración y explotación de recursos naturales. En 2004, la Comisión tomó nota de una comunicación de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) y de la respuesta del Gobierno. La comunicación se refería a la comunidad indígena guaraní de Tentayapi, en el departamento de Chuquisaca, en plena zona de interés petrolero y la extensión del territorio es de 20.000 hectáreas, legalmente tituladas. A pesar de esto una empresa petrolera (MAXUS-REPSOL) pretende, según los alegantes, desarrollar actividades de exploración y explotación en su territorio (Bloque Caipependi) sin consulta ni aprobación de las comunidades. Según la CIOSL, la empresa obtuvo unas pocas firmas logradas mediante engaños ya que ni siquiera sabían leer para comprender lo que estaban firmando. Sostiene la comunicación que los indígenas han desarrollado intensas gestiones para oponerse a dichas actividades y que incluso lograron que la Cámara de Diputados aprobara un proyecto para preservar Tentayapi en julio de 2004. Por último, indicaban que MAXUS-REPSOL inició ese mismo mes actividades de exploración en el territorio de la comunidad.

2. La Comisión también tomó nota de los comentarios proporcionados por el Gobierno sobre la comunicación de la CIOSL con dos tomos adjuntos de material correspondiente a los estudios realizados por MAXUS-REPSOL los que incluyen, entre otros, un documento de divulgación pública y copia (6 páginas) de un «acta de entrega y recepción del documento de divulgación pública», un acta de consulta pública en Tentayapi firmada por seis habitantes de la comunidad y algunos documentos titulados «documento privado-acuerdo para ingreso a propiedad, compromiso de compensación».

3. En 2004, la Comisión observó por un lado, que la empresa MAXUS-REPSOL mantuvo una reunión de información con la comunidad de Tentayapi y por otro que dicha comunidad no está satisfecha con el procedimiento empleado ni con los resultados y por el contrario ha llevado sus reclamos a diferentes ámbitos nacionales antes de enviar su comunicación. Recordó que la consulta constituye un proceso y no un mero acto informativo, con un tipo de procedimiento y con la finalidad de llegar a un acuerdo con los pueblos afectados, y que, en el caso de recursos naturales hay además otras exigencias. Además, la Comisión hizo notar que la obligación de asegurar que las consultas tengan lugar de manera compatible con los requisitos establecidos en el Convenio, es una obligación a cargo de los Gobiernos y no de personas o empresas privadas.

4. La Comisión manifestó su esperanza en que el Gobierno propiciará un diálogo genuino con las comunidades afectadas en los términos establecidos por el Convenio y que la mantendrá informada de la evolución de la situación.

Comunicación de 2005

5. La Comisión toma nota de una comunicación complementaria de la anterior, también presentada por la CIOSL, de fecha 25 de agosto de 2005, enviada al Gobierno el 1.º de septiembre de 2005. Toma nota de los comentarios del Gobierno recibidos el 24 de octubre de 2005. Según esta última comunicación, hasta la fecha de la misma no se había consultado a la comunidad de Tentayapi sobre las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos que la empresa Maxus Bolivia Inc. (Repsol-YPF) inició y pretende implementar en su Tierra Comunitaria de Origen (TCO). La CIOSL menciona numerosas actividades desarrolladas por la comunidad para la defensa de sus derechos sobre sus territorios e indica que el 26 de noviembre de 2004 fue promulgada la ley núm. 2921 declarando la comunidad de Tentayapi «Patrimonio Histórico Cultural y Natural de los Guaraní-Simba». Sin embargo, observa la CIOSL que el Gobierno no ha respondido a ninguna de las cartas de la comunidad y no ha realizado esfuerzo alguno para propiciar un proceso de consulta. Reitera la necesidad de efectuar la consulta mediante procedimientos adecuados y en particular a través de sus instituciones representativas en aplicación de los artículos 6, 7 y 15 del Convenio. Además, deplora la ausencia de medidas - como la suspensión de actividades de la empresa Maxus - por parte del Gobierno, a fin de proteger los derechos de la comunidad. Indica que el Estudio de evaluación de impacto ambiental realizado por la empresa Tarija Ecogestión SRL contratada por Maxus fue elaborado sin el concurso de la comunidad de Tentayapi aumentando aún más la desconfianza y que la única mención a la comunidad en el capítulo 13 (Identificación de los vacíos de información) es la que dice «mucha dificultad para ingresar a las diferentes comunidades localizadas dentro del área del proyecto» y «dificultad de obtener información de la TCO Tentayapi». Para terminar, indica la CIOSL que el aislamiento de la comunidad es lo que les permitió sobrevivir hasta ahora.

6. En sus observaciones sobre la comunicación, el Gobierno declara que ha realizado varias acciones de protección y resguardo de la comunidad de Tentayapi, entre ellas la promulgación de la ley núm. 2921 mencionada e informa que por la situación política que atraviesa el país no se ha podido realizar un proceso de consulta en forma oportuna. Señala que se ha conformado una Comisión Interinstitucional encabezada por el Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios (MAIPO), Ministerio de Hidrocarburos, Ministerio de la Presidencia y con la participación de las organizaciones indígenas, la Confederación Indígena del Oriente Boliviano (CIDOB), la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) y el Consejo de Capitanes de Chuquisaca (CCCH). Indica que esta Comisión tiene previsto ingresar a la comunidad de Tentayapi el 24 de octubre de 2005 para realizar el proceso de consulta y que se hará llegar un informe pormenorizado del mismo a la Comisión. Señala también que el Viceministerio de Justicia está desarrollando el Proyecto «Pueblos Indígenas y empoderamiento» que cuenta con tres oficinas y que una de ellas, la de Monteagudo está siguiendo de cerca el conflicto de la comunidad indígena de Tentayapi. Para terminar, informa el Gobierno que la empresa MAXUS-REPSOL de forma voluntaria ha dejado de realizar trabajos en la propiedad de la comunidad de Tentayapi desde julio de 2004, según informó la oficina de Monteagudo.

7. La Comisión solicita al Gobierno que se sirva informar sobre el efecto en la práctica de la promulgación de la ley núm. 2921 en el proyecto de exploración-explotación objetado. Notando que MAXUS-REPSOL ha suspendido las actividades de forma voluntaria la Comisión solicita al Gobierno que tome las medidas necesarias para que se realice la consulta previa en los términos de los artículos 15, 6 y 7 del Convenio antes de autorizar el reinicio de actividades. La Comisión reitera que la obligación de asegurar que las consultas tengan lugar de manera compatible con los requisitos establecidos en el Convenio, es una obligación a cargo de los Gobiernos y no de personas o empresas privadas. La Comisión invita al Gobierno a mantenerla informada sobre la evolución de la situación.

Seguimiento de una reclamación de 1999 sobre consulta y recursos forestales

8. En marzo de 1999, el Consejo de Administración adoptó el informe del comité encargado de examinar la reclamación presentada por la Central Obrera Boliviana (COB) sobre la aplicación del

Convenio núm. 169 (documento GB.274/16/7). La reclamación se refería a la emisión de resoluciones administrativas, por la Superintendencia Forestal Nacional, que establecía 27 concesiones madereras renovables por 40 años que se sobreponen a territorios indígenas de origen, sin consulta previa. Estos territorios están sometidos a un proceso de saneamiento con el fin de determinar derechos de terceras personas al interior de los mismos. El comité tripartito señaló que, dado que las acciones de saneamiento de las tierras solicitadas y las expropiaciones y concesiones para fines de explotación pueden afectar directamente la viabilidad y los intereses de los pueblos indígenas, el artículo 15 del Convenio debe leerse en concordancia con los artículos 6 y 7 del Convenio. Por el hecho de la ratificación los gobiernos deben velar por que las comunidades indígenas interesadas sean consultadas oportuna y adecuadamente sobre el alcance y las implicaciones de las actividades de exploración y explotación, sean éstas de actividades mineras, petroleras o forestales. Expresó además, que las tierras donde se sobreponen las concesiones forestales aún no han sido tituladas como tierras comunitarias de origen, tampoco se ha percatado de ningún indicio que le permita concluir que estas consultas, sea en virtud del artículo 6, a), o del artículo 15, 2, del Convenio, se han llevado a cabo o que se haya previsto que los pueblos concernidos participarán en los beneficios de tales actividades en la medida de lo posible.

9. En su última observación, la Comisión notó que no había informaciones nuevas respecto de los principales puntos que dieron origen a la reclamación. Solicitó al Gobierno que en su próxima memoria, informara en detalle sobre las medidas adoptadas para la aplicación de las recomendaciones del comité tripartito. Según estas recomendaciones, la Comisión ha solicitado desde hace varios años que el Gobierno proporcione informaciones sobre: 1) las medidas adoptadas o previstas para remediar las situaciones que dieron origen a la reclamación tomando en consideración la necesidad de establecer un mecanismo eficaz para la consulta previa con los pueblos indígenas como lo disponen los artículos 6 y 15 del Convenio, antes de emprender cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras; 2) los progresos alcanzados en la práctica en relación con las consultas hechas a los pueblos asentados en la zona de superposición de las 27 concesiones madereras y las tierras comunitarias de origen, incluyendo informaciones sobre la participación de estos pueblos en la utilización, administración y conservación de dichos recursos y en los beneficios de las actividades forestales, así como su percepción de una indemnización equitativa por cualquier daño causado por la exploración y explotación de la zona; 3) la marcha del proceso de saneamiento y otorgamiento de títulos de propiedad a los pueblos interesados que habiten en dichas zonas de superposición con las concesiones forestales; 4) la situación específica de los grupos indígenas residentes en la zona objeto de concesiones.

10. La Comisión nota con interés que en una comunicación de 17 de noviembre de 2005, el Gobierno indica que actualmente ya no se adjudican concesiones en Tierras Comunitarias de Origen sino solamente en tierras fiscales especialmente delimitadas.

11. Respecto de los otros puntos pendientes, el Gobierno reitera que la base de la reclamación no es real pues no se trató de emisión de nuevas concesiones sino de una reconversión de concesiones forestales preexistentes en territorios indígenas que aún no se encontraban titulados sino en proceso de saneamiento. Estas cuestiones ya fueron debidamente examinadas por el comité tripartito por lo cual la Comisión no reabrirá su examen. Además, la Comisión recuerda que según el artículo 13, 2 del Convenio «la utilización del termino tierras en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera». Por ese motivo corresponde la aplicación de la consulta prevista en el artículo 15, 2 aunque estos territorios estuvieran en proceso de titulación o no cuentan con título aún.

12. En consecuencia, la Comisión insta al Gobierno a: 1) adoptar las medidas necesarias para remediar las situaciones que dieron origen a la reclamación tomando en consideración la necesidad de establecer

un mecanismo eficaz para la consulta previa con los pueblos indígenas como lo disponen los artículos 6 y 15 del Convenio, antes de emprender cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras; 2) informar sobre los progresos alcanzados en la práctica en relación con las consultas hechas a los pueblos asentados en la zona de superposición de las 27 concesiones madereras y las tierras comunitarias de origen, incluyendo informaciones sobre la participación de estos pueblos en la utilización, administración y conservación de dichos recursos y en los beneficios de las actividades forestales, así como su percepción de una indemnización equitativa por cualquier daño causado por la exploración y explotación de la zona; 3) informar sobre la marcha del proceso de saneamiento y otorgamiento de títulos de propiedad a los pueblos interesados que habiten en dichas zonas de superposición con las concesiones forestales; 4) informar la situación específica de los grupos indígenas residentes en la zona objeto de concesiones. En síntesis la Comisión subraya la necesidad de encontrar soluciones en consulta con los pueblos interesados.

13. Hacia una cultura de la consulta. La Comisión recuerda que los hechos que dieron origen a la reclamación de la COB tienen en común con la comunicación de la CIOSL que ambos se refieren a la necesidad de aplicar conjuntamente los artículos 6, 7 y 15 del Convenio y que en ese punto no ha habido progresos, razón por la cual, la cuestión de la falta de consulta adecuada respecto de las concesiones forestales se repite respecto a las explotaciones de hidrocarburos. La Comisión toma nota que, según el Gobierno, el Ministerio de Hidrocarburos tiene lista una propuesta de legislación en materia de consulta obligatoria con los pueblos indígenas, previo a la exploración y explotación de recursos naturales en sus territorios y que se ha puesto a consideración de las organizaciones indígenas para que hagan llegar sus observaciones. La Comisión recuerda al Gobierno que puede solicitar la asistencia técnica de la Oficina, si así lo considera necesario, a fin de sentar las bases para la elaboración de un marco adecuado de consulta, con la participación de los pueblos indígenas. La Comisión invita al Gobierno a mantenerla informada sobre las medidas adoptadas con relación a este párrafo.

14. Trabajo forzoso. La Comisión toma nota del documento «Enganche y servidumbre por deudas en Bolivia» realizado por el Programa de promoción sobre la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Una de las recomendaciones de dicho estudio fue la ratificación del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29). Toma nota con interés que el 5 de mayo de 2005 Bolivia ha ratificado dicho Convenio. Toma nota asimismo con interés que se ha emprendido, con la asistencia técnica de la OIT, la elaboración de un plan de acción para erradicar el trabajo forzoso que afecta a una población mayoritariamente indígena, y que se está consultando dicho plan con organizaciones de trabajadores, organizaciones indígenas y con el Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios. La Comisión agradecería al Gobierno que la mantuviera informada acerca de los resultados de la consulta sobre el plan de acción.

La Comisión envía directamente una solicitud directa al Gobierno.

ILO home NORMES home ILOLEX home Búsqueda universal NATLEX

Para más información, diríjase a el departamento de Normas Internacionales del Trabajo (NORMES) correo electrónico:
infonorm@ilo.org

Copyright © 2006 Organización Internacional del Trabajo (OIT)
Descargo de responsabilidad
webinfo@ilo.org