

## **RECLAMACIÓN (artículo 24) - BOLIVIA - C169 - 1999 ---- Informe del Comité encargado de examinar la Reclamación en la que se alega el incumplimiento por Bolivia del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Central Obrera de Boliviana (COB)**

Descripcion:(Artículo 24 Reclamación)

Convenio:C169

Pais:(Bolivia)

ENVIO:1998

Documento:(GB.272/8/1)

Documento:(GB.274/16/7) QUERELLANTE Central Obrera de Boliviana (COB)

### **Decisión**

El Consejo de Administración adoptó el informe del comité tripartito. Procedimiento cerrado.

#### **I. Introducción**

1. Por comunicación de fecha 18 de febrero de 1998 (recibida en la Oficina el 9 de abril de 1998), la Central Obrera Boliviana (COB), presentó a la Oficina Internacional del Trabajo, en virtud del artículo 24 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, una reclamación en la que se alega que el Gobierno de Bolivia no ha adoptado medidas satisfactorias para el cumplimiento del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169).

2. El Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) fue ratificado por Bolivia el 11 de diciembre de 1991 y está en vigor para dicho país.

3. Las disposiciones de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo relativas a la presentación de reclamaciones son las siguientes:

#### **Artículo 24**

Toda reclamación dirigida a la Organización Internacional del Trabajo por una organización profesional de empleadores o de trabajadores en la que se alegue que cualquiera de los Miembros no ha adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio, dentro de su jurisdicción, de un convenio en el que dicho Miembro sea parte podrá ser comunicada por el Consejo de Administración al gobierno contra el cual se presente la reclamación y podrá invitarse a dicho gobierno a formular sobre la materia la declaración que considere conveniente.

#### **Artículo 25**

Si en un plazo prudencial no se recibiere ninguna declaración del gobierno contra el cual se haya presentado la reclamación, o si la declaración recibida no se considerare satisfactoria por el Consejo de Administración, éste podrá hacer pública la reclamación y, en su caso, la respuesta recibida.

4. El procedimiento que se sigue en caso de reclamación se basa en el Reglamento tal como fue revisado por el Consejo de Administración en su 212.<sup>a</sup> reunión (marzo de 1980).

5. En virtud del artículo 1 y del párrafo 1 del artículo 2 del Reglamento citado, el Director General acusó recibo de la reclamación, informó de ella al Gobierno de Bolivia y la transmitió a la Mesa del

## Consejo de Administración.

6. En su 272.<sup>a</sup> reunión (junio de 1998), el Consejo de Administración, siguiendo la recomendación de su Mesa, decidió que la reclamación era admisible y designó un Comité encargado de examinarla compuesto por el Sr. Antonio Ducreux S. (miembro gubernamental, Panamá), el Sr. Francisco Díaz Garaycoa (miembro empleador, Ecuador) y la Sra. María Rozas Velásquez (miembro trabajador, Chile).

7. De conformidad con las disposiciones que figuran en los apartados a) y c) del párrafo 1 del artículo 4 del Reglamento, el Comité invitó al Gobierno a que presentara sus observaciones relativas a la reclamación, y a la organización autora de la reclamación, a que presentara todas las informaciones complementarias que deseara poner en conocimiento del Comité.

8. En comunicación de fecha 9 de septiembre de 1998 el Gobierno envió sus comentarios sobre los alegatos presentados.

## II. Examen de la reclamación

### A. Alegatos presentados por la Central Obrera Boliviana (COB)

9. La Central Obrera Boliviana (COB), a nombre de la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB) y de sus organizaciones afiliadas, la Coordinadora de Pueblos Etnicos de Santa Cruz (CPESC), la Central de Pueblos Indígenas del Beni (CPIB) y la Central Indígena de la Región Amazónica de Bolivia (CIRABO) alega que el Gobierno, mediante la Superintendencia Forestal Nacional, órgano encargado de la administración forestal del país, ha emitido resoluciones administrativas en contravención con disposiciones del Convenio y normas fundamentales de la legislación nacional.

10. Estas resoluciones establecen 86 nuevas concesiones forestales, otorgadas mediante un sistema denominado «conversión contractual voluntaria», de las cuales 27 se sobreponen a 6 tierras comunitarias de origen (término con el cual la Constitución boliviana denomina los territorios indígenas tradicionales), que cuentan con una resolución de inmovilización del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), según la cual no podrían existir nuevos asentamientos, dotaciones, adjudicaciones ni concesiones forestales en estas áreas que serán tituladas como territorios indígenas. Sin embargo, luego de haberse producido esta titulación provisional y emitido las resoluciones de inmovilización respondiendo al compromiso asumido por el Estado boliviano ante la sociedad nacional y la comunidad internacional, a través de la ratificación del Convenio, se han otorgado concesiones forestales a empresas madereras que se superponen a las áreas tituladas y consideradas como territorios indígenas.

11. La COB alega que la nueva ley forestal de la Nación, aprobada el 12 de julio de 1996, concedió a los titulares de contratos de aprovechamiento forestal a largo plazo, concedidos con anterioridad a la nueva ley, la posibilidad de convertir sus antiguos contratos en una nueva concesión («conversión voluntaria») por un período de 40 años, prorrogable por otros 40 años, mediante el pago de un monto tributario mínimo. Indican que estos empresarios madereros no debieron cumplir la exigencia de la licitación internacional, sino mediante la presentación de algunos requisitos formales que en muchos casos no fueron completados a la fecha de la entrega de las resoluciones de conversión.

12. La COB alega que esta conversión de los contratos de explotación forestal está en contradicción directa con las demandas territoriales indígenas que están actualmente en proceso con el objeto de obtener títulos de propiedad. Indican que la sobreposición de las concesiones madereras sobre territorios indígenas llega a un total de 712.313 hectáreas. Esto constituye un 33 por ciento del

territorio Yaminahua-Machineri, un 22 por ciento del territorio de Guarayos y un 13 por ciento del territorio de Monte Verde, por ejemplo. Además, señala la COB que los territorios en cuestión serán sometidos a un proceso de saneamiento que se prevé recortará considerables espacios en favor de terceros. Por otra parte, las expropiaciones y concesiones, para fines de explotación minera y petrolera, reducirán otro tanto de dichos territorios.

13. Esta situación, aducen los reclamantes, generará serios conflictos sociales, ya que las concesiones forestales constituyen una amenaza directa a la viabilidad de los territorios indígenas que ellas afectan, por su fuerte impacto, tanto a nivel social como a nivel económico.

14. En vista de esta situación, las organizaciones indígenas buscaron el diálogo con la Superintendencia Forestal que es la instancia encargada de supervisar el cumplimiento de la ley forestal y de dictar las resoluciones de conversión de los contratos de aprovechamiento forestal. Fueron enviados memoriales y desarrollado audiencias, advirtiendo que el otorgamiento de estas nuevas concesiones sobre los territorios indígenas, constituiría una violación flagrante de los derechos indígenas plenamente reconocidos y amparados por la legislación nacional vigente. El Superintendente indicó que se encontraba entre dos fuegos, es decir, entre los pueblos indígenas y el sector forestal comercial. Se dio atención preferencial a las empresas forestales y el 1.º de agosto de 1997, les fueron otorgadas 86 concesiones madereras bajo el sistema de «conversión voluntaria».

15. Los reclamantes alegan que estas nuevas concesiones constituyen una amenaza a la viabilidad de los territorios indígenas y las organizaciones indígenas concernidas han impugnado las resoluciones de conversión buscando que la Superintendencia rectifique su posición y anule las conversiones ilegales. La impugnación constituyó el primer paso en la vía administrativa para conseguir la invalidación de las concesiones. Sin embargo, el 12 de septiembre de 1997, la Superintendencia Forestal rechazó el recurso incoado por las organizaciones indígenas y confirmó las resoluciones de conversión de las concesiones. En fecha 2 de octubre, las organizaciones indígenas iniciaron un segundo paso en el procedimiento administrativo y presentaron un recurso jerárquico ante el Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables (SIRENARE).

16. Los reclamantes señalan que las violaciones del Convenio y de los derechos de los pueblos indígenas consagrados por la legislación nacional vigente se constatan en los siguientes hechos:

- se viola el derecho a la consulta, estipulado en el artículo 6 del Convenio, ya que la Superintendencia Forestal no predispuso ningún mecanismo de participación o de consulta real para que los pueblos pudiesen expresar sus puntos de vista e influenciar en la decisión tomada;

- por otra parte, el Convenio estipula, en su artículo 14, el reconocimiento del derecho de propiedad y de posesión de los pueblos indígenas sobre las tierras que tradicionalmente ocupaban y a la utilización de aquellas que no estaban exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que habían tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. Las concesiones forestales cuestionadas sí gozan de un derecho legalmente adquirido, pero que es posterior al de los pueblos indígenas, quienes han tenido la posesión pacífica e inmemorial de estas tierras, y por esa razón, el otorgamiento de concesiones forestales en sobreposición con las Tierras Comunitarias de Origen, constituye una violación al artículo 14 del Convenio;

- las disposiciones de la ley núm. 1715 mencionadas dan un mandato expreso de perfeccionar el derecho territorial preexistente de los pueblos indígenas a través de un «proceso» ad hoc; sin embargo, las resoluciones de conversión no respetaron el reconocimiento legal que gozan los territorios indígenas por las antes mencionadas disposiciones. Además, se hace un abuso conceptual del concepto de «derechos legalmente adquiridos por terceros», que se respetarán en el proceso de titulación, que se

refieren exclusivamente a derechos de propiedad agraria, mientras las empresas forestales no tienen un derecho de propiedad sobre la tierra sino más bien accesorio a éste;

- la disposición final segunda, párrafo I de la ley núm. 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria que manifiesta que en las Tierras Comunitarias de Origen que existiera superposición o conflictos de derechos, prevalecerá el derecho del pueblo o comunidad indígena u originaria sobre las concesiones, contratos o autorizaciones de aprovechamiento forestal; esto es ignorado en las resoluciones de conversión y no se hace ninguna alusión al derecho preferente, que constituye una norma contundente y clara acerca de la preferencia que tienen los derechos territoriales indígenas sobre cualquier clase de derecho forestal.

17. Los reclamantes concluyen indicando que es un hecho injustificable que una institución estatal, legalmente establecida y llamada a actuar de manera equitativa y en concordancia con las normas vigentes, afecte los derechos territoriales y forestales de las comunidades indígenas por presión de los empresarios madereros. Esto constituye una amenaza directa a la viabilidad de los territorios indígenas dado que la existencia de concesiones forestales dentro de estos territorios causará un fuerte impacto tanto a nivel social como a nivel económico, afectando los recursos naturales que es necesario proteger para futuras generaciones.

## B. Respuesta del Gobierno

18. El Gobierno indica que la Constitución Política estipula que el suelo y el subsuelo con todas sus riquezas naturales son del dominio originario del Estado, y que la ley establecerá las condiciones de este dominio, así como las de su concesión y adjudicación a los particulares.

19. Sin embargo, el Estado contempla en su legislación las disposiciones establecidas por el artículo 15, inciso 2), del Convenio en relación a establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras y percibir una indemnización equitativa, por cualquier daño que pueda surgir como resultado de esas actividades.

20. El Gobierno indica además que el Estado boliviano por su Constitución y por el compromiso asumido al ratificar el Convenio estaría únicamente obligado a observar y respetar las obligaciones contempladas en el artículo 15, inciso 2), del Convenio en materia de consulta, de participación en los beneficios siempre que sea posible y de percibir una indemnización. Señala además que algunos sectores del movimiento indígena pretenden el reconocimiento de territorios indígenas autónomos y la propiedad absoluta de la totalidad de los recursos naturales renovables y no renovables del suelo y del subsuelo existentes en las tierras de los pueblos indígenas.

21. El Gobierno indica igualmente que en la reforma constitucional de 1994 por primera vez se consagra como derecho, las tierras de los pueblos indígenas, de carácter colectivo, con el nombre de «Tierras Comunitarias de Origen». La ley núm. 1715 de 18 de octubre de 1996 del «Servicio Nacional de Reforma Agraria», establece los alcances jurídicos de las Tierras Comunitarias de Origen y dispone que la denominación de estas tierras comprende el concepto de territorio indígena, de conformidad con la definición, establecida en la parte II del Convenio. Además, los títulos de Tierras Comunitarias de Origen otorgan, a favor de los pueblos indígenas y originarios, la propiedad colectiva sobre sus tierras, no pudiendo ser revertidas, enajenadas, gravadas, embargadas, ni adquiridas por prescripción. Se le reconoce además el derecho a participar en el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables existentes en ellas. La distribución y redistribución para el uso y aprovechamiento individual y familiar al interior de las tierras comunitarias de origen y comunales tituladas

colectivamente, se rigen por las reglas de la comunidad, de acuerdo a sus normas y costumbres.

22. En relación a los recursos forestales, el Gobierno indica que la ley forestal núm. 1700 de 12 de julio de 1996 (promulgada con anterioridad a la ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria) establece un nuevo régimen forestal y en vista de las dos posiciones extremas a que se hizo referencia anteriormente, el Gobierno, a tenor del artículo 136, numeral II) de la Constitución Política del Estado dispuso, en el artículo 32, numeral II) y III) de la mencionada ley forestal, que se garantiza a los pueblos indígenas la exclusividad en el aprovechamiento forestal en las Tierras Comunitarias de Origen debidamente reconocidas. Mediante la ley forestal, el Estado otorga el derecho al aprovechamiento exclusivo del recurso forestal a favor de los pueblos indígenas en sus Tierras Comunitarias de Origen, con la excepción constitucional del dominio originario del Estado sobre los recursos naturales prevista en el artículo 136 de la Constitución.

23. Cualquier otra persona natural o jurídica que no sea indígena debe realizar un trámite de concesión forestal ante la Superintendencia Forestal. Los indígenas, por el contrario, sólo necesitan de una autorización y no de una concesión para el aprovechamiento de los recursos forestales ya que tienen el derecho exclusivo sobre el derecho forestal. No se les ha otorgado en propiedad el recurso forestal, porque hubiera sido inconstitucional, pero se les ha concedido un derecho exclusivo, que va más allá de la consulta previa, o del acceso en la medida de lo posible a los beneficios y la indemnización justa en caso de daño, a que estaba comprometido el Estado con arreglo al artículo 15, párrafo 2, del Convenio.

24. El Gobierno subraya que ya ha titulado, como Tierras Comunitarias de Origen, una extensión de 2.775.000,00 hectáreas (dos millones setecientos setenta y cinco mil hectáreas) y al interior de estas tierras no existe ninguna concesión forestal nueva, ya que se ha consolidado el derecho de los pueblos indígenas con la titulación. Si al interior de estas tierras comunitarias, terceras personas realizaran cortes ilegales de árboles maderables o cualquier otro producto del bosque, se procede a su decomiso y el producto se destina para el beneficio íntegro del pueblo indígena titular del derecho sobre la Tierra Comunitaria de Origen, como dispone claramente el artículo 96, párrafo I), del decreto reglamentario de la ley forestal núm. 24453. Además de reconocer el derecho se han establecido mecanismos para lograr la protección efectiva de dichos derechos.

25. Con la aprobación de la ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria de 18 de octubre de 1996, la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB) solicitó la titulación de 16 áreas de Tierras Comunitarias de Origen que alcanzan una extensión de 11.666.508 (once millones seiscientos sesenta y seis mil quinientos ocho hectáreas), lo cual les fue concedido mediante ley núm. 1715. Las 16 áreas estarán sujetas a un proceso de saneamiento para determinar los derechos de terceros al interior de las Tierras Comunitarias de Origen.

26. El Gobierno expresa que las irregularidades del proceso de reforma agraria, que comenzó en 1953, produjo la emisión de títulos de propiedades agrarias sobre todo en las regiones del chaco, oriental y amazónica de Bolivia, resultando en la acumulación de tierras en manos de particulares que destinaron las tierras tituladas al tráfico y comercio de tierras. Por estas razones la nueva ley núm. 1715 ha establecido un proceso de saneamiento de tierras para identificar estas irregularidades y anular los títulos fraudulentos y/o revertir al dominio del Estado las propiedades agrícolas que no están cumpliendo la función económico social de la tierra. Este proceso tiene una duración de diez años.

27. El Gobierno continúa señalando que, para que en este plazo de saneamiento las demandas de Tierras Comunitarias de Origen no sean objeto de otros reclamos por parte de terceros, es decir, de nuevos colonizadores o empresarios agrícolas y para que tampoco se puedan otorgar nuevas concesiones forestales, se declaró su inmovilización mediante la ley núm. 1715 y su disposición

tercera transitoria numeral I), dispone que: «En relación con las dieciséis (16) solicitudes de Tierras Comunitarias de Origen, interpuestas con anterioridad a esta ley, se dispondrá su inmovilización respecto a nuevas solicitudes y asentamientos respetando derechos adquiridos legalmente por terceros». Los más de 11 millones de hectáreas de las 16 demandas de Tierras Comunitarias de Origen han sido inmovilizadas mediante las resoluciones administrativas pronunciadas por el Instituto Nacional de Reforma Agraria. Indica el Gobierno, además, que en estas tierras inmovilizadas tampoco se pueden otorgar nuevas concesiones forestales, pero que la misma norma que establece la inmovilización claramente señala que se respetan derechos adquiridos legalmente por terceros, es decir, que cualquier derecho agrario, forestal, ganadero, minero o de cualquier naturaleza que fue otorgado con anterioridad a la resolución de inmovilización debe ser respetado estrictamente ya que la Constitución Política del Estado, en su artículo 33, establece la no retroactividad de la ley.

28. La anterior ley general forestal de la Nación (decreto ley núm. 11686 de 13 de agosto de 1974) establecía los contratos de aprovechamiento forestales de largo, mediano y corto plazo a favor de las empresas forestales y cualquier interesado en aprovechar el recurso forestal de los bosques. Los contratos a largo plazo tenían una duración de 20 años y podían ser renovados a solicitud de la empresa.

29. Las 27 empresas que de acuerdo a los reclamantes se superponen a las 16 demandas de Tierras Comunitarias de Origen, al momento de promulgarse la nueva ley forestal núm. 1700 el 12 de julio de 1996 y la ley núm. 1715 de 18 de octubre de 1996 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, contaban con los respectivos contratos a largo plazo establecidos con arreglo a la anterior legislación, por lo que se encontraban totalmente vigentes de acuerdo a la legislación forestal. La ley forestal núm. 1700 no podía anular estos contratos de aprovechamiento forestal a largo plazo por el carácter irretroactivo de la ley, por lo que dentro de las disposiciones transitorias se estableció, para todas las empresas que en el momento de promulgarse la ley forestal, contaban con los contratos de aprovechamiento a largo plazo, un régimen voluntario de conversión del anterior régimen a la nueva normatividad forestal hasta el 31 de diciembre de 1996. El Gobierno señala que este régimen transitorio de conversión voluntaria fue una verdadera necesidad, ya que de no existir el país tendría dos legislaciones forestales vigentes: la anterior del decreto ley núm. 11686 de 1974 y la actual ley forestal núm. 1700.

30. En consecuencia, el Gobierno enfatiza que no ha realizado ni efectuado ninguna nueva concesión forestal en las 16 demandas presentadas por los pueblos indígenas para ser en principio saneadas y posteriormente tituladas, las mismas que a la fecha se encuentran inmovilizadas mediante resolución del Instituto Nacional de Reforma Agraria. El Gobierno indica que no podía anular los derechos forestales legalmente adquiridos por terceros por la legislación que estableció los contratos de aprovechamiento forestal a largo plazo que estaban plenamente vigentes cuando se promulgó la nueva ley forestal núm. 1700. Si se hubiese procedido a anular los 86 contratos de aprovechamiento a largo plazo de los cuales sólo 27 quedaron dentro de las áreas inmovilizadas para ser dotadas como Tierras Comunitarias de Origen se habría vulnerado las normas jurídicas constitucionales referentes al derecho a la propiedad privada, individual y colectiva, siempre que cumpla una función social, garantía de la propiedad privada y al principio de que la ley rige para lo venidero y no tiene efecto retroactivo. Igualmente se violarían las disposiciones de la ley núm. 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria que establece la inmovilización de las 16 áreas demandadas como Tierras Comunitarias de Origen respetando los derechos adquiridos legalmente por terceros.

31. El Gobierno aduce que las conversiones de las 27 empresas madereras no afectan gravemente los intereses de los pueblos indígenas y que con la promulgación de la ley forestal núm. 1700 las tierras en calidad de contratos de aprovechamiento forestal a largo plazo se ha reducido de 22 millones de hectáreas a aproximadamente 6 millones. Esto se debe a que con la nueva ley se establece el pago anual por las empresas madereras de una patente forestal equivalente a 1 dólar norteamericano por

hectárea lo que ha supuesto una carga económica bastante fuerte a aquellas empresas que se beneficiaban de contratos de aprovechamiento forestal de largo plazo. Esto quiere decir en términos prácticos que se han revertido al dominio del Estado 16 millones de hectáreas de tierras otorgadas a las empresas madereras, con contratos a 20 años renovables a simple solicitud de la empresa.

32. De los 16 millones de hectáreas revertidas al dominio del Estado con arreglo a la nueva ley forestal y en mérito a la conversión voluntaria, 2.176.529,59 hectáreas están comprendidas en las demandas de Tierras Comunitarias de Origen que una vez tituladas se consolidarán como derecho exclusivo para los pueblos indígenas. Las tierras explotadas por las 27 empresas madereras dentro de las 11.666.508,1127 hectáreas de tierras inmovilizadas por las 16 demandas de Tierras Comunitarias de Origen, en conjunto afectan una superficie de 682.401,79 y representan el 5,8 por ciento de las mismas. Por lo tanto, el proceso de conversión de las empresas forestales ha beneficiado con más de 2 millones de hectáreas de tierras que fueron revertidas al Estado y que serán consolidadas a los pueblos indígenas con el derecho exclusivo del aprovechamiento forestal cuando se titule sus Tierras Comunitarias de Origen. Esto representa una superficie mayor a la que se ha afectado. El Gobierno señala que estos datos demuestran claramente que la superposición con las 27 empresas madereras no afecta gravemente ni seriamente los territorios de los pueblos indígenas, y que más bien, por el contrario, se ha logrado revertir a favor de ellos más de 2 millones de hectáreas.

33. El Gobierno señala que existen garantías procesales para proteger los derechos de las personas naturales o jurídicas que se consideren afectadas por las resoluciones administrativas de concesiones o conversiones de la Superintendencia Forestal, quienes pueden recurrir ante la misma Superintendencia solicitando la revocatoria de la resolución impugnada (artículo 43 de la ley forestal). Igualmente, las resoluciones denegatorias de los recursos de revocatoria pronunciadas por el Superintendente Forestal pueden ser impugnadas mediante recurso jerárquico ante la Superintendencia General del Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables (SIRENARE) (artículo 44 de la ley forestal); en esta instancia se agota el proceso administrativo. Agotada la vía administrativa todavía se puede recurrir por la vía administrativo-contenciosa ante la Corte Suprema de Justicia, que es la última y definitiva instancia.

34. Las organizaciones indígenas de Bolivia han presentado el recurso jerárquico ante la Superintendencia General del Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables, que ya se ha pronunciado aprobando las resoluciones administrativas de conversión pronunciadas por el Superintendente Forestal y rechazando las impugnaciones presentadas por las organizaciones indígenas afiliadas a la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB). Las organizaciones indígenas pueden recurrir a la vía administrativo-contenciosa ante la Corte Suprema de Justicia de Bolivia.

35. El Gobierno declara finalmente que no se han vulnerado los artículos 6 y 14 del Convenio como tampoco se han vulnerado las leyes nacionales que reconocen los derechos sobre sus tierras y el acceso a los recursos naturales de los pueblos indígenas de Bolivia. Además, el Gobierno expresa que en el marco de la Constitución Política, el Convenio, la ley forestal núm. 1700 y la ley núm. 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria ha tomado en cuenta la opinión y la participación de los pueblos indígenas y originarios; ha adoptado las medidas legales y administrativas que garantizan los derechos de estos pueblos a usar, aprovechar y conservar los recursos naturales renovables existentes en sus tierras, que tienen carácter exclusivo a favor de los pueblos indígenas. El Gobierno enfatiza que es respetuoso de los compromisos internacionales y de su especial compromiso con los pueblos indígenas de Bolivia, y ratifica su decisión de continuar estableciendo los mecanismos legales, administrativos y de otra índole que permitan un nuevo orden de relaciones entre el Estado nacional y los pueblos indígenas basado en la equidad, el respeto, la participación y el reconocimiento de sus derechos.

## Conclusiones

### III. Conclusiones del Comité

36. El Comité nota que los alegatos presentados por la COB, a nombre de un conjunto de organizaciones indígenas, se refieren principalmente a la emisión de resoluciones administrativas, por la Superintendencia Forestal Nacional, que establecen 27 concesiones madereras que se sobreponen a 6 territorios indígenas tradicionales sin que haya habido consultas previas. Estos territorios están sometidos a un proceso de saneamiento con el fin de determinar los derechos de terceras personas al interior de los mismos. El Comité observa que según los reclamantes este proceso de saneamiento recortará considerables espacios en favor de terceros y las expropiaciones y concesiones para fines de explotación minera y petrolera reducirán otro tanto de dichos territorios. El Comité nota, por otra parte, que el Gobierno ha concedido la titulación provisional de 16 áreas de tierras como Tierras Comunitarias de Origen, para así garantizarle a los pueblos indígenas una protección adecuada en el futuro.

37. Igualmente, el Comité nota que las tierras explotadas por las 27 empresas madereras dentro de las 11.666.508 hectáreas de tierras inmovilizadas por las 16 demandas de Tierras Comunitarias de Origen, en conjunto afectan una superficie de 682.401 hectáreas, lo que representa el 5,8 por ciento de las mismas y que por el proceso de reconversión voluntaria las tierras con concesiones forestales a largo plazo se ha reducido de 22 millones a 6 millones de hectáreas. El Comité observa que de los 16 millones de hectáreas que han sido revertidas al Estado, más de 2 millones de hectáreas están comprendidas en las tierras que esperan una titulación definitiva como Tierras Comunitarias de Origen, y que el Gobierno enfatiza que no ha efectuado ninguna nueva concesión forestal en las 16 demandas presentadas por los pueblos indígenas, pero que no podía anular los contratos de aprovechamiento forestal a largo plazo que estaban vigentes cuando se promulgó la nueva ley forestal porque de haberlo hecho hubiera vulnerado normas legales que garantizan los derechos adquiridos.

38. Sin embargo, dado que estas acciones de saneamiento de las tierras solicitadas y las expropiaciones y concesiones para fines de explotación minera y petrolera pueden afectar directamente la viabilidad y los intereses de los pueblos indígenas concernidos, el Comité desea recordar que el artículo 15 del Convenio debe leerse en concordancia con los artículos 6 y 7 del Convenio y 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, sea de actividades mineras, petroleras o forestales.

39. En estas circunstancias, el Comité considera oportuno recomendar al Consejo de Administración que solicite al Gobierno que considere la posibilidad de establecer, en cada caso concreto, en particular cuando se trata de explotaciones de gran envergadura, tales como aquellas que afectan a grandes cantidades de tierras, estudios de impacto ambiental, cultural, social y espiritual, conjuntamente con los pueblos concernidos, antes de autorizar actividades de exploración y explotación de los recursos naturales en áreas tradicionalmente ocupadas por pueblos indígenas. Por otro lado, el Comité sugiere al Consejo de Administración que solicite al Gobierno que le informe a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, sobre el proceso de saneamiento en curso en las Tierras Comunitarias de Origen y sobre el establecimiento o sostenimiento de procedimientos adecuados de consultas que deben llevarse a cabo antes de iniciar cualquier actividad de prospección y de explotación de los recursos naturales, tal como lo dispone el Convenio.

40. El Comité observa también que el Gobierno declara que la legislación nacional contempla disposiciones sobre procedimientos de consulta a los pueblos interesados como lo dispone el artículo 15 del Convenio con el fin de determinar si los intereses de estos pueblos serían perjudicados antes de



emprender cualquier programa de prospección o explotación de los recursos naturales existentes en sus tierras. El Comité nota además que el Gobierno indica que al otorgárseles el derecho exclusivo de aprovechamiento forestal en las Tierras Comunitarias de Origen debidamente reconocidas, este derecho va más allá de la consulta previa o del acceso en la medida de lo posible a los beneficios o a la indemnización justa en caso de daño. El Comité desea señalar que el principio jurídico que ha sido reconocido en el artículo 6, 2), del Convenio según el cual las consultas llevadas a cabo en aplicación del Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera clara y adecuada a las circunstancias, en especial cuando los contratos a que se refiere este caso son de una duración y amplitud en extensión considerables. El Comité entiende 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 de los beneficios de tales actividades en la medida de lo posible. El Comité, por consiguiente, sugiere al Consejo de Administración que solicite al Gobierno que le informe a la Comisión de Expertos sobre los avances alcanzados en la práctica en relación con las consultas con los pueblos interesados, y su participación, en la medida de lo posible, en los beneficios de las concesiones y su percepción de una indemnización equitativa por los daños que pudieran experimentar como resultado de esa explotación.

41. El Comité nota igualmente que las concesiones sobre las tierras solicitadas como Tierras Comunitarias de Origen tendrían un impacto de mucho mayor significación sobre ciertos grupos indígenas y por lo tanto recomienda al Consejo de Administración que solicite al Gobierno que preste especial atención en su próxima memoria a la situación específica de estas comunidades.

42. En relación con estos recursos administrativos presentados por las organizaciones indígenas, el Comité nota igualmente que aunque éstas tienen el derecho de recurrir a la vía administrativo-contenciosa ante la Corte Suprema de Justicia de Bolivia y pide a los reclamantes que informen a la Comisión de Expertos si harán uso de este derecho, y si es el caso, que informe del resultado del mismo, y sobre el recurso incoado ante el SIRENARE.

## **Recomendaciones**

### **IV. Recomendaciones del Comité**

43. Al adoptar este informe, el Comité es consciente de que la aplicación del Convenio en Bolivia es asunto prioritario para el Gobierno, y esto ha sido examinado con atención por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones en relación a ciertos puntos. El Comité espera que el Gobierno mantendrá un estrecho contacto con la Comisión de Expertos y la Oficina para resolver las dificultades que pudieran surgir a este respecto.

44. El Comité recomienda al Consejo de Administración que apruebe el presente informe, y tomando en cuenta las conclusiones presentadas en los párrafos 37 a 43 del mismo:

a) que pida al Gobierno que informe detalladamente a la Comisión de Expertos, mediante las memorias que debe presentar en virtud del artículo 22 de la Constitución de la OIT en relación a este Convenio, sobre las medidas adoptadas o previstas para dar cumplimiento a las disposiciones del Convenio mencionadas en los párrafos anteriores;

b) que solicite al Gobierno que aplique plenamente el artículo 15 del Convenio y que considere establecer consultas en cada caso concreto, en especial cuando aquéllas afectan a extensiones de tierras como las tratadas en la presente reclamación, así como estudios de impacto ambiental, cultural, social y espiritual, conjuntamente con los pueblos concernidos, antes de autorizar actividades de

exploración y explotación de los recursos naturales en áreas tradicionalmente ocupadas por pueblos indígenas;

c) que solicite al Gobierno que le informe, sobre el proceso de saneamiento en curso en las Tierras Comunitarias de Origen y sobre el establecimiento o sostenimiento de procedimientos adecuados de consultas que deben llevarse a cabo antes de iniciar cualquier actividad de prospección y de explotación de los recursos naturales, tal como lo dispone el Convenio;

d) que informe sobre los avances alcanzados en la práctica con relación a las consultas a los pueblos interesados, en la medida de lo posible de su participación en los beneficios de las concesiones y su recepción de una indemnización equitativa por los daños que puedan experimentar como resultado de esa explotación; además que solicite al Gobierno que preste especial atención en su memoria a la situación específica de las comunidades indígenas que sufrirían un mayor impacto por los efectos de las concesiones madereras dentro de sus territorios;

e) pide a los reclamantes que le informe a la Comisión de Expertos si harán uso del derecho de recurrir ante la Corte Suprema de Justicia, y si es el caso, que informe del resultado del mismo, y sobre el recurso incoado ante el SIRENARE, y

f) que declare terminado el procedimiento iniciado ante el Consejo de Administración al presentarse la reclamación.

### **Cross references**

[Constitucion: Artículo 22 artículo 22 de la Constitución](#)

[Convenios: C169 Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989](#)

---

[ILO home](#) [NORMES home](#) [ILOLEX home](#) [Búsqueda universal](#) [NATLEX](#)

Para más información, dirijase a el departamento de Normas Internacionales del Trabajo (NORMES) correo electrónico:

**[infonorm@ilo.org](mailto:infonorm@ilo.org)**

Copyright © 2006 Organización Internacional del Trabajo (OIT)

[Descargo de responsabilidad](#)

[webinfo@ilo.org](mailto:webinfo@ilo.org)