

## Consulta previa y conflictos territoriales en pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes

Observaciones y recomendaciones de Organismos  
de Naciones Unidas a los Estados de Colombia,  
Perú, Ecuador y Bolivia.

Diana Milena Murcia Riaño



Familia amazónica con canasto.  
© 2014, Peter Pflaum, OPIAC.



**red observa**  
Consulta Previa en América Latina  
Convenio 169



UNIVERSIDAD  
**EL BOSQUE**



Implementada por  
**giz**  
Deutsche Gesellschaft  
für Internationale  
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



Implementada por:

**giz**

Deutsche Gesellschaft  
für Internationale  
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Programa Regional ProIndígena -GIZ  
Fortalecimiento de Organizaciones  
Indígenas en América Latina

Programa Regional Fortalecimiento de Organizaciones  
Indígenas en América Latina (ProIndígena)

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit  
(GIZ) GmbH

**Consulta previa y conflictos territoriales en pueblos  
indígenas y comunidades afrodescendientes.  
Observaciones y recomendaciones de Organismos de  
Naciones Unidas a los Estados de Colombia, Perú,  
Ecuador y Bolivia.**

#### **Angela Meentzen**

Directora Regional del Programa Fortalecimiento de  
Organizaciones Indígenas en América Latina,  
Proindígena de la GIZ.

#### **Aura María Puyana Mutis**

Asesora Nacional Proindígena – Colombia.

#### **Autora: Diana Milena Murcia Riaño**

Profesora Universidad del Bosque y Consultora GIZ.

#### **Corrección estilo:**

Aura María Puyana

#### **Diseño y diagramación:**

Luz Mery Avendaño  
luzmeave@yahoo.es

#### **Impresión:**

Editorial Gente Nueva

#### **Fotografías:**

##### Portada:

Mujer indígena en el VIII Congreso de la ONIC.  
© 2012, Ricardo Torres Ariza, ONIC

##### Primera página:

Familia amazónica con canasto.  
© 2014, Peter Pflaum, OPIAC.

##### Colombia:

Mujeres embera con vestido festivo.  
© 2012, Ismael Paredes.

##### Perú:

Jóvenes indígenas en labor de siembra.  
© 2012, Thomas Muller, CBC - GIZ.

##### Ecuador:

Mujer shuar de Morona Santiago.  
© 2011, Sylvia Reinhardt, Proindígena - GIZ.

##### Bolivia:

Mujeres campesino-originarias en el fogón.  
© 2013, Michael Dreyer, GIZ.

ISBN: 978-958-8924-23-6

Primera Edición, 2016.

300 Ejemplares

© 2016 Publicación apoyada por la Cooperación Alemana a través de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH y su Programa Regional Fortalecimiento de Organizaciones Indígenas en América Latina (ProIndígena).

Nota: Las opiniones vertidas en este documento son responsabilidad exclusiva del autor y no necesariamente expresan la posición de la entidad que financió la publicación.

Se autoriza la reproducción total o parcial del presente documento sin fines comerciales, citando adecuadamente la fuente.

Impreso en Colombia

# Contenido

<b>Acrónimos</b>	<b>6</b>
------------------	----------

## Colombia

*Observaciones y recomendaciones de la CEACR, Procedimientos Especiales del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y OACNUDH sobre conflictos territoriales y reglamentación del derecho a la consulta previa en pueblos indígenas y afrodescendientes.*

<b>1. Los casos observados por la CEACR</b>	<b>9</b>
1.1. Caso Mandé Norte	9
1.2. Caso Chidima y Pescadito	10
1.3. Caso de la hidroeléctrica de Urrá	11
1.4. Caso U'wa	12
1.5. Caso comunidades de Jijuamiandó y Curvaradó	12
1.6. Comunidades de la Toma, Cauca	13
1.7. Caso de los pescadores raizales artesanales de San Andrés	14
<b>2. Situaciones observadas por Procedimientos Especiales en su visita al país</b>	<b>14</b>
2.1. Conflicto armado y derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes	15
2.2. Usos territoriales	16
<b>3. Recomendaciones de OACNUDH en materia de consulta previa</b>	<b>19</b>
<b>4. Los mínimos de un proceso de reglamentación del derecho a la consulta previa en Colombia</b>	<b>20</b>

## Perú

*Observaciones y recomendaciones de la CEACR y de Procedimientos Especiales del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en sus informes de país sobre conflictos territoriales y reglamentación del derecho a la consulta previa en pueblos indígenas.*

<b>1. Los casos observados por la CEACR</b>	<b>25</b>
1.1. Pueblos aislados o no contactados	25
1.2. Pueblo indígena de Olmos	26
1.3. Proyectos extractivos y medio ambiente	27
1.4. Hechos de Bagua	28
1.5. Las consultas previas	29
<b>2. Procedimientos especiales del Consejo de las Naciones Unidas</b>	<b>32</b>
2.1. Tenencia segura de los territorios	33
2.2. Déficit de mecanismos adecuados para reivindicar los derechos de los pueblos indígenas	33
2.3. Compatibilidad de las actividades extractivas y los derechos de los pueblos indígenas	34

## Ecuador

*Observaciones y recomendaciones de la CEACR y de Procedimientos Especiales del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sobre conflictos territoriales en pueblos indígenas y afrodescendientes y el derecho a la consulta previa.*

<b>1. Los casos observados por la CEACR</b>	<b>39</b>
1.1. Caso Pueblo Shuar	39
1.2. Caso Pueblo Sarayaku	40
1.3. Caso pueblos Cofán, Siona y Secoya	41
1.4. Pueblo Huaorani y comunidades indígenas que viven en el Parque Nacional Yasuní	42
1.5. Caso de los pueblos en aislamiento voluntario Tagaeri – Taromenani	42

1.6. Derecho a la consulta previa	43
<b>2. Situaciones observadas por Procedimientos Especiales en sus visitas al país</b>	<b>44</b>
2.1. Impacto de las industrias extractivas	45
2.2. Derecho a la participación y a la consulta previa	46
2.3. Construcción de la plurinacionalidad	47

## Bolivia

*Observaciones y recomendaciones de la CEACR y de Procedimientos Especiales del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sobre conflictos territoriales y asuntos del derecho a la consulta previa en pueblos indígenas y campesinos originarios.*

<b>1. Los casos observados por la CEACR</b>	<b>51</b>
1.1. Caso de la sísmica Chapare Block	51
1.2. Caso Pueblo Yuquí	52
1.3. Concesiones madereras en los territorios indígenas Yaminahua-Machinery, Guarayo y Monte	52
1.4. Comunidad indígena Guaraní de Tentayapi	53
1.5. Caso TIPNIS	54
1.6. Reglamentación del derecho a la Consulta Previa	54
<b>2. Situaciones observadas por el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades indígenas en sus informes de país</b>	<b>56</b>
2.1. Contaminación ambiental por industrias extractivas	57
2.2. Situación de tierras y territorios indígenas	57
2.3. Derecho a la consulta previa	58
Reflexión final	59
Referencias	60

## Acrónimos

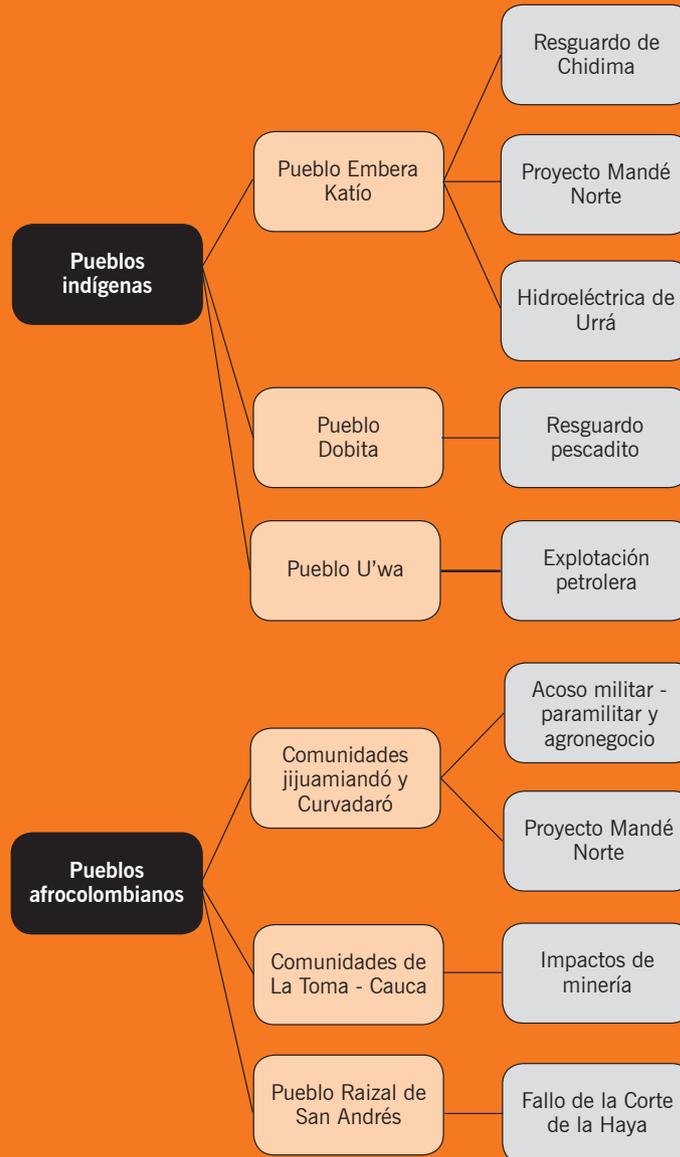
<b>ASMEDAS</b>	Asociación Médica Sindical Colombiana
<b>APG</b>	Asamblea del Pueblo Guaraní
<b>CEACR</b>	Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo
<b>CEOSL</b>	Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres
<b>CGT</b>	Confederación General del Trabajo
<b>CGTP</b>	Confederación General de Trabajadores del Perú
<b>CIDOB</b>	Confederación Indígena del Oriente Boliviano
<b>CIOSL</b>	Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres
<b>CIT</b>	Conferencia Internacional del Trabajo
<b>CODENPE</b>	Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador
<b>CCCH</b>	Consejo de Capitanes de Chuquisaca
<b>CUT</b>	Central Unitaria de Trabajadores del Perú
<b>CSI</b>	Confederación Sindical Internacional
<b>MAIPO</b>	Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios
<b>OACNUDH</b>	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo
<b>PIACI</b>	Pueblos en Situación de Aislamiento y Contacto Inicial
<b>RTKNN</b>	Reserva territorial Nahua Kugapakori
<b>SIGECOMGT</b>	Sindicato General de Comerciantes Mayoristas y Minoristas Centro Comercial Grau Tacna
<b>SINTRAMINERCOL</b>	Sindicato de trabajadores de la Empresa Minera Minercol
<b>TIPNIS</b>	Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro - Secure
<b>UDPI</b>	Unidad de Derechos de los Pueblos Indígenas
<b>USO</b>	Unión Sindical Obrera



# Colombia

Mujeres embera con vestido festivo.  
© 2012, Ismael Paredes.

Observaciones y recomendaciones de la CEACR, Procedimientos Especiales del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y OACNUDH sobre conflictos territoriales y reglamentación del derecho a la consulta previa en pueblos indígenas y afrodescendientes.



Una vez más, el gobierno nacional ha anunciado que reglamentará la realización de las consultas previas en el país. Para aportar a la discusión, este documento busca dar una mirada general a los comentarios y observaciones que la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), los Procedimientos Especiales del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDUDH) han realizado directamente al país en los últimos 10 años.

Para ello, en primer lugar, se tratarán los casos que por su notoriedad han sido observados por la CEACR, seguido de lo cual se reconstruirá el análisis de las situaciones revisadas por los procedimientos especiales y los informes temáticos en sus visitas al país; en tercer lugar, se tendrá en cuenta las recomendaciones anuales de la OACNUDH, para terminar con la mención de algunos contenidos mínimos de la futura reglamentación.

## 1. Los casos observados por la CEACR

La CEACR ha recibido información de varios casos paradigmáticos de pueblos indígenas y afrodescendientes en los últimos diez años, entre ellos los siguientes:

### 1.1. Caso Mandé Norte

En 2009, el Sindicato de Trabajadores de la Empresa Minera Minercol (SINTRAMINERCOL) refirió a la OIT el caso de 11 comunidades indígenas, 2 comunidades afrodescendientes y un número indeterminado

de comunidades campesinas que no fueron consultadas en debida forma y que serían afectadas por la concesión otorgada para la exploración y explotación de una mina de cobre, oro y molibdeno.

En esa oportunidad, la CEACR recomendó al gobierno suspender las actividades del proyecto hasta tanto no se asegurara la participación de los pueblos afectados a través de sus instituciones representativas, en un clima de pleno respeto y confianza; solicitó

también adoptar todas las medidas necesarias para poner fin al clima de intimidación que experimentaban las comunidades, y finalmente efectuar estudios participativos para evaluar la incidencia del proyecto en la integridad social, cultural y económica de estos pueblos.

En marzo de 2011, la Corte Constitucional falló una tutela<sup>1</sup> en favor de los indígenas ordenando a las autoridades correspondientes suspender las actividades de exploración y explotación realizadas o que se fueran a realizar, así como a rehacer los trámites necesarios para consultar en debida forma y documentar suficientemente los impactos del proyecto y de la presencia de la fuerza pública en la zona.

La CEACR, solicitó entonces al gobierno<sup>2</sup> informar el avance en la ejecución de las decisiones de la Corte, reiterando esa misma petición dos años más tarde<sup>3</sup>.

## 1.2. Caso Chidima y Pescadito

En 2008, la Unión Sindical Obrera (USO) se dirigió a la OIT para informar sobre la situación de los pueblos indígenas embera Katío y

embera Dobida, quienes en 2001 fueron constituidos en tres resguardos pequeños y discontinuos que facilitaron que colonos los invadieran y que por la situación de inseguridad que atravesaban, muchos de ellos tuvieran que desplazarse hacia Panamá. Adicionalmente el territorio indígena sería afectado por la construcción de la vía Unguía - Acandí.

La CEACR instó<sup>4</sup> al Gobierno a tomar medidas urgentes para poner fin a toda intrusión en las tierras de los pueblos Katío y Dobida y la adopción de medidas para unir los lotes de modo que el resguardo fuera viable, petición que fue reiterada a través de un par de observaciones posteriores<sup>5</sup> y dos solicitudes directas<sup>6</sup>.

En este caso, también la Corte Constitucional se pronunció en el 2011 a través de una sentencia<sup>7</sup> en la que ordenó la realización de los estudios necesarios para englobar el predio, la debida consulta previa para la expedición

<sup>1</sup> Sentencia T-769 de 2011. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

<sup>2</sup> Observación (CEACR) - Adopción: 2009, Publicación: 99ª reunión CIT (2010)

<sup>3</sup> Solicitud directa (CEACR) - Adopción: 2013, Publicación: 103ª reunión CIT (2014)

<sup>4</sup> Observación (CEACR) - Adopción: 2008, Publicación: 98ª reunión CIT (2009)

<sup>5</sup> Observación (CEACR) - Adopción: 2009, Publicación: 99ª reunión CIT (2010) y Observación (CEACR) - Adopción: 2012, Publicación: 102ª reunión CIT (2013)

<sup>6</sup> Solicitud directa (CEACR) - Adopción: 2008, Publicación: 98ª reunión CIT (2009) y Solicitud directa (CEACR) - Adopción: 2013, Publicación: 103ª reunión CIT (2014)

<sup>7</sup> Sentencia T-129 de 2011. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio

de la licencia de construcción de la vía, la suspensión de las actividades exploración y explotación minera en el territorio indígena y la realización de un Plan de Salvaguarda Étnica para garantizar su supervivencia.

### 1.3. Caso de la hidroeléctrica de Urrá

La OIT conoció también de los riesgos de la construcción de la Hidroeléctrica de Urrá en territorio de la comunidad Embera Katío desde 1998<sup>8</sup> mediante comunicación hecha por la Central Única de Trabajadores (CUT) y la Asociación Médica Sindical Colombiana (ASMEDAS). En 2001, ante la gravedad de los impactos sociales y ambientales, se decidió que constituía una reclamación admisible por parte del Consejo de Administración<sup>9</sup>; en su informe<sup>10</sup> concluyó la necesidad de modificar el Decreto 1320 de 1998 por reñir con los principios del Convenio 169; mantener un diálogo permanente con el pueblo Embera;

cumplir los acuerdos a los que se llegue y no desestimar medidas para la salvaguarda de su integridad.

Cabe destacar la preocupación manifestada por el Consejo ante los hechos de violencia y hostigamiento permanente al que fue sometido el pueblo Embera Katío, y que entre otros hechos, involucró el asesinato de Lucindo Domicó en abril de 1999 y la desaparición forzada de Kimy Domicó Pernía en junio de 2001.

En este caso, la Corte Constitucional también declaró que se omitió consultar a los pueblos indígenas del lugar; en su sentencia T-652 de 1998, en el estudio del fallo y en el seguimiento a su cumplimiento, el Consejo concluyó, entre otros aspectos, que hubiera sido deseable realizar un solo proceso de consulta con todas las autoridades del pueblo Embera y no en mesas de concertación y negociación separadas para diferentes grupos.

En el marco del seguimiento realizado por la CEACR se instó al gobierno a avanzar en las investigaciones de las violaciones constata- das por el Consejo y en las necesarias para impedir la impunidad y nuevas agresiones, como el uso de la fuerza<sup>11</sup>; también lamentó

<sup>8</sup> Observación (CEACR) - Adopción: 1998, Publicación: 87ª reunión CIT (1999)

<sup>9</sup> Observación (CEACR) - Adopción: 2000, Publicación: 89ª reunión CIT (2001)

<sup>10</sup> Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia 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 Unitaria de Trabajadores de Colombia (CUT) y la Asociación Médica Sindical Colombiana (ASMEDAS) GB.282/14/3

<sup>11</sup> Observación (CEACR) - Adopción: 2003, Publicación: 92ª reunión CIT (2004)

que los diálogos no fluyeran suficientemente con ocasión de “una crisis al interior de las organizaciones indígenas”<sup>12</sup>, que las reparaciones no se hubieran llevado a cabo<sup>13</sup> y que se anunciara la realización de un nuevo proyecto de embalse en su territorio<sup>14</sup>.

#### 1.4. Caso U’wa

En 1996, la OIT conoció el caso de la oposición del pueblo U’wa de los resguardos Aguantiva y el Pinal a la explotación petrolera<sup>15</sup> por lo que realizó un par de solicitudes directas al Estado colombiano<sup>16</sup> para conocer el avance o suspensión del proyecto de exploración sísmica.

En este caso, la Corte Constitucional emitió la sentencia SU-039 de 1997 en la que concluyó que “el procedimiento para la expedición de la licencia ambiental se cumplió en forma irregular y con desconocimiento del derecho fundamental de la comunidad U’wa, en relación con la consulta que formal y sustancialmente ha debido hacerse” por lo que

<sup>12</sup> *Ibídem.*

<sup>13</sup> Observación (CEACR) - Adopción: 2009, Publicación: 99ª reunión CIT (2010)

<sup>14</sup> *Ibídem*

<sup>15</sup> Solicitud directa (CEACR) - Adopción: 1995, Publicación: 83ª reunión CIT (1996)

<sup>16</sup> *Ibídem* y Solicitud directa (CEACR) - Adopción: 1998, Publicación: 87ª reunión CIT (1999)

“declaró vulnerados no sólo sus derechos a la participación y a la integridad, sino también el del al debido proceso”<sup>17</sup>.

#### 1.5. Caso comunidades de Jiguamiandó y Curvaradó

En 2006, la OIT tuvo conocimiento de la situación de las comunidades afrocolombianas de Jiguamiandó y Curvaradó en el Carmen del Darién, departamento del Chocó, a través de una comunicación de la USO<sup>18</sup> en la que señalaba los ataques sistemáticos contra su vida e integridad con ocasión de la actuación de la fuerza pública, de los paramilitares y de la entrada de la industria de la palma aceitera.

La CEACR reconoció en las comunidades negras de ambos poblados, la coincidencia con la definición de “pueblos tribales” del Convenio 169 y en consecuencia solicitó al gobierno desplegar todos los esfuerzos necesarios para proteger su vida e integridad<sup>19</sup>. Al año siguiente amplió sus recomendaciones<sup>20</sup> e instó al gobierno a: i) delimitar apropiadamente las tierras ocupadas tradicionalmente

<sup>17</sup> M.P. Antonio Barrera Carbonell.

<sup>18</sup> Observación (CEACR) - Adopción: 2005, Publicación: 95ª reunión CIT (2006)

<sup>19</sup> *Ibídem*

<sup>20</sup> Observación (CEACR) - Adopción: 2006, Publicación: 96ª reunión CIT (2007)

por las comunidades con participación de las comunidades, ii) adoptar medidas para recuperar las tierras indebidamente ocupadas por personas que no pertenecen a dichas comunidades, iii) desarrollar consultas acerca de los permisos, concesiones o autorizaciones que se planeen realizar en sus territorios y iv) consultar la reglamentación de la ley 70.

En 2009 reiteró las observaciones y manifestó “su profunda preocupación al notar que, según la comunicación de la USO de 2009, las amenazas, los hostigamientos y los atentados contra la vida e integridad de los miembros de las comunidades no han cesado”<sup>21</sup>.

En este caso se dio un definitivo protagonismo de la Corte Constitucional quien en varias sentencias y autos<sup>22</sup> ordenó medidas de protección y reparación para estas comunidades. De hecho, la CEACR retomó esas sentencias y recordó al Estado sus obligaciones en virtud del Decreto 4633 de 2011, relativas a medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palen-

queras; instó también el desarrollo de una política contra la impunidad por los asesinatos y los hechos de violencia denunciados.

## 1.6. Comunidades de la Toma, Cauca

La CEACR conoció la situación de las comunidades de la Toma, municipio de Suárez, Cauca mediante comunicación de la CUT de 2012 en la que se relataba la falta de consulta en relación a la licencia de explotación minera en un predio de 99 hectáreas de este corregimiento<sup>23</sup>.

En este caso, también media la sentencia de la Corte Constitucional<sup>24</sup> que concluyó:

“En el asunto objeto de estudio, se encuentra demostrado que existe un añejo nexo entre el territorio y la supervivencia cultural y económica de la comunidad afrocolombiana allí asentada. Además, la violación del derecho a la consulta sobre proyectos de explotación de recursos naturales, también conlleva la conculcación de otros derechos del pueblo afectado, tales como la autonomía e integridad cultural y social y, eventualmente, la propiedad. Ese territorio ha sido puesto en riesgo porque el proyecto, que tiene una duración prevista en 10 años, prorrogables

<sup>21</sup> Observación (CEACR) - Adopción: 2009, Publicación: 99ª reunión CIT (2010)

<sup>22</sup> Sentencia T-025 de 2004, auto 218 de 2006, auto 005 de 2009, auto de 18 de 2010, auto 384 de 2010, auto A045 de 2012, auto 112 de 2012, auto 299 de 2012 y auto 096 de 2013.

<sup>23</sup> Observación (CEACR) - Adopción: 2012, Publicación: 102ª reunión CIT (2013)

<sup>24</sup> Sentencia T-1045ª de 210 M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

otros 10, puede incrementar los daños ambientales usualmente consecuenciales a la minería, con mayor afectación a las fuentes hídricas de la zona, contaminación del aire, producción de residuos sólidos y deforestación, incrementándose el desequilibrio ecológico que tan gravemente afronta la humanidad. Frente al consentimiento libre, informado y previo de las comunidades, según sus costumbres y tradiciones, en el caso bajo estudio no existió”.

La CEACR solicitó al gobierno información sobre el cumplimiento de las medidas ordenadas por la Corte al año siguiente<sup>25</sup>.

### 1.7. Caso de los pescadores raizales artesanales de San Andrés

La Confederación General del Trabajo –CGT– comunicó en 2014 a la CEACR, la situación de riesgo de la población raizal con ocasión del desconocimiento del derecho a la consulta y a la participación en el marco de la disputa con Nicaragua ante la Corte Internacional de Justicia, solicitando “que se reconozca al pueblo raizal sus derechos de acceso y de pesca sobre los territorios ancestrales y se garantice el ejercicio de sus actividades de subsistencia”<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Solicitud directa (CEACR) - Adopción: 2013, Publicación: 103ª reunión CIT (2014)

<sup>26</sup> *Ibidem*.

El Gobierno nacional respondió con base en una Sentencia de la Corte Constitucional de 1999, en la que se determinó que un tratado realizado en esa época entre Colombia y Nicaragua no debía consultarse con la comunidad raizal en virtud del principio de unidad del Estado<sup>27</sup>, y que se estaban ejecutando apoyos a la pesca artesanal. La CEACR solicitó entonces al gobierno “que presente ejemplos de las consultas llevadas a cabo con los representantes de los pescadores raizales artesanales sobre las materias cubiertas por el Convenio y el impacto que han tenido las medidas adoptadas, con la participación y cooperación de la comunidad raizal”<sup>28</sup>.

## 2. Situaciones observadas por Procedimientos Especiales en su visita al país

Colombia es un país con una sólida tradición de observación de organismos internacionales,

<sup>27</sup> En efecto, para la Corte “¿la autonomía de la comunidad raizal del archipiélago de San Andrés implica que un tratado de delimitación marítima con un país vecino requiere una consulta formal a esa población? La Corte considera que esa tensión, en materia de tratados, la propia Constitución la resuelve en favor del Estado unitario y de las autoridades nacionales, pues ninguna cláusula constitucional establece que en el procedimiento de aprobación de los convenios se debe consultar a las autoridades territoriales o DERECHOS TERRITORIALES DE LOS GRUPOS ÉTNICOS a comunidades específicas” Sentencia C-1022 de 1999.

<sup>28</sup> Observación (CEACR) - Adopción: 2014, Publicación: 104ª reunión CIT (2015)

contando además con una Oficina para Colombia de OACNUDH desde 1996. Los informes sobre el país y las visitas realizadas no son pocas, en comparación con otros países de la región; por tal razón, los hallazgos y conclusiones contenidos en estos informes son fundamentales para la adopción de decisiones respetuosas de estándares internacionales de derechos humanos.

A continuación se presentan tres de los temas que más han llamado atención de estos organismos: el impacto del conflicto armado en el goce de derechos, los conflictos relacionados con los territorios y el derecho a la participación / consulta con los pueblos indígenas y afrocolombianos.

## **2.1. Conflicto armado y derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes**

Para los organismos internacionales es claro que los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes son particularmente vulnerables en el contexto de conflicto armado. Hina Jilani, Representante Especial del Secretario General sobre los defensores de los derechos humanos, encontró en su visita al país<sup>29</sup> en 2001 que:

<sup>29</sup> En su misión a Colombia realizada entre el 23 y el 31 de octubre de 2001. Informe E/CN.4/2002/106/Add.2. Párr. 118.

“los indígenas y afrocolombianos habitan zonas en las que la guerrilla y los grupos paramilitares son muy activos. Como consecuencia de ello, muchas veces se ven atrapados en el cruce de fuego. Las minorías étnicas sufren numerosas violaciones de sus derechos fundamentales, cometidas especialmente por medio de homicidios, desapariciones forzosas, atentados, hostigamiento y desconocimiento de derechos específicos. También son uno de los grupos más afectados por el desplazamiento forzoso”.

Su sucesora, Margaret Sekaggya, constataría nueve años más tarde en una nueva visita<sup>30</sup>, cómo “los dirigentes indígenas se han convertido en el grupo más vulnerable de defensores de los derechos humanos debido a que los conflictos internos han alcanzado las zonas en que viven”, y como “los dirigentes afrocolombianos se encuentran en análoga situación de vulnerabilidad que los dirigentes indígenas”.

Ambeyi Ligabo, Relator Especial sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión en su visita al país realizada en 2004<sup>31</sup>

<sup>30</sup> Informe de Misión realizada del 7 al 18 de septiembre de 2009. Informe A/HRC/13/22/Add.3 de marzo 1 de 2010.

<sup>31</sup> Realizada del 22 al 29 de febrero de 2004 informe E/CN.4/2005/64/Add.3 del 26 de noviembre de 2004. Párrs. 19 y 23

también constató la especial gravedad de la situación.

“Los indígenas, los campesinos y especialmente las mujeres campesinas parecen ser algunos de los blancos preferidos de los paramilitares. Además, de los asesinatos, con frecuencia estos grupos son objeto de toda clase de abusos, desde la extorsión hasta la violación. Se considera que aterrorizar a los civiles mediante tácticas como las matanzas, los asesinatos selectivos y las amenazas constituye un recurso eficaz para erradicar todo apoyo, real o supuesto, a la guerrilla”.

Ese mismo año, Doudou Diene, Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia encontró en su visita al país<sup>32</sup>, que las comunidades afrocolombianas no pueden ejercer su derecho a la titularidad de la tierra por temor de las incursiones de la guerrilla y los paramilitares, cuestión que impacta directamente en que puedan mantenerse en su territorio, y en su autonomía y representatividad.

En 2010, el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Philip Alston, verificó la continuidad del tal

estado de cosas y recomendó al gobierno “dar prioridad a la protección de las comunidades indígenas y afrocolombianas, especialmente en las zonas de conflicto, mediante la formulación y aplicación de planes detallados de protección en consulta con las poblaciones afectadas”<sup>33</sup>.

## 2.2. Usos territoriales

Hina Jilani<sup>34</sup> concluyó en su visita que “existen intereses económicos y estratégicos sobre la mayoría de las regiones habitadas por minorías étnicas. En muchas ocasiones, la implementación de proyectos a gran escala tales como operaciones mineras y la extracción de recursos naturales ha provocado la violación de derechos fundamentales por medio de asesinatos, secuestros y desplazamientos masivos”; por tal razón recomendó al gobierno junto con las comunidades afectadas “identificar los casos más flagrantes para que estos sean investigados. Para ello se requeriría de garantías para las víctimas y los testigos”<sup>35</sup>.

Doudou Diene, Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas

<sup>32</sup> Informe de su Misión a Colombia que tuvo lugar entre el 27 de septiembre y el 11 de octubre de 2003. Informe E/CN.4/2004/18/Add.3 del 23 de febrero de 2004. Párrs. 25 y 50

<sup>33</sup> Informe Misión a Colombia llevada a cabo entre el 8 y el 18 de junio de 2009. Informe A/HRC/14/24/Add.2 del 31 de marzo de 2010. Párr 106.

<sup>34</sup> Ob cit. Párr. 119.

<sup>35</sup> Ob. Cit. Párr. 305

de intolerancia, escuchó en sus entrevistas “que los paramilitares son el brazo armado de poderosos intereses económicos y financieros”<sup>36</sup>; un año más tarde, Ambeyi Ligabo, Relator Especial sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión informe constató a su vez que “los grupos paramilitares pueden ejercer una notable presión sobre los campesinos y los indígenas a fin de abrir el camino a nuevas iniciativas económicas, como la explotación del petróleo y el carbón”<sup>37</sup>.

En 2007, el Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Sr. Walter Kalin verificó la continuidad de tal estado de cosas en su visita al país, encontrando un vínculo muy claro entre el control militar de los actores armados y el despojo de las propiedades de las comunidades:

“El Representante reconoce que algunas de las causas subyacentes de los desplazamientos y de muchos de los obstáculos para encontrar soluciones duraderas guardan relación con cuestiones relativas a la propiedad de la tierra y a títulos de propiedad que

no han sido solucionadas adecuadamente durante décadas. Los desplazados tienen la impresión generalizada de que no hay voluntad de devolverles la tierra y demás bienes y, en algunas regiones del país, sospechan que aunque la causa original de los desplazamientos podía haber sido el conflicto armado, la apropiación de las tierras por parte de grandes empresas era, cuando menos, un efecto colateral, si no parte de una política de desplazamiento forzado”<sup>38</sup>.

Ante tal estado de cosas. Kalin recomendó declarar inválidos todos los títulos de propiedad de la tierra adquiridos bajo coacción.

### 2.3. Derecho a la participación

El conflicto armado, que encuentra como una de sus principales causas el despojo territorial, tiene dentro de sus peores consecuencias para los sujetos colectivos, la privación de su participación en las cuestiones que puedan afectarles. Ambeyi Ligabo, Relator Especial sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión verificó cómo

“los grupos paramilitares imponen su ley y con frecuencia detienen y encarcelan a las personas y ejercen otras formas de abuso y vejaciones. El derecho a la libertad de asociación se entorpece gravemente: indepen-

<sup>36</sup> Informe de su Misión a Colombia que tuvo lugar entre el 27 de septiembre y el 11 de octubre de 2003. Informe E/CN.4/2004/18/Add.3 del 23 de febrero de 2004. Párrs. 25 y 50

<sup>37</sup> Misión a Colombia, informe E/CN.4/2005/64/Add.3 del 26 de noviembre de 2004. Párr. 18.

<sup>38</sup> Informe Misión a Colombia que tuvo lugar entre el 15 y el 27 de junio de 2006 Informe A/HRC/4/38/Add.3 del 24 de enero de 2007. Párr. 53

dientemente de su finalidad, toda reunión ser a menudo considerada como posible fuente de subversión. La incriminación de personas y grupos es una de las consecuencias más aberrantes del proceso de polarización y estigmatización de opiniones e ideas”<sup>39</sup>.

Doudou Diene, Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, recomendó al gobierno impulsar la participación de las comunidades “en la elaboración de proyectos de desarrollo y la adopción de las decisiones que los afecten. Se ha de asegurar su efectiva participación en las instituciones responsables de las cuestiones de las comunidades como la Comisión Consultiva sobre la población afrocolombiana y la Comisión interinstitucional sobre los derechos humanos de los indígenas”<sup>40</sup>.

A su vez, Walter Kalin recomendó “la creación de canales y mecanismos que permitan a los grupos de personas sumamente vulnerables iniciar consultas y participar en la determinación de soluciones y de formas de asistencia para atender a sus necesidades”<sup>41</sup>.

En relación al derecho a la consulta previa, ha sido el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades funda-

mentales de los indígenas, quien más ha recaído en ello. Primero, Rodolfo Stavenhagen, en su visita al país en 2004<sup>42</sup> verificó que

“no ha existido un proceso estructurado, coherente y consensuado de consultas a los pueblos indígenas por parte de entidades públicas y privadas que operan en regiones indígenas o de parte del propio Estado cuando se trata de definir nuevas legislaciones y políticas públicas que afectan directa o indirectamente a estos pueblos. Es indispensable adoptar una metodología legítima para poner en práctica los procesos de consulta necesarios para garantizar el pleno respeto a los derechos indígenas y su amplia participación en la toma de decisiones sobre los asuntos que afectan la supervivencia y las identidades culturales de las comunidades indígenas”<sup>43</sup>.

Específicamente, Stavenhagen recomendó no alentar proyecto alguno sin consulta previa, para lo que debería “elaborarse una metodología consensuada para la realización de los procedimientos de consulta”<sup>44</sup>.

En un informe de seguimiento de estas recomendaciones<sup>45</sup>, James Anaya, su sucesor,

<sup>39</sup> Ob Cit. Párr 85.

<sup>40</sup> Ob Cit. Párr. 51

<sup>41</sup> Ob Cit. Párr. 84

<sup>42</sup> Misión a Colombia realizada entre 8 y 17 de marzo de 2004. Informe E/CN.4/2005/88/Add.2 del 10 de noviembre de 2004

<sup>43</sup> Ibídem. Párr. 72

<sup>44</sup> Ibídem. Párr. 107

<sup>45</sup> James Anaya Informe La situación de los pueblos indígenas en Colombia: seguimiento a las recomendacio-

recomendó armonizar la política pública de desarrollo del país con el Convenio y la Declaración y tomó como casos emblemáticos de falta de consulta de los pueblos “motilón barí (exploración y explotación petrolera), el pueblo u’wa (exploración y explotación petrolera), y el pueblo embera katío del Alto Sinú (represa Urrá I)”<sup>46</sup>.

Para Anaya resultó claro que “la falta de consulta previa con los pueblos indígenas en decisiones que les afectan es un problema persistente en Colombia”<sup>47</sup> pese a la nutrida jurisprudencia de la Corte Constitucional en la materia.

### 3. Recomendaciones de OACNUDH en materia de consulta previa

Desde el año 2009 la OACNUDH viene prestando especial atención al derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas, tras constatar que “algunos de los líderes y lideresas indígenas que participaron en procesos de consulta y espacios de concertación han sido asesinados”<sup>48</sup>. En esa ocasión recomendó al

---

nes hechas por el Relator Especial anterior. Informe A/HRC/15/37/Add.3 del 25 de mayo de 2010.

<sup>46</sup> Ibídem. Párr. 41

<sup>47</sup> Ibídem. Párr. 44

<sup>48</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos

gobierno asegurar la activa participación de estas comunidades en el proceso de reglamentación del derecho a la consulta que se había anunciado en aquel momento y

“la rápida implementación de planes de protección de pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas, así como de medidas concertadas para asegurar su derecho a la consulta previa, libre e informada en todos aquellos asuntos que afecten a su vida, cultura y territorios”<sup>49</sup>.

En 2010, la Oficina resaltó la debilidad institucional del Estado para proteger los derechos colectivos, aludiendo a la norma que desconoce el derecho a la consulta para la prospección y exploración minera y al retardo en la adopción de medidas de protección:

“Por ejemplo, en Buenaventura (Valle del Cauca), se tardó más de un año en ejecutar la sentencia que ordenaba el cese inmediato de actividades mineras ilegales que destruían el territorio del consejo comunitario de Zaragoza. En zonas de interés económico, en ocasiones no se tiene en cuenta la presencia de comunidades afrocolombianas o pueblos indígenas, o no se titula su territorio ancestral como colectivo o resguardo, para evitar el deber de consulta. En otras

---

humanos en Colombia Informe A/HRC/13/72 del 4 de marzo de 2010. Párr. 96.

<sup>49</sup> Ibídem. Párr. 105 literal j).

ocasiones, las consultas son realizadas con quienes no representan legítimamente a la comunidad afectada, o no se respetan los procesos internos de los pueblos y comunidades de toma de decisiones”<sup>50</sup>.

Para OACNUD, el contexto imponía el reto de crear un marco normativo adecuado y participativo que garantice el derecho a la consulta<sup>51</sup>.

En 2011, la Oficina constató la persistencia de los obstáculos para la realización adecuada de las consultas, particularmente la “falta de comprensión sobre el alcance de las consultas por algunas autoridades locales”<sup>52</sup>. Un año más tarde, instó al Estado a “que lleve a cabo las consultas previas no como un mero formalismo, sino sobre la base de protocolos establecidos con cada comunidad étnica para garantizar el ejercicio efectivo de sus derechos”<sup>53</sup>.

En este informe, la Oficina resaltó varias de las problemáticas enfrentadas por las comu-

nidades: el conflicto armado, los megaproyectos, la explotación minera, los riesgos por el cambio en el uso del suelo en cuanto a su subsistencia cultural, en particular el “deterioro sustancial de sus capacidades de organización, toma de decisiones y autogobierno”<sup>54</sup>.

En 2013, la Oficina constató la influencia indebida de empresas sobre autoridades locales, nacionales y de grupos étnicos, por lo que recomendó no hacer una reglamentación general, sino protocolos específicos para las consultas, en aras de garantizar su transparencia:

“Insta al Gobierno a que establezca, con cada uno de los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas, protocolos que definan los procedimientos y mecanismos necesarios para respetar el derecho a la consulta y el consentimiento previos, y a que garantice su aplicación fiel y ponga fin a las críticas de ese derecho que emanan del Gobierno”<sup>55</sup>.

#### 4. Los mínimos de un proceso de reglamentación del derecho a la consulta previa en Colombia

Como puede concluirse del resumen anterior, los casos informados a organismos

<sup>50</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia Informe A/HRC/16/22 del 3 de febrero de 2011. Párr. 74

<sup>51</sup> *Ibidem*. Párr. 109

<sup>52</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia Informe A/HRC/19/21/Add.3 del 31 de enero de 2012. Párr. 95

<sup>53</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia Informe A/HRC/22/17/Add.3 del 7 de enero de 2013. Párr. 97

<sup>54</sup> *Ibidem*. Párr. 93

<sup>55</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia Informe A/HRC/25/19/Add.3 del 24 de enero de 2014. Párr. 104 literal g).

internacionales y sobre los que éstos han realizado observaciones y recomendaciones, reflejan una amalgama entre el acoso de grupos armados –específicamente de paramilitares–, con la entrada de proyectos económicos a los territorios –extractivos, de infraestructura y de agronegocio–, con la falta de acompañamiento estatal a las comunidades y con la inobservancia del derecho a la participación de las comunidades afrocolombianas y pueblos indígenas.



La reglamentación del derecho a la consulta de los pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes deberá considerar estos cuatro factores si se quiere avanzar en el procesamiento democrático de la conflictividad socio ambiental que se multiplica en varias regiones del país.

En primer lugar, toda violencia ejercida por los actores armados impide que los pueblos y comunidades puedan actuar en absoluta libertad en su interlocución con las autorida-

des y tomar decisiones sobre el destino de sus territorios. El restablecimiento del orden público bajo un enfoque de seguridad humana, y la aplicación efectiva y coordinada de medidas de protección para las comunidades serán los únicos ejes posibles para reconstruir o fortalecer a las comunidades y organizaciones locales.

La Corte Constitucional ha delineado un sistema de protección que incluye planes de salvaguarda, priorización de los planes de vida y espacios interinstitucionales de articulación y seguimiento que merecen ser fortalecidos.

En segundo lugar, el modelo, estrategias y marco normativo para el desarrollo tendrá que ser repensado a fin de hacerlo sostenible en términos ambientales, incluyente en términos sociales y justo en términos económicos.

A las autoridades les corresponde mejorar sustancialmente su sistema de control de los proyectos extractivos, de infraestructura y de agronegocios que afecten el goce de derechos territoriales, la autoridad y el autogobierno de los pueblos y comunidades. A los agentes privados les corresponde cumplir con los estándares internacionales de derechos humanos, que incluyen el sistema de interpretación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y los estándares específicos en cuanto a su responsabilidad frente a estos derechos.

Por otra parte, los nuevos paradigmas desarrollados en el plano ambiental deben ser tomados en consideración, entre ellos la naturaleza como sujeto, el enfoque holístico y la armonía con los ecosistemas, a la hora de tomar decisiones sobre los territorios y sus recursos.

En tercer lugar se requiere de un aparato estatal efectivo, presente y diligente que no requiera de órdenes de tutela para actuar y adoptar las medidas de protección y garantía de la supervivencia física, emocional y cultural de las comunidades y los pueblos. Las formas de acompañamiento de la Defensoría del Pueblo y de organizaciones no gubernamentales deben ser respaldadas y fortalecidas, así como el aparato disciplinario para todo agente estatal que omita sus deberes y con ello ponga en situación de indefensión a las comunidades.

Finalmente, se requiere construir un andamiaje más sólido para la participación de los pueblos y comunidades en las decisiones que puedan afectarles en el marco del Convenio 169 y más allá de él.

En lo relativo al Convenio, el derecho a la consulta debe ser satisfecho íntegramente tal y como lo han recomendado los organismos internacionales aludidos. Comprender la consulta como una forma de protección de los derechos de pueblos étnicos y no cómo un requisito procedimental para el avance de proyectos económicos es imperativo.

La reglamentación global o la vía de los protocolos de la consulta, debe partir de un proceso participativo, libre y de buena fe, al igual que de un dossier de lecciones aprendidas sobre los procesos de concertación realizados hasta el momento, como base para pensar un modelo de consulta de la reglamentación de las consultas. Ver experiencias comparadas de reglamentación también permitirá evitar caer en disposiciones que terminen aumentando la conflictividad.

Por otra parte, las consultas deben respetar el equilibrio de las partes, lo que significa el fortalecimiento del actor étnico. Cualquier división o crisis de representatividad, conforme a las circunstancias, debe ser motivo suficiente para suspender el proyecto u obra que se trate.

Así mismo, se requiere de una visión más garantista de las características de las consultas: su carácter previo, libre, de buena fe, bajo un diálogo intercultural y que conduzca a decisiones razonadas. La declaración de un bien general abstracto no puede reemplazar los ejercicios de ponderación de derechos.

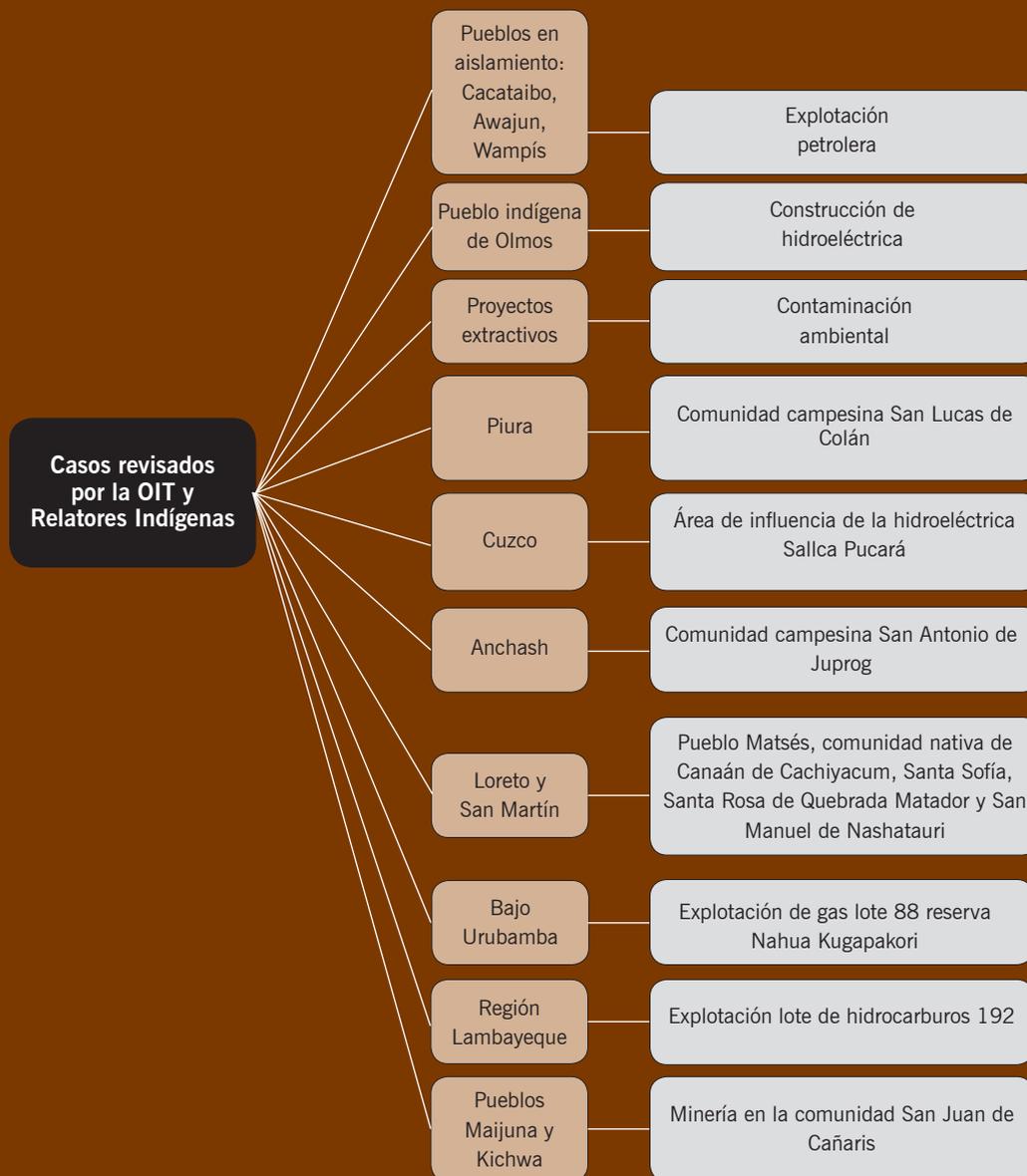
Estos son algunos elementos mínimos a tener en cuenta para el proceso de reglamentación de las consultas, teniendo de presente, como se ha dicho atrás, las observaciones realizadas por organismos internacionales.

Jóvenes indígenas en labor de siembra.  
© 2012, Thomas Muller, CBC - GIZ.



Perú

Observaciones y recomendaciones de la CEACR y de Procedimientos Especiales del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en sus informes de país sobre conflictos territoriales y reglamentación del derecho a la consulta previa en pueblos indígenas.



**P**erú, único país andino que ha consolidado una normativa completa (ley y reglamento) del derecho a la consulta previa; es, sin embargo, el país en el que se han experimentado los más intensos conflictos ligados a los derechos territoriales de los pueblos indígenas, estando aún muy presente en la memoria de la región el episodio de Bagua.

Una revisión al sistema de observación de la OIT, a los informes del Relator Especial sobre Pueblos Indígenas en sus informes país, aporta elementos útiles para la reflexión sobre las dinámicas que debilitan la consolidación de políticas públicas respetuosas del Convenio 169. Debilitan también el análisis de los casos sobre los que debe revisarse los pasivos ambientales y sociales dejados por proyectos de explotación de recursos naturales renovables y no renovables.

## 1. Los casos observados por la CEACR

La CEACR ha recibido información de varios casos paradigmáticos sobre pueblos indígenas del Perú desde el año 1998 y ha emitido muchas recomendaciones y solicitudes directas, como se ve a continuación:

### 1.1. Pueblos aislados o no contactados

En 1998, la CEACR realizó una solicitud directa para conocer el impacto preciso de la explotación petrolera realizada por empresas transnacionales en la Amazonía donde se encuentran pueblos aislados o no contactados<sup>56</sup>.

Diez años más tarde, la Comisión expresó su preocupación por las Declaraciones del Presidente de la República que ponían en duda la existencia de estos pueblos y solicitó adoptar medidas para eliminar los perjuicios en contra de los pueblos indígenas<sup>57</sup>. En 2010 lamentó<sup>58</sup> que el gobierno no hubiese informado sobre la situación de los pueblos en aislamiento voluntario Cacataibo, Awajun, Wampís y las comunidades de la provincia de Chumbivilcas.

<sup>56</sup> Direct Request (CEACR) - adopted 1998, published 87th ILC session (1999). Párr. 15

<sup>57</sup> Direct Request (CEACR) - adopted 2008, published 98th ILC session (2009)

<sup>58</sup> Observation (CEACR) - adopted 2010, published 100th ILC session (2011)

En 2013, la Comisión conoció que la ley de consulta facultaba al Viceministerio de Interculturalidad a emitir opinión técnica vinculante sobre los estudios de impacto ambiental para el aprovechamiento de recursos naturales en territorios donde habitan los Pueblos en Situación de Aislamiento y Contacto Inicial (PIACI), lo que desde la sociedad civil había sido criticado por considerarse que el contacto con estos pueblos implica múltiples riesgos como “epidemias, desplazamientos y conflictos por el espacio vital”<sup>59</sup>. Por tal razón invitó al gobierno a ampliar la información sobre este punto.

## 1.2. Pueblo indígena de Olmos

En el año 2000, la Central Unitaria de Trabajadores del Perú (CUT) informó a la CEA-CR sobre la expropiación de más de cien mil hectáreas de tierras ancestrales de la comunidad de Santo Domingo de Olmos para el desarrollo de un proyecto hidroeléctrico, sin que hayan sido compensados por esa expropiación. El Gobierno alegó que se trataba de un proyecto de interés y utilidad pública, y que de acreditarse a la comunidad como propietaria de ese territorio, su derecho no se vería afectado. La Comisión solicitó entonces información sobre el desarrollo de la cues-

tión, en especial sobre las consultas y todos los mecanismos desplegados para garantizar la participación, el acceso a beneficios y a la respectiva indemnización por los perjuicios causados<sup>60</sup>.

En 2002, aunque el Gobierno insistía en que no se había iniciado ningún proceso de expropiación, la Comisión tomó nota de que “se han incorporado al dominio del Estado y adjudicado a particulares, tierras sobre las que una comunidad indígena alega tener derechos ancestrales, sin otorgar ninguna compensación”<sup>61</sup>. Por tal razón recordó al Estado peruano: i) que el artículo 13 se refiere no solo a tierras tituladas, sino a tierras que los pueblos ocupan o utilizan de alguna manera y que la ocupación tradicional “confiere el derecho a la tierra conforme al Convenio, independientemente de que tal derecho se hubiere reconocido o no”<sup>62</sup> y ii) que por tanto debe operar el derecho a la consulta previa y a la protección efectiva de los derechos de propiedad y posesión del pueblo<sup>63</sup>.

En 2003, el Gobierno informó que aunque la comunidad de Olmos contaba con personería

<sup>59</sup> Direct Request (CEACR) - adopted 2013, published 103rd ILC session (2014)

<sup>60</sup> Observation (CEACR) - adopted 2000, published 89th ILC session (2001). Párr. 8 a 10

<sup>61</sup> Observation (CEACR) - adopted 2002, published 91st ILC session (2003). Párr. 5

<sup>62</sup> *Ibidem*. Párr. 7

<sup>63</sup> *Ibidem*. Párr. 9

jurídica, carecía de representación jurídica legítima como requisito indispensable para solicitar la regularización de los títulos ante la autoridad competente<sup>64</sup>. La CEACR recordó al gobierno que conforme al Convenio, los Estados deben “instituir procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierra de los pueblos interesados”<sup>65</sup>, y que en ese caso específico, lo invitaba a “adoptar las medidas adecuadas, en consulta con la comunidad afectada, para identificar y eliminar los obstáculos, incluyendo los de carácter procedimental, que dificultan que la comunidad de Olmos pueda ejercer efectivamente su reivindicación sobre las tierras sobre las que alega tener ocupación tradicional”<sup>66</sup>.

En 2010, el gobierno informó que llegó a varios acuerdos con la comunidad campesina de Olmos y que con la comunidad de Santo Domingo de Olmos adelantaba un proceso participativo de reubicación y compensación<sup>67</sup>.

---

<sup>64</sup> Observation (CEACR) - adopted 2005, published 95th ILC session (2006). Párr. 5

<sup>65</sup> *Ibidem*. Párr. 6

<sup>66</sup> Esta petición fue repetida mediante solicitud directa: Direct Request (CEACR) - adopted 2009, published 99th ILC session (2010)

<sup>67</sup> Direct Request (CEACR) - adopted 2010, published 100th ILC session (2011)

### 1.3. Proyectos extractivos y medio ambiente

En 2008, la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP), denunció que en los últimos años la minería pasó de 3 a 22 millones de hectáreas, afectando en particular las tierras de pueblos indígenas y campesinos dado el desconocimiento de sus derechos por parte de funcionarios públicos y empresas. Mencionó como caso emblemático el proyecto minero de Río Blanco.

Un año más tarde, la CGTP informó a la Comisión que uno de las principales causas de la degradación ambiental era la carencia de competencias del Ministerio de Ambiente para intervenir en las políticas del sector minero - energético<sup>68</sup>.

En 2009, conoció la CEACR de los planes legislativos que permitirían “los desplazamientos de población en caso de proyectos de gran escala”<sup>69</sup>. Un año más tarde la Comisión conoció de la CGTP las actividades de explotación minera en el caserío de San Antonio de Juprog “y que según diversos estudios efectuados tendrían efectos contaminantes y dañinos para la salud de los habitantes

---

<sup>68</sup> Observation (CEACR) - adopted 2009, published 99th ILC session (2010)

<sup>69</sup> Observation (CEACR) - adopted 2010, published 100th ILC session (2011)

(contaminación con plomo, cadmio, zinc y arsénico)”<sup>70</sup>; con estos antecedentes pidió al Estado peruano indicar “si los estudios de impacto ambiental evalúan también la incidencia social, espiritual y cultural además de las actividades de desarrollo en los pueblos indígenas”<sup>71</sup>. Por este motivo, le solicitó tomar “las medidas necesarias para que se investiguen las denuncias relativas a la contaminación de los territorios ocupados por los pueblos indígenas y si se corrobora la existencia de dicha contaminación, despliegue todos los esfuerzos necesarios para proteger la vida y la integridad de los miembros de estas comunidades”.

Este mismo año solicitó, igualmente, suspender “las actividades de exploración y explotación de recursos naturales que afectan a los pueblos cubiertos por el Convenio en tanto no se asegure la participación y consulta de los pueblos afectados a través de sus instituciones representativas en un clima de pleno respeto y confianza, en aplicación de los artículos 6, 7 y 15 del Convenio”<sup>72</sup>.

En 2012, cuando ya existía una norma marco sobre el derecho a la consulta, la CEACR pidió información más concreta sobre

“la utilización práctica de las disposiciones sobre la consulta y participación de los pueblos indígenas en la legislación vigente para la explotación de los recursos forestales”<sup>73</sup>. En particular, la Comisión se refirió a las “actividades en la comunidad campesina San Lucas de Colán (Piura), en el área de influencia de la Central Hidroeléctrica Sallca Pucará (Cuzco); a la comunidad campesina San Antonio de Juprog (Ancash) y al territorio del pueblo matsés (Loreto) solicitando al gobierno informar sobre “las medidas adoptadas para investigar las denuncias presentadas ante las autoridades competentes sobre la contaminación ambiental en los territorios ocupados por los pueblos indígenas”<sup>74</sup>.

En relación a la explotación del lote 192, la comisión conoció que los pueblos maijuna y kichwa habían aceptado la propuesta de un área de conservación y que se estaban haciendo los arreglos necesarios para iniciar el proceso de consultas<sup>75</sup>.

#### **1.4. Hechos de Bagua**

La CEACR consideró que los hechos ocurridos en Bagua en junio de 2009 respondieron

<sup>70</sup> *Ibidem*.

<sup>71</sup> *Ibidem*.

<sup>72</sup> Observation (CEACR) - adopted 2009, published 99th ILC session (2010)

<sup>73</sup> Observation (CEACR) - adopted 2012, published 102nd ILC session (2013)

<sup>74</sup> *Ibidem*.

<sup>75</sup> Observation (CEACR) - adopted 2013, published 103rd ILC session (2014)

a un incremento de los conflictos socioambientales en áreas indígenas respecto del acceso y control de los recursos naturales y que “están relacionados con la adopción de decretos que afectan a los derechos de los pueblos cubiertos por el Convenio sobre sus tierras y recursos naturales, sin su consulta y participación”<sup>76</sup>. Por este conjunto de consideraciones, recomendó realizar una investigación pronta e imparcial de los hechos ocurridos.

Al año siguiente, el gobierno informó de la conformación de la “Comisión investigadora multipartidaria sobre los hechos acontecidos en la ciudad de Bagua, aledaños y otros” que elaboró informes que fueron sometidos al pleno del Congreso. En el marco del Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos, se constituyó también una mesa integrada paritariamente por el gobierno y representantes de los pueblos indígenas. La Comisión solicitó información sobre la adopción de las recomendaciones consignadas en ambos informes<sup>77</sup>.

En 2012, la CGTP concluyó que los hechos de Bagua permitían concluir “la necesidad de un diálogo intercultural de buena fe, y que se

debe impedir la criminalización de la protesta social”, por lo que solicitó al gobierno adoptar medidas “para evitar que sea utilizada la fuerza o la coerción que violen los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas y se evite la criminalización de los sucesos donde se encuentren involucrados los pueblos indígenas”<sup>78</sup>.

### **1.5. Las consultas previas**

En 1998, la CEACR recibió información sobre un creciente número de concesiones mineras en territorios indígenas sin hallar evidencia sobre la realización de las debidas consultas. Por tal motivo solicitó al gobierno suministrar información detallada sobre: i) las consultas que han sido realizadas; ii) la legislación y las reglas directrices de tales consultas; iii) los estudios de impacto de la exploración y explotación en esas comunidades, y iv) sobre los arreglos realizados para garantizarles los beneficios de estas operaciones<sup>79</sup>.

Este mismo año, en una solicitud directa, solicitó información sobre i) la implementación práctica de procedimientos de consulta; ii)

<sup>76</sup> Observation (CEACR) - adopted 2009, published 99th ILC session (2010)

<sup>77</sup> Observation (CEACR) - adopted 2010, published 100th ILC session (2011)

<sup>78</sup> Observation (CEACR) - adopted 2012, published 102nd ILC session (2013), reiterada al año siguiente Observation (CEACR) - adopted 2013, published 103rd ILC session (2014)

<sup>79</sup> Observation (CEACR) - adopted 1998, published 87th ILC session (1999). Párr. 4

los medios existentes para llevarlos a cabo y iii) si éstos se realizan de forma apropiada “para dar una voz a estas comunidades en los casos en que sus intereses pudiesen verse afectados”<sup>80</sup>.

En 2005, la Comisión tomó nota del reconocimiento del derecho a la consulta en el Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas y del establecimiento de mecanismos de participación ciudadana en la aprobación de los estudios de impacto ambiental mediante resolución ministerial núm. 596-2002, instando al Estado a “extender el derecho a las demás medidas legislativas y administrativas susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas”<sup>81</sup>.

También tomó nota del diálogo entre la “Dirección General de Hidrocarburos, la Dirección General de Asuntos Ambientales, la Secretaría Técnica de Asuntos indígenas, la Sociedad Nacional de Minería Petróleo y Energía, organizaciones indígenas y otros sectores” para desarrollar un reglamento sobre participación y consulta que no pudo ser culminado<sup>82</sup>. Ofreció entonces asistencia técnica de su oficina para consolidar los esfuerzos de la reglamentación.

<sup>80</sup> Direct Request (CEACR) - adopted 2005, published 95th ILC session (2006). Párr. 8

<sup>81</sup> *Ibidem*. Párr. 3

<sup>82</sup> *Ibidem*. Párr. 9

En 2008 se hizo ostensible la dificultad para determinar los beneficiarios del Convenio, en tanto el marco normativo utilizaban diferentes denominaciones como «comunidades nativas», «comunidades campesinas» o «pueblos indígenas» de forma poco clara. La Comisión, entonces, solicitó al gobierno proporcionar “en consulta con las instituciones representativas de los pueblos indígenas, un criterio unificado sobre los pueblos susceptibles de ser cubiertos por el Convenio, que ponga fin a la confusión resultante de las varias definiciones y términos y a proporcionar informaciones sobre el particular”<sup>83</sup>.

La CGTP denunció la emisión de nuevas normas sobre participación y consulta sin la debida participación de los pueblos indígenas. La CEACR entonces, exhortó al gobierno a consultar a los pueblos indígenas sobre estas normas mediante el diseño de mecanismos apropiados<sup>84</sup>. Por su parte, el Sindicato General de Comerciantes Mayoristas y Minoristas Centro Comercial Grau Tacna (SIGECOMGT) denunció las actividades de las empresas Barrick Misquichilca en la provincia Huaraz

<sup>83</sup> Observation (CEACR) - adopted 2008, published 98th ILC session (2009), también reiterada en la Observation (CEACR) - adopted 2009, published 99th ILC session (2010) y en la Observation (CEACR) - adopted 2012, published 102nd ILC session (2013)

<sup>84</sup> Petición reiterada en Observation (CEACR) - adopted 2009, published 99th ILC session (2010)

de Ancash y Newmont en Tacna por la contaminación ambiental.

El Gobierno informó sobre la expedición del Reglamento de participación ciudadana en el subsector minería mediante el Decreto Supremo 020-2008 de la Dirección General de Gestión Social del Ministerio de Energía y Minas y de diálogos “tripartitos” entre el gobierno, los pueblos indígenas y las empresas. Entonces la CEACR recomendó: “la identificación de situaciones urgentes relacionadas con la explotación de recursos naturales que pongan en riesgo las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados y la aplicación rápida de las medidas especiales que se precisen para salvaguardarlos”<sup>85</sup>.

En 2009, aunque el gobierno informó del inicio de un Plan de Acción para dar respuesta a las observaciones formuladas por la CEACR en consulta con las organizaciones indígenas, éste organismo no tuvo conocimiento sobre el nivel de participación logrado, por lo que le recomendó informar sobre las medidas adoptadas en el Plan de Acción<sup>86</sup> para garantizarla.

Este año llamó la atención de la Comisión que el gobierno entendiera las consultas

como “procesos por los que se intercambian puntos de vista” orientados a “llegar al mejor entendimiento sobre los alcances del proyecto y sus beneficios”, pues este enfoque limitaba el contenido del Convenio. En tal sentido, recordó que este instrumento establece las consultas suponen que los pueblos “puedan influir en los resultados” en el marco de un diálogo genuino y con el objetivo de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

En 2010, la Comisión saludó el proceso de diálogo en el Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos, pero lamentó que el Ejecutivo no adoptara la ley de consulta previa emitida por el Congreso, recordando la obligatoriedad de contar con la participación de los pueblos indígenas en la definición de sus contenidos. Sobre el fondo, específicamente recordó que la consulta “no puede limitarse exclusivamente a aquellas medidas que afectan territorios en donde existen tierras indígenas titularizadas”<sup>87</sup>.

En 2011 saludó la adopción de la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios y pidió al gobierno tomar las medidas necesarias para asegurar que el

---

<sup>85</sup> *Ibidem*.

<sup>86</sup> *Ibidem*.

---

<sup>87</sup> Observation (CEACR) - adopted 2010, published 100th ILC session (2011)

reglamento que debía desarrollarla sea armónico con las disposiciones del Convenio<sup>88</sup>.

Algunos pueblos indígenas habían dejado de participar en la construcción del marco normativo, hecho atribuido en 2012 por la CGTP a problemas en los procedimientos y contenidos allí debatidos. La Organización Internacional de Empleadores, también expuso reservas y alertó sobre las consecuencias en la seguridad jurídica, los costos financieros y la previsibilidad de las inversiones tanto públicas como privadas que tendría en la práctica, la aplicación de esa legislación sobre el derecho a la consulta previa, en particular respecto de “la identificación de las instituciones representativas, la definición de territorio indígena y la falta de consenso entre los pueblos indígenas y tribales sobre sus procesos internos”<sup>89</sup>.

En 2012, la CEACR apuntó algunos aspectos que aún no habían sido incluidos en la normativa, como i) el desarrollo de mecanismos de participación en los beneficios, por lo que recomendó que se iniciara un proceso de consulta en la materia<sup>90</sup>, ii) el mejoramiento

de la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios<sup>91</sup>, iii) el mejoramiento de los procedimientos para asegurar las consultas de los estudios de impacto ambiental en el sector eléctrico y de hidrocarburos<sup>92</sup> y iv) la aplicación efectiva del nuevo régimen para la fiscalización ambiental, particularmente frente a los casos de “los territorios de la comunidad nativa de Canaán de Cachiyacu (región de Loreto); la concesión de exploración y explotación de gas del lote 88 superpuesto a la reserva territorial Nahua Kugapakori (RTKNN) en el Bajo Urubamba; las concesiones de los yacimientos mineros en las tierras de la comunidad campesina de San Juan de Cañaris (región Lambayeque); y las concesiones forestales en los territorios de las comunidades nativas de Santa Sofía, Santa Rosa de Quebrada Matador y San Manuel de Nashatauri (regiones San Martín y Loreto)”<sup>93</sup>.

## 2. Procedimientos especiales del Consejo de las Naciones Unidas

A continuación se presentan tres de los temas que más han llamado atención de dos procedimientos especiales del Consejo de las Naciones Unidas en relación a los derechos de

<sup>88</sup> Observation (CEACR) - adopted 2011, published 101st ILC session (2012)

<sup>89</sup> Observation (CEACR) - adopted 2012, published 102nd ILC session (2013)

<sup>90</sup> Observation (CEACR) - adopted 2013, published 103rd ILC session (2014)

<sup>91</sup> Direct Request (CEACR) - adopted 2013, published 103rd ILC session (2014)

<sup>92</sup> *Ibidem*.

<sup>93</sup> *Ibidem*.

los pueblos indígenas en el marco de sus visitas e informes país: i) la tenencia segura de los territorios en relación con la contaminación de las industrias extractivas; ii) el déficit de mecanismos adecuados para reivindicar los derechos de los pueblos indígenas y iii) la compatibilidad entre la industria extractiva y los derechos de los pueblos indígenas.

## **2.1. Tenencia segura de los territorios**

Miloon Kothari, Relator Especial sobre una vivienda adecuada como parte integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, encontró en su visita al país<sup>94</sup> que algunos pueblos indígenas de la región de Loreto habían sido desplazados no solamente por conflicto interno vivido, sino con ocasión de las actividades económicas de empresas privadas y la negligencia del gobierno central<sup>95</sup>.

En Tambogrande, la empresa minera canadiense Manhattan Minerals Corporation, también había afectado este y otros derechos, sin escuchar los reclamos de las comunidades, ni los resultados de la consulta realizada en 2002 donde se rechazó del proyecto minero en zonas agrícolas. El Relator también manifestó preocupación por la

<sup>94</sup> Informe E/CN.4/2004/48/Add.1 del 11 de febrero de 2004

<sup>95</sup> Párr. 27

situación de salud de los pueblos indígenas en Iquitos “que padecen envenenamiento por las aguas fluviales contaminadas por las actividades de una planta de procesamiento de mineral en la otra banda del río”<sup>96</sup>.

Ante tal estado de cosas recomendó al Estado “actuar con más celeridad para mitigar la crisis de alojamiento y de tierras suscitada por la actuación desenfrenada de las empresas privadas, como en Tambogrande y La Oroya. El Gobierno debe velar por que no se repitan situaciones como Ésas y por el rechazo de las políticas de mundialización, en los planos regional e internacional, en cuanto comprometan los derechos humanos de los residentes del Perú”<sup>97</sup>.

## **2.2. Déficit de mecanismos adecuados para reivindicar los derechos de los pueblos indígenas**

Los hechos de Bagua motivaron la inmediata visita del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya<sup>98</sup>. Este conocimiento directo de la situación le permitió concluir que “la ausencia de un

<sup>96</sup> Párr. 47

<sup>97</sup> Párr 50-2.

<sup>98</sup> Informe “Observaciones sobre la situación de los pueblos indígenas de la amazonía y los sucesos del 5 de junio y días posteriores en las provincias de Bagua

mecanismo adecuado para reivindicar los derechos legítimos de los pueblos indígenas a ser consultados o a proteger sus derechos sobre tierras y territorios, lo que ha contribuido a que los pueblos indígenas se sientan sin opciones adecuadas para la defensa de sus derechos”.

Para el Relator es evidente que la recurrencia a la protesta es la única opción en contextos en los que los canales tradicionales de denuncia no funcionan y los indígenas son frecuentemente marginados<sup>99</sup> en el ámbito de las decisiones locales y nacionales. Y que una respuesta basada en la criminalización crea “una dinámica que podría generar una falta de confianza entre los pueblos indígenas y las autoridades estatales, con efectos negativos sobre la convivencia y legitimidad democrática”<sup>100</sup>.

Reconociendo las divergentes y contradictorias versiones de lo ocurrido, y la incertidumbre sobre el desconocimiento de lo que realmente sucedió, el Relator manifestó preocupación por una respuesta de la justicia basada en investigar casi exclusivamente la conducta de los manifestantes indígenas y no así a los agentes públicos; por tal razón

---

y Utcubamba, Perú” A/HRC/12/34/Add.8 del 18 de agosto de 2009

<sup>99</sup> Párr. 49

<sup>100</sup> Párr. 50

recomendó establecer una comisión independiente para el esclarecimiento de los hechos<sup>101</sup>.

Con el fin de prevenir futuros conflictos, Anaya recomendó i) apelar a la vía penal para abordar la conflictividad social y las protestas, como último recurso y “estrictamente limitado al principio de necesidad social imperiosa en una sociedad democrática”<sup>102</sup> y ii) implementar efectivamente el derecho a la consulta previa con los pueblos indígenas conforme a los estándares del Convenio y la Declaración de Naciones Unidas; para ello, propuso iniciar un diálogo que propicie “un consenso sobre objetivos, procedimientos y cronograma, así como un mecanismo para hacer ejecutables los acuerdos a que se llegue y para resolver las cuestiones que se susciten durante el proceso”<sup>103</sup>.

### **2.3. Compatibilidad de las actividades extractivas y los derechos de los pueblos indígenas**

En 2014, el Relator Anaya decidió dedicar el informe de país al tema extractivo<sup>104</sup>. En

---

<sup>101</sup> Párr. 33

<sup>102</sup> Párr. 48

<sup>103</sup> Párr. 39

<sup>104</sup> Informe: La situación de los derechos de los pueblos indígenas en el Perú, en relación con las industrias extractivas. A/HRC/27/52/Add.3 del 3 de julio de 2014

él, encontró que i) no existen cifras oficiales precisas sobre el porcentaje de las concesiones que afectan a tierras indígenas, ya sea tituladas o bajo uso tradicional<sup>105</sup>, ii) existen pasivos ambientales no resueltos<sup>106</sup>, iii) los pueblos indígenas no rechazan por completo las actividades extractivas pero insisten en el respeto por sus derechos<sup>107</sup>, iv) la respuesta estatal a las manifestaciones ha estado basada en la fuerza policial y la criminalización de los indígenas<sup>108</sup>, y que v) la única vía para respetar sus derechos implica su “participación en el proceso de planificación estratégica” en dicho sector<sup>109</sup> y la apertura al diálogo por parte del gobierno<sup>110</sup>.

En cuanto a la participación de los pueblos indígenas, el Relator recordó que éstas deben funcionar “como una salvaguardia de los derechos internacionalmente reconocidos de los pueblos indígenas que suelen verse afectados por las actividades extractivas realizadas en sus territorios y no solo como un mecanismo

---

<sup>105</sup> Párr. 7

<sup>106</sup> Párr. 20

<sup>107</sup> Párr. 8

<sup>108</sup> Párr. 27 a 29

<sup>109</sup> Párr. 9

<sup>110</sup> Ya lograda con la apertura de la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad de la Presidencia del Consejo de Ministros, en 2013 y que para la fecha del informe ya había gestionado positivamente 86 casos de conflictividad social. Párr. 31

para lograr la autorización de la medida legislativa o administrativa consultada”<sup>111</sup>.

Encontró aspectos positivos en el marco normativo aprobado en 2001 y también cuestiones por ajustar, que muy detalladamente observó a la luz del caso de la consulta del Lote 169

(...) elementos positivos (...) incluyendo el desarrollo conjunto de un plan y metodología de consulta. Sin embargo, a juicio del Relator Especial, los acuerdos alcanzados son inadecuados por varias razones. No contienen los elementos esenciales para ser considerados como acuerdos equitativos centrados en los derechos de los pueblos indígenas, tales como la mitigación de los impactos y la participación efectiva de los pueblos indígenas en el desarrollo del proyecto y en los beneficios que eventualmente genere (...). Tampoco queda garantizado que las comunidades afectadas puedan revisar o participar en la negociación del acuerdo que debe firmarse entre el Gobierno y la contratista para la explotación y exploración de petróleo o gas, aunque fue una preocupación identificada por los representantes indígenas. En este sentido, sólo se acordó que “Perupetro brindará información periódica (cada 4 meses) sobre las actividades que se realicen como parte de los proyectos

---

<sup>111</sup> Párr. 35

de exploración y explotación de hidrocarburos”. Además, los acuerdos logrados no parecen ofrecer una protección adecuada a los derechos sustantivos de las comunidades indígenas afectadas, especialmente durante la futura explotación de hidrocarburos en el lote<sup>112</sup>.

El testeado de la normativa en casos reales, permite ver sus vacíos. Por otra parte, para el Relator la situación de los pueblos indígenas se torna aún más precaria en tanto no se prevé en el país una participación directa de los pueblos indígenas “en las regalías o impuestos derivados de los proyectos extractivos”<sup>113</sup>, sino, casi exclusivamente, en el sistema de compensaciones e indemnizaciones.

Para el Relator, “un modelo alternativo para actividades extractivas en los territorios in-

dígenas consiste en que los propios pueblos indígenas controlen las operaciones de extracción mediante sus propias iniciativas y empresas”<sup>114</sup>.

En el marco de lo anterior, Anaya recomendó<sup>115</sup>: i) revisar el marco regulatorio y de programación del Estado relativo a la protección de los derechos de los pueblos indígenas en el contexto de las industrias extractivas; ii) asegurar la remediación ambiental y facilitar las compensaciones que demandan las comunidades indígenas por el uso o pérdida de sus tierras tradicionales, y por otros daños que han sufrido debido a las actividades extractivas; iii) aplicar el marco normativo nacional de consulta conforme a los estándares internacionales, y iv) evitar actividades extractivas en territorios de pueblos en aislamiento.

---

<sup>112</sup> Párr. 54

<sup>113</sup> Párr. 56

---

<sup>114</sup> Párr. 61

<sup>115</sup> Párr. 72

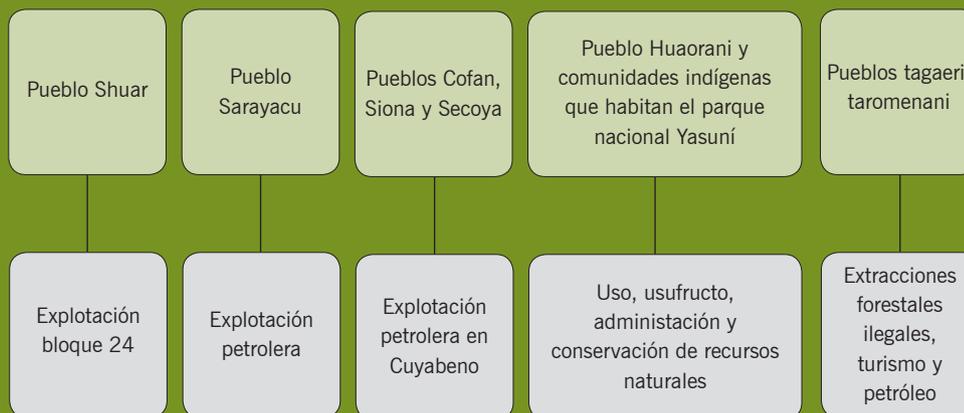


# Ecuador

Mujer shuar de Morona Santiago.  
© 2011, Sylvia Reinhardt, Proindígena - GIZ.

Observaciones y recomendaciones de la CEACR y de Procedimientos Especiales del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sobre conflictos territoriales en pueblos indígenas y afrodescendientes y el derecho a la consulta previa.

**Pueblos Indígenas**



Las relaciones entre el gobierno nacional y las nacionalidades indígenas están en un punto de alta polarización. Esta situación obliga a un diálogo necesario para construir procedimientos democráticos en el abordaje de las contradicciones. Con el propósito de aportar a la discusión, este documento busca dar una mirada general a los comentarios y observaciones de la CEACR y de los Procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas realizados en los últimos años directamente al país.

Lo verificado por estos organismos de observación internacional de los derechos humanos es relevante a la hora de establecer líneas de base sobre los pasivos sociales y ambientales a tratar. Para ello, en primer lugar, se revisarán los casos que por su notoriedad fueron observados por la CEACR, seguido de lo cual se reconstruirá el análisis de las situaciones observadas por los procedimientos especiales en sus visitas e informes temáticos sobre el país.

Es pertinente recordar que la Comisión ha solicitado al Estado consultar con “los interlocutores sociales y las organizaciones indígenas”, la preparación de sus informes. Esto implica la revisión conjunta del estado de cosas en materia del cumplimiento del Convenio 169 de la OIT.

## 1. Los casos observados por la CEACR

La CEACR ha recibido información de varios casos paradigmáticos sobre pueblos y nacionalidades indígenas desde el año 2002 y ha emitido recomendaciones y solicitudes directas al respecto. Cabe resaltar que, en general, los sucesivos gobiernos de Ecuador no han dado respuestas satisfactorias a la Comisión. Esta situación fue expresamente abordada por este organismo en 2009 cuando afirmó

su preocupación por “la falta de información sobre el seguimiento dado a las recomendaciones del Consejo de Administración”<sup>116</sup>.

### 1.1. Caso Pueblo Shuar

En 2002, la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres

<sup>116</sup> Observación (CEACR) - adopción 2009, publicación 99th reunión CIT (2010)

(CEOSL) comunicó a la OIT el incumplimiento del convenio en lo tocante a la realización de la consulta previa por actividades de exploración y explotación petrolera en sus territorios. En esta oportunidad “las compañías petroleras llevaron a cabo consultas sólo con algunos grupos de Shuar a fin de obtener el consentimiento para la explotación petrolífera”<sup>117</sup> en relación con el Bloque 24.

La Comisión recomendó entonces al gobierno:

- a) Aplicar plenamente el artículo 15 del Convenio y establecer consultas previas en los casos de exploración y explotación de hidrocarburos que pudiesen afectar a comunidades indígenas.
- b) Asegurar la participación de los pueblos interesados en todas las etapas del proceso, al igual que en los estudios de impacto ambiental y en los planes de gestión ambiental.
- c) Atendiendo al principio de representatividad, consultar a las instituciones u organizaciones indígenas representativas, incluyendo a la Federación Independiente del Pueblo Shuar (FIPSE) “para poder establecer y mantener un diálogo

<sup>117</sup> Observación (CEACR) - adopción 2002, publicación 91 reunión CIT (2003)

constructivo que permita a las partes interesadas buscar soluciones a la situación que enfrenta ese pueblo”<sup>118</sup>.

Conforme a lo anterior, el gobierno solicitó asistencia técnica para dar cumplimiento a las recomendaciones realizadas por la Comisión en 2006<sup>119</sup> en materia de i) establecimiento de un mecanismo eficaz de consulta previa ii) participación de los pueblos en la utilización, administración y conservación de los recursos iii) beneficios de los pueblos respecto de la actividad petrolera iv) abordaje de la indemnización equitativa respecto de los daños de la exploración y explotación en la zona.

En 2013, la Comisión solicitó al gobierno informar “si hubo progresos para solucionar los temas planteados en las recomendaciones del Consejo de Administración en el caso del Bloque 24 que afectaron al pueblo shuar”<sup>120</sup>.

## 1.2. Caso Pueblo Sarayaku

En 2003, la Comisión pidió a través de una solicitud directa<sup>121</sup> proporcionar información

<sup>118</sup> *Ibidem*.

<sup>119</sup> Observación (CEACR) - adopción 2006, publicación 96 reunión CIT (2007)

<sup>120</sup> Observación (CEACR) - adopción 2013, publicación 103 reunión CIT (2014)

<sup>121</sup> Solicitud directa (CEACR) – adopción 2002, publicación 91 reunión CIT (2003)

sobre la eventual explotación de petróleo en las tierras del pueblo Sarayaku y las formas concretas. En 2004 y ante evidencias del rechazo a la apertura de pozos petroleros en sus territorios por parte del Consejo de Gobierno del Pueblo Kichwa de Sarayaku «Tayjasaruta» y de otras comunidades de la zona, que dio origen a una recomendación de la Comisión Interamericana sobre los Derechos Humanos (CIDH), la Comisión realizó un nuevo requerimiento directo al gobierno ecuatoriano para ampliar la información<sup>122</sup>.

En 2006, la Comisión solicitó nuevamente al gobierno ecuatoriano brindar información sobre las medidas adoptadas para dar cumplimiento a las recomendaciones de la CIDH y para realizar los derechos contenidos en el Convenio<sup>123</sup>.

### 1.3. Caso pueblos Cofán, Siona y Secoya

En 2003, la Comisión demandó a través de una solicitud directa<sup>124</sup>, proporcionar información sobre el posible desplazamiento de cofanes, sionas y secoyas por conflictos de tierras con colonos no indígenas y por activi-

dades extractivas en la zona intangible de Cuyabeno - Imuya y los pozos Zábalo I y Siona.

Esta petición fue repetida en 2004<sup>125</sup> y 2006<sup>126</sup> mediante solicitudes directas. En esta última se pidió expresamente informar si se había violado de cualquier manera los Decretos Ejecutivos 551 y 552 del 29 de enero de 1999, mediante los cuales se declaró el área de Cuyabeno - Imuya como zona intangible de conservación vedada a la explotación minera y petrolera.

También debe resaltarse que el gobierno ecuatoriano fue reacio a entregar información a la CEACR sobre el beneficio de los decretos en las comunidades indígenas, al alegar que este tema era “de incumbencia exclusiva de los mencionados pueblos”<sup>127</sup>. La Comisión debió recordar al gobierno que “el Convenio no sólo reconoce derechos a los pueblos indígenas y tribales sino que además establece obligaciones para los Estados”<sup>128</sup>.

En 2009, la Comisión realizó la solicitud directa<sup>129</sup> de informar sobre las medidas adop-

<sup>122</sup> Solicitud directa (CEACR) - adopción 2003, publicación 92 reunión CIT (2004)

<sup>123</sup> Observación (CEACR) - adopción 2006, publicación 96 reunión CIT (2007)

<sup>124</sup> Solicitud directa (CEACR) – adopción 2002, publicación 91 reunión CIT (2003)

<sup>125</sup> Solicitud directa (CEACR) - adopción 2003, publicación 92 reunión CIT (2004)

<sup>126</sup> Observación (CEACR) - adopción 2006, publicación 96 reunión CIT (2007)

<sup>127</sup> *Ibidem*, párr. 12.

<sup>128</sup> *Ibidem*.

<sup>129</sup> Solicitud directa (CEACR) - adopción 2009, publicación 99 reunión CIT (2010)

tadas para asegurar la vigencia del Convenio, en consulta con los pueblos interesados<sup>130</sup>.

En 2014, reiteró el pedido de indicar las medidas adoptadas en relación con pueblos indígenas que hayan sido trasladados o reubicados en razón a la explotación de recursos naturales, al igual que sobre las medidas para reubicarlos o indemnizarlos.

#### **1.4. Pueblo Huaorani y comunidades indígenas que viven en el Parque Nacional Yasuní**

La Comisión, mediante solicitud directa<sup>131</sup>, requirió del gobierno ecuatoriano suministrar información sobre “la participación de los pueblos indígenas en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras; y sobre la consulta a los mismos sobre planes y programas de prospección y explotación de recursos no renovables que puedan afectarlos ambiental o culturalmente”, en especial referencia a las comunidades huaoranis y otros pueblos que viven en el Parque Nacional Yasuní.

<sup>130</sup> Solicitud directa (CEACR) - adopción 2013, publicación 103 reunión CIT (2014)

<sup>131</sup> Observación (CEACR) - adopción 2006, publicación 96 reunión CIT (2007)

#### **1.5. Caso de los pueblos en aislamiento voluntario Tagaeri – Taromenani**

En 2009, la Comisión tuvo noticia a través de una comunicación presentada por la CEOSL, de la presión ejercida en la zona intangible Tagaeri - Taromenani por parte de empresas madereras que realizan extracciones forestales ilegales, así como por empresas de turismo y petroleras presentes en la región. La Comisión solicitó expresamente al gobierno adoptar las medidas apropiadas y ejercer las “sanciones apropiadas contra toda intrusión no autorizada en las tierras de los pueblos interesados o todo uso no autorizado de las mismas por personas ajenas a ellos”<sup>132</sup>.

Esta petición fue reiterada en una observación de 2013<sup>133</sup> y en la solicitud directa del mismo año. Tomando nota de la declaración de interés nacional sobre la explotación del parque, requirió “instaurar un sistema de monitoreo integral de las actividades extractivas a fin de precautelar los derechos de las comunidades asentadas en dicha zona”<sup>134</sup>.

<sup>132</sup> Observación (CEACR) - adopción 2009, publicación 99 reunión CIT (2010)

<sup>133</sup> Observación (CEACR) - adopción 2013, publicación 103 reunión CIT (2014)

<sup>134</sup> Solicitud directa (CEACR) - adopción 2013, publicación 103 reunión CIT (2014)

## 1.6. Derecho a la consulta previa

En 2003, la Comisión fue informada de que las consultas con los pueblos indígenas se realizaban por medio del Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE), por lo que realizó una solicitud directa<sup>135</sup> para que el Estado proporcionara los detalles sobre las formas y mecanismos como se celebraban esas consultas en la práctica, y sobre los sujetos participantes en los últimos años.

En 2006, mediante una observación<sup>136</sup>, la Comisión llamó “la atención del Gobierno que la consulta es el instrumento previsto por el Convenio para institucionalizar el diálogo con los pueblos indígenas, asegurar procesos de desarrollo incluyentes y prevenir y resolver conflictos. La consulta en los términos previstos por el Convenio intenta armonizar intereses a veces contrapuestos mediante procedimientos adecuados. Por lo tanto, las disposiciones sobre consulta, y en particular el artículo 6, son las disposiciones medulares del Convenio sobre las cuales reposa la aplicación de las demás disposiciones”.

En 2009, la Comisión tomó nota del informe alternativo sobre el cumplimiento del Convenio

<sup>135</sup> Solicitud directa (CEACR) – adopción 2002, publicación 91 reunión CIT (2003)

<sup>136</sup> Observación (CEACR) - adopción 2006, publicación 96 reunión CIT (2007)

169 realizado por la CEOSL, en el que se indicaba un déficit de consulta y participación, particularmente respecto de los recursos naturales y los derechos territoriales. Dado que coincidió con la promulgación de la nueva constitución, la Comisión solicitó conocer los avances en materia de derechos de los pueblos indígenas<sup>137</sup>. En todo caso, solicitó<sup>138</sup> información sobre:

- i) la inclusión del requisito de consulta previa en la legislación relacionada con la exploración y explotación de los recursos naturales;
- ii) la realización de consultas sistemáticas sobre las medidas legislativas y administrativas mencionadas en el artículo 6 del Convenio, y
- iii) el establecimiento de mecanismos eficaces de consulta que tengan en cuenta la concepción de los gobiernos y de los pueblos indígenas y tribales sobre los procedimientos a seguir.

También solicitó proporcionar a la Comisión ejemplos “de casos en que como resultado

<sup>137</sup> Petición que fue reiterada mediante solicitud directa en 2013. Observación (CEACR) - adopción 2013, publicación 103 reunión CIT (2014)

<sup>138</sup> Observación (CEACR) - adopción 2009, publicación 99 reunión CIT (2010), idéntica solicitud hizo cuatro años más tarde: Observación (CEACR) - adopción 2013, publicación 103 reunión CIT (2014)

de la consulta se haya reconocido a los pueblos indígenas participación”<sup>139</sup> en los beneficios consagrados en el Convenio.

En 2013, la Organización Internacional de Empleadores (OIE), comunicó a la Comisión “las dificultades, los costos y el impacto negativo que el incumplimiento por parte de los Estados de la obligación de consulta puede tener en los proyectos que llevan a cabo empresas tanto públicas como privadas”<sup>140</sup>. La Comisión dio traslado de esta preocupación al gobierno y lo invitó a incluir en sus informes los comentarios pertinentes.

En 2014, la Comisión tomó nota de la sentencia de marzo de 2010 de la Corte Constitucional en la que estableció un marco genérico para la realización de las consultas, además acogido por el Consejo de Administración Legislativa de la Asamblea Nacional a través de un instructivo para la aplicación de una consulta prelegislativa. Al respecto solicitó<sup>141</sup> información sobre las medidas legislativas consultadas mediante dicho instructivo,

así como acerca de los mecanismos de consulta de las medidas administrativas.

De igual manera, tomó nota, con satisfacción, de la existencia de un reglamento para la consulta de proyectos hidrocarburíferos desde agosto de 2012, y de la inclusión del deber de la consulta en el articulado de la Ley de Minería. En este punto, solicitó al gobierno indicar los mecanismos implementados para asegurar la participación de las comunidades indígenas en los beneficios de dichas actividades.

También tomó nota sobre la existencia de un marco normativo para la participación: la Ley Orgánica de Participación Ciudadana que contempló asambleas locales en circunscripciones indígenas y consejos ciudadanos sectoriales como espacios de deliberación y diálogo. Solicitó entonces a la Subsecretaría de Pueblos e Interculturalidad señalar la efectividad de estos mecanismos.

## 2. Situaciones observadas por Procedimientos Especiales en sus visitas al país

A continuación se presentan tres de los temas que más han llamado atención de los procedimientos especiales del Consejo de las Naciones Unidas en relación a los derechos de los pueblos indígenas en el país: i) el

<sup>139</sup> Solicitud directa (CEACR) - adopción 2009, publicación 99 reunión CIT (2010) reiterado en el informe Observación (CEACR) - adopción 2013, publicación 103 reunión CIT (2014)

<sup>140</sup> Observación (CEACR) - adopción 2013, publicación 103 reunión CIT (2014)

<sup>141</sup> Observación (CEACR) - adopción 2014, publicación 104 reunión CIT (2015)

impacto de las industrias extractivas en la supervivencia física y cultural de los pueblos y en el medio ambiente ii) la calidad de la participación y el derecho a la consulta y iii) la construcción de la plurinacionalidad consignada en la nueva constitución.

## 2.1. Impacto de las industrias extractivas

Rodolfo Stavenhagen, Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, reconoció en su informe de visita al país en 2006<sup>142</sup> el tremendo impacto de las actividades extractivas –particularmente de hidrocarburos– en el medio ambiente y las condiciones de vida de las comunidades indígenas<sup>143</sup> al verse comprometidos derechos colectivos como el ambiente, la salud y la alimentación de las comunidades.

Para el Relator “las relaciones entre el Estado ecuatoriano, las empresas petroleras (nacionales y transnacionales<sup>144</sup>) y las comunidades indígenas constituyen un cuadro complejo que requiere toda la atención de las autoridades y de los defensores de los

derechos humanos”<sup>145</sup>, señalando en particular las tensiones derivadas de la falta de atención del Estado y el incumplimiento sistemático de los compromisos adquiridos por las empresas frente a las comunidades: “En ausencia de una política social del Estado, la población indígena local debe contentarse con los mínimos servicios sociales proporcionados por las empresas petroleras”<sup>146</sup>.

También aludió a los actos de violencia contra las comunidades por parte de los servicios de seguridad de las empresas y las fuerzas armadas que apoyan en sus esquemas de seguridad<sup>147</sup>.

Para el Relator, la degradación ambiental que dejan las diferentes formas de explotación de recursos “conduce al empobrecimiento de las comunidades” y va generando de a poco su desplazamiento<sup>148</sup>. Ante tal panorama, recomendó revisar las concesiones que se han dado a las diversas empresas petroleras y mineras<sup>149</sup> e hizo especial referencia a la situación de los pueblos Shuar y Sarayaku, en el primer caso para recomendar el reconocimiento de su territorio ancestral y en el

<sup>142</sup> Informe A/HRC/4/32/Add.2 del 28 de diciembre de 2006

<sup>143</sup> *Ibidem*, párr. 18.

<sup>144</sup> Dentro de las que citó expresamente a Texaco, Occidental, Chevron, Repsol, Shell y Perenco. Párr. 24

<sup>145</sup> *Ibidem*, párr. 22

<sup>146</sup> *Ibidem*, párr. 24

<sup>147</sup> *Ibidem*, párr. 25

<sup>148</sup> *Ibidem*, párr. 43

<sup>149</sup> *Ibidem*, párr. 87

segundo para que se diera cumplimiento a las disposiciones emitidas dentro del Sistema Interamericano<sup>150</sup>.

James Anaya, su sucesor, dedicó un informe de seguimiento al Ecuador en 2010<sup>151</sup>, en donde recalcó que “las normas constitucionales actualmente vigentes, al igual que las normas internacionales, deben ser considerarse como aplicables por lo menos en relación con aquellos impactos actuales y futuros”<sup>152</sup> de los proyectos extractivos realizados por empresas privadas o estatales; en ese mismo documento recordó que la OIT había concluido en un estudio de la cuestión frente al país que “aunque las disposiciones del Convenio No. 169 no pueden ser aplicadas retroactivamente, sí pueden aplicarse a actividades llevadas a cabo en relación con concesiones otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor del Convenio, porque “ la situación creada por la firma de[ ] contrato [de concesión] persiste hasta la fecha”.

Sobre la relación con las empresas, Anaya recomendó al Estado asegurarse “que los

derechos de los pueblos indígenas garantizados en la Constitución no sean obviados en cualquier otra actividad o acuerdos que haga con terceros privados o dentro de otras leyes o decretos que afectarían [sus] derechos e intereses”<sup>153</sup>.

## 2.2. Derecho a la participación y a la consulta previa

Stavenhagen recalcó el rechazo de los pueblos indígenas al Reglamento de Consulta y Participación de 2002, debido a la alta conflictividad que había generado; por ello recomendó a la Asamblea Nacional legislar los derechos colectivos de los pueblos indígenas conforme a los estándares internacionales, en particular, el derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado<sup>154</sup>.

Cuatro años más tarde, Anaya lamentó la polarización entre los representantes del gobierno y de los pueblos y organizaciones indígenas<sup>155</sup>, por lo que dedicó su informe a estudiar ampliamente la cuestión. Tras diagnosticar la notable brecha entre la novedosa constitución y el goce efectivo de

<sup>150</sup> *Ibidem*, párr. 89

<sup>151</sup> Informe Observaciones sobre los avances y desafíos en la implementación de las garantías de la Constitución Política del Ecuador sobre los derechos de los pueblos indígenas A/HRC/15/37/Add.7 del 17 de septiembre de 2010.

<sup>152</sup> *Ibidem*, párr. 42

<sup>153</sup> *Ibidem*, párr 36.

<sup>154</sup> Informe A/HRC/4/32/Add.2 del 28 de diciembre de 2006, párr. 81.

<sup>155</sup> Informe A/HRC/15/37/Add.7 del 17 de septiembre de 2010, párr. 26

los derechos<sup>156</sup>, resaltó que “el desarrollo de un procedimiento efectivo de consulta en los procesos legislativos, de acuerdo a los estándares internacionales obligatorios para el Estado, es uno de los principales desafíos a enfrentar en el Ecuador”<sup>157</sup>, por lo que formuló las siguientes recomendaciones:

- i) Llevar a cabo una consulta que determine el procedimiento para incorporar los estándares internacionales dentro de los procesos de consulta pre-legislativa<sup>158</sup>.
- ii) En las consultas de leyes “tomar en cuenta las propuestas hechas por la CONAIE durante las mesas de diálogo, así como cualesquiera otras nuevas propuestas de reforma, con miras a llegar a acuerdos consensuados”<sup>159</sup>.

En cuanto a la consulta de proyectos, Anaya recomendó:

- Consultar a los pueblos indígenas “antes de iniciar proyectos de inversión en el país”<sup>160</sup>, lo que implica realizar las consultas “en las primeras etapas de la

elaboración o planificación de la medida propuesta a fin de que los pueblos indígenas puedan verdaderamente participar e influir en el proceso de adopción de decisiones, de acuerdo a los estándares internacionales pertinentes”<sup>161</sup>.

- Respecto de los proyectos ya en ejecución “aplicar procesos de consulta con respecto a sus impactos sobre los derechos, tierras y territorios de comunidades indígenas y tomar todas las medidas de mitigación de impactos, reparación y justa compensación a las comunidades indígenas afectadas”<sup>162</sup>.

### 2.3. Construcción de la plurinacionalidad

Anaya consignó en su informe de país de 2010, la necesidad de la apertura del diálogo por parte del gobierno “respecto a la creación de la nueva institucionalidad dentro de las estructuras políticas e institucionales del Estado y asegurar la participación de los pueblos y nacionalidades indígenas en el funcionamiento de estas instituciones en condiciones de igualdad, y tomando en cuenta sus formas tradicionales de organización”<sup>163</sup>.

<sup>156</sup> *Ibidem*, párr 53.

<sup>157</sup> *Ibidem*, párr. 31.

<sup>158</sup> *Ibidem*, párr. 32.

<sup>159</sup> *Ibidem*, párr. 34.

<sup>160</sup> *Ibidem*, párr. 38.

<sup>161</sup> *Ibidem*, párr. 43.

<sup>162</sup> *Ibidem*, párr. 61.

<sup>163</sup> *Ibidem*, párr. 57.

Ese mismo año, el Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes que había visitado al Ecuador, emitió su informe de país<sup>164</sup> recomendando al gobierno, realizar “esfuerzos para fortalecer la sociedad civil de manera que pueda abogar efectivamente

por el progreso de la situación de los ecuatorianos afrodescendientes y contribuir a la lucha contra la discriminación de que son objeto”<sup>165</sup>, a fin de aumentar su participación “en todos los ámbitos de la vida pública”<sup>166</sup>.

---

<sup>164</sup> Informe A/HRC/13/59 del 6 de enero de 2010

---

<sup>165</sup> *Ibidem*, párr. 28.

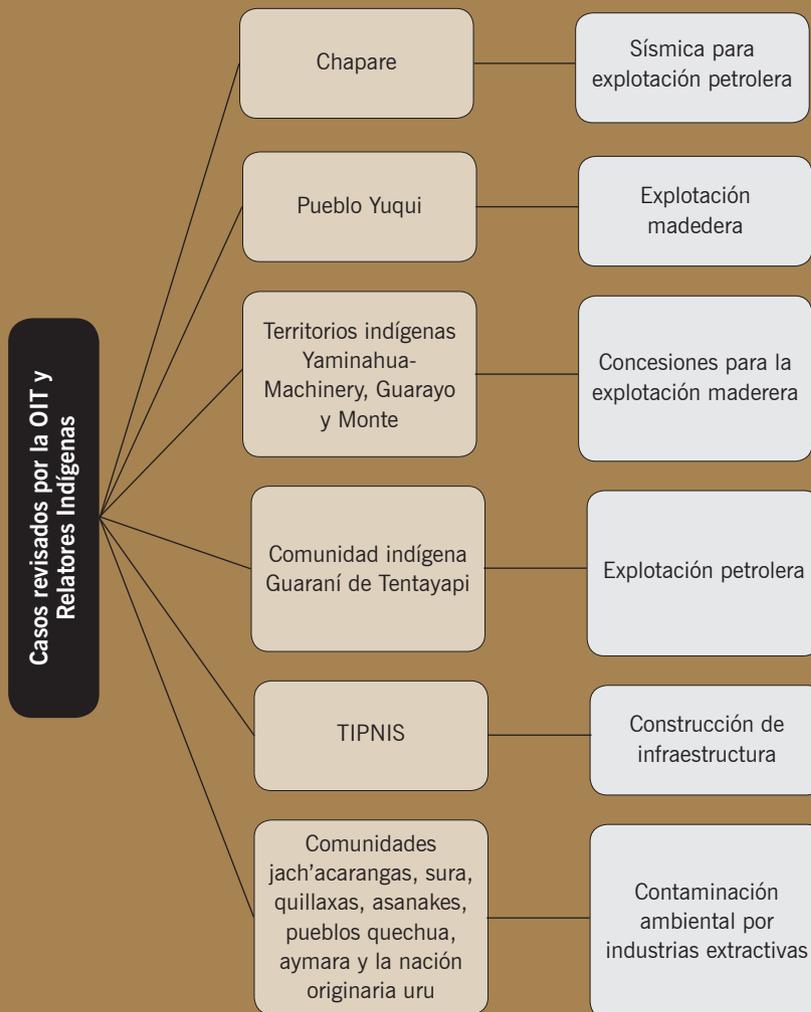
<sup>166</sup> *Ibidem*, párr. 29.



Mujeres campesino-originarias en el fogón.  
© 2013, Michael Dreyer, GIZ.

# Bolivia

Observaciones y recomendaciones de la CEACR y de Procedimientos Especiales del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sobre conflictos territoriales y asuntos del derecho a la consulta previa en pueblos indígenas y campesinos originarios.



Las tensiones entre el gobierno del Presidente Evo Morales y las organizaciones indígenas ha sufrido un creciente deterioro en razón, principalmente, al asedio del modelo extractivista sobre los territorios de éstos últimos, en contraposición al ideario del Buen Vivir o Suma Quamaña declarado en la constitución de 2009.

Conflictos muy parecidos al Tipnis, donde se verifica el uso de la fuerza y un déficit en los mecanismos de consulta, se reproducen en todo el país, dado que éstos no se decantan constructivamente. Hay que tener presente que existen 36 pueblos indígenas y originarios en el país. Una revisión al sistema de observación de la OIT y de los informes del Relator Especial sobre pueblos indígenas en sus informes de país, aporta elementos útiles para la reflexión y el diálogo entre las partes, particularmente en relación con los pasivos sociales y ambientales del modelo económico imperante y de la respuesta institucional dada.

## 1. Los casos observados por la CEACR

La CEACR ha recibido información de varios casos paradigmáticos sobre pueblos indígenas. Desde el año 1994 ha emitido recomendaciones y solicitudes directas.

Cabe resaltar que en varios periodos, la CEACR dejó de recibir del gobierno información sobre el avance y cumplimiento de sus recomendaciones y solicitudes directas, lo que expresó como preocupación en 1998<sup>167</sup>,

2002<sup>168</sup>, 2003<sup>169</sup> ya que da cuenta de una evidente falta de voluntad política para cumplir las obligaciones derivadas del Convenio 169 en determinados periodos. Información sobre los casos más antiguos sigue sin ser respondida.

### 1.1. Caso de la sísmica Chapare Block

En 1995, la CEACR recibió información sobre la intensión de la empresa BHP Petroleum

<sup>167</sup> Observation (CEACR) - adopted 1998, published 87th ILC session (1999). Párr. 1

<sup>168</sup> Observation (CEACR) - adopted 2003, published 92nd ILC session (2004). Párr. 1

<sup>169</sup> Observation (CEACR) - adopted 2002, published 91st ILC session (2003). Párr 1

Inc. de responsabilizarse de “consultar e involucrar a los pueblos indígenas de la zona y posteriormente a reforestar el área que pudiera quedar afectada”<sup>170</sup>. El caso no volvió a ser considerado en comunicaciones posteriores.

## 1.2. Caso Pueblo Yuquí

En 1995, la CEACR solicitó información al gobierno boliviano sobre “cómo se garantiza el derecho al retorno, especialmente con respecto a la comunidad Yuquí, y toda compensación pagada por las pérdidas o las lesiones sufridas como resultado del traslado”<sup>171</sup> que tuvo lugar debido a la presencia de madereros que amenazaban su supervivencia física. Así mismo solicitó ser informada sobre los procedimientos aplicables por el Estado en este tipo de casos. El asunto no volvió a ser considerado en comunicaciones posteriores.

## 1.3. Concesiones madereras en los territorios indígenas Yaminahua-Machinery, Guarayo y Monte

La Central Obrera Boliviana informó en 1999 a la CEACR que el gobierno había autorizado

“27 concesiones madereras, por una duración de 40 años renovables, que se superponen a 6 territorios indígenas tradicionales sin que haya habido consulta previa”<sup>172</sup>, por lo que solicitó 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”<sup>173</sup>. Esta solicitud fue reiterada en 2003 ante el silencio del gobierno<sup>174</sup>.

En 2004, el Gobierno informó que las organizaciones indígenas de los pueblos afectados “tuvieron pendientes demandas territoriales, presentaron recursos administrativos de revocatoria y jerárquico y, ante la improcedencia de éstos interpusieron recursos contenciosos administrativos ante la Corte Suprema de Justicia en espera de ser tituladas los que

<sup>170</sup> Direct Request (CEACR) - adopted 1995, published 82nd ILC session (1995). Párr. 19

<sup>171</sup> Direct Request (CEACR) - adopted 1995, published 82nd ILC session (1995). Párr. 20

<sup>172</sup> Observation (CEACR) - adopted 2002, published 91st ILC session (2003). Párr. 2

<sup>173</sup> *Ibidem*. Párr. 6

<sup>174</sup> Observation (CEACR) - adopted 2003, published 92nd ILC session (2004)

fueron declarados improbados”<sup>175</sup>, ante lo cual la CEACR solicitó información sobre las recomendaciones realizadas en periodos anteriores para el cumplimiento del Convenio 169.

En 2005, el gobierno indicó a la Comisión que para entonces “no se adjudican concesiones en Tierras Comunitarias de Origen sino solamente en tierras fiscales especialmente delimitadas”<sup>176</sup>. La CEACR pidió “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”<sup>177</sup>. Este requerimiento fue repetido en 2009<sup>178</sup>.

En 2013, la CEACR solicitó información sobre el impacto que los cambios en la legislación tuvieron en la situación específica de las comunidades indígenas que pueden sufrir un impacto negativo de las actividades madereras<sup>179</sup>.

<sup>175</sup> Observation (CEACR) - adopted 2004, published 93rd ILC session (2005). Párr. 3

<sup>176</sup> Observation (CEACR) - adopted 2005, published 95th ILC session (2006). Párr. 10

<sup>177</sup> *Ibidem*. Párr. 12

<sup>178</sup> Direct Request (CEACR) - adopted 2009, published 99th ILC session (2010)

<sup>179</sup> Observation (CEACR) - adopted 2013, published 103rd ILC session (2014)

#### 1.4. Comunidad indígena Guaraní de Tentayapi

En 2004, el CEACR recibió información de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), sobre las intenciones de la empresa petrolera MAXUS-REPSOL de explorar y explotar en el territorio de la comunidad indígena guaraní de Tentayapi, Bloque Caipependi, sin consulta de buena fe en tanto la empresa habría obtenido mediante engaños firmas “de quienes ni siquiera sabían leer para comprender lo que estaban firmando”<sup>180</sup>. Conforme a la comunicación, en septiembre de ese año la empresa inició actividades de exploración en el territorio de la comunidad.

El CEACR recordó entonces al gobierno que el convenio establece la obligación de realizar consultas genuinas, pues “los artículos 6, 7 y 15 del Convenio establecen, entre otros criterios aplicables a este tipo de consulta que la misma constituye un proceso y no un acto informativo, con un tipo de procedimiento y con la finalidad de llegar a un acuerdo con los pueblos afectados, y en el caso de recursos naturales hay además otras exigencias”<sup>181</sup>. En tal sentido el CEACR manifestó que

<sup>180</sup> Observation (CEACR) - adopted 2004, published 93rd ILC session (2005). Párr. 4

<sup>181</sup> *Ibidem*. Párr. 7

esperaba la suspensión de todos los actos que pudieran afectar a la comunidad.

Un año más tarde, la CIOLS informó al Comité 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”<sup>182</sup> y que la intervención de la empresa Ecogestión SRL para realizar la evaluación de impacto ambiental no hizo sino aumentar la desconfianza entre la comunidad. El Gobierno contestó que había nombrado una comisión<sup>183</sup> para iniciar el proceso de consulta y que la empresa había dejado las acciones de exploración voluntariamente.

### 1.5. Caso TIPNIS

En 2012, la Confederación Sindical Internacional (CSI), denunció la construcción de la carretera Villa Tunari - San Ignacio de Moxos por la ausencia de consulta previa y la criminalización de la protesta social<sup>184</sup>. Tras un

<sup>182</sup> Observation (CEACR) - adopted 2005, published 95th ILC session (2006). Párr. 5

<sup>183</sup> Integrada 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).

<sup>184</sup> Observation (CEACR) - adopted 2012, published 102nd ILC session (2013)

estudio detallado del estado de cosas, la comisión pidió al gobierno indicar la manera en que se ha garantizado el respeto del Convenio en la situación planteada por la construcción de la carretera Villa Tunari - San Ignacio de Moxos. Deseó el establecimiento de mecanismos de diálogo que gocen de la confianza de las partes, de buena fe y en conformidad con el Convenio<sup>185</sup>.

En 2013, el Gobierno indicó a la CEACR que identificó tres pueblos indígenas organizados en 69 comunidades afiliadas a tres subcentrales y procedió a realizar las consultas; 58 comunidades indígenas decidieron ejercer su derecho a la consulta y 11 se negaron a ello<sup>186</sup>. La Comisión solicitó información sobre la solución encontrada para el asunto.

### 1.6. Reglamentación del derecho a la Consulta Previa

En 1994, el CEACR solicitó al gobierno comunicar “toda forma de procedimiento establecida o revista para facilitar la consulta a las comunidades indígenas y su participación en los beneficios de las actividades extractivas realizadas en sus territorios, comprendidas las modalidades de pago de las

<sup>185</sup> *Ibidem*.

<sup>186</sup> Observation (CEACR) - adopted 2013, published 103rd ILC session (2014)

indemnizaciones por los perjuicios sufridos, así como para mitigar los efectos negativos para las comunidades indígenas que tengan estas actividades”. Solicitó también señalar “de qué forma y según qué modalidades se toma en cuenta, en los procedimientos de consulta, todo desacuerdo manifestado por las comunidades indígenas”, y precisar de qué manera evalúan las repercusiones de proyectos que puedan afectarlas, conforme el artículo 24 de la Ley General del Medio Ambiente.

Un año más tarde, el Gobierno informó del trámite de una ley indígena que había sido rechazada por algunos pueblos indígenas, al igual que de la preparación de un proyecto de reglamentación de la Ley General de Medio Ambiente.

El gobierno boliviano no volvió a contestar al CEACR, por lo que en 2002, ante las denuncias por las concesiones madereras sin realizar consulta previa, solicitó 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 tierra 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”<sup>187</sup>.

En 2004, el gobierno informó de dos iniciativas legislativas en curso: el “Proyecto de Decreto Supremo de Consulta y Participación de los Pueblos Indígenas Originarios - Convenio núm. 169, OIT y [el] Proyecto de Reglamento de Operaciones Mineras en Tierras Comunitarias de Origen, Comunidades Indígenas y Originarias”<sup>188</sup>.

Sin embargo, este mismo año, ante denuncias de falta de consulta por actividades petroleras en territorio del pueblo Tentayapi, el CEACR insistió en que “la cuestión de la falta de consulta adecuada respecto de las concesiones forestales se repite respecto a las explotaciones de hidrocarburos”<sup>189</sup>, recomendando adoptar una cultura del derecho a la consulta en cumplimiento del Convenio.

En 2005, el gobierno informó de la creación del Consejo Consultivo de Pueblos Indígenas y Originarios de Bolivia, conformado por seis representantes gubernamentales y seis de organizaciones indígenas para facilitar la

<sup>187</sup> Observation (CEACR) - adopted 2002, published 91st ILC session (2003). Párr. 5

<sup>188</sup> Observation (CEACR) - adopted 2004, published 93rd ILC session (2005). Párr. 9

<sup>189</sup> Observation (CEACR) - adopted 2004, published 93rd ILC session (2005). Párr. 8

participación de estos pueblos en las decisiones susceptibles de afectarles. Reconoció que este Consejo operaba de manera irregular y se comprometió a reactivarlo y consolidarlo<sup>190</sup>. También informó de la redacción del proyecto de decreto supremo de consulta y participación de los pueblos indígenas originarios.

La Comisión solicitó entonces al gobierno informar sobre las consultas realizadas con los pueblos indígenas de las tierras altas y de las tierras bajas, y de los avances en la aprobación de la normatividad pertinente. Así mismo, reiteró su pedido de información sobre “a) cualquier pago por los beneficios concernientes a la explotación de los recursos naturales del subsuelo de la tierra tradicional de las comunidades indígenas; y b) cómo estos grupos son compensados por los daños que padezcan por tales actividades”<sup>191</sup>.

En 2009, la CEACR recibió con satisfacción la noticia de la creación de la Unidad de Derechos de los Pueblos Indígenas (UDPI), en el Ministerio de la Presidencia “con el objetivo de impulsar y coordinar la transversalización de los derechos de los pueblos indígenas dentro de las instituciones del Estado”<sup>192</sup>, y

la consolidación de un marco normativo sobre la consulta previa: “ la Ley núm. 3058 de Hidrocarburos (artículos 114 a 118 ), que establece la consulta obligatoria, del decreto supremo núm. 29033 de 16 de febrero de 2007, Reglamento de Consulta y Participación para Actividades Hidrocarburíferas que desarrolla el procedimiento de consulta y participación propiamente dichos y del decreto supremo núm. 29124 de 9 de mayo de 2007 que complementa el anterior”.

En 2013, el gobierno informó del proceso “participativo y de consulta de una propuesta legislativa de la consulta previa en la que participaron organizaciones indígenas originarias campesinas, comunidades interculturales y afrobolivianas, así como representantes del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Electoral”<sup>193</sup>. La CEACR solicitó tener información sobre el texto de la ley y el cumplimiento de los estándares del Convenio.

## **2. Situaciones observadas por el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades indígenas en sus informes de país**

A continuación se presentan tres de los temas que más han llamado atención del Relator

<sup>190</sup> Direct Request (CEACR) - adopted 2005, published 95th ILC session (2006). Párr. 4

<sup>191</sup> *Ibidem*. Párr. 16

<sup>192</sup> Observation (CEACR) - adopted 2009, published 99th ILC session (2010)

<sup>193</sup> Observation (CEACR) - adopted 2013, published 103rd ILC session (2014)

Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades indígenas, en sus informes de país de 2007 y 2009: i) contaminación ambiental por industrias extractivas; ii) Tierras y territorios indígenas y iii) el derecho a la consulta previa.

## 2.1. Contaminación ambiental por industrias extractivas

En 2007, el Relator manifestó su preocupación por “varios casos de contaminación ambiental debido a las industrias extractivas con efectos altamente nocivos para la salud y el medio ambiente de las comunidades aledañas. Es el caso de las actividades mineras en los departamentos de Oruro y Potosí, así como de la explotación de hidrocarburos en otras regiones”<sup>194</sup>.

En 2009<sup>195</sup>, el Relator atribuyó a la severa crisis medioambiental “la inadecuada regulación socioambiental y la falta de supervisión de las actividades de las empresas, unidas a la falta de mecanismos para reglamentar la consulta con las comunidades indígenas afectadas por dichas actividades”. Oruro y Potosí serían los lugares de mayor contaminación con metales pesados como oro, plata, plomo

y zinc, principalmente por el incumplimiento de “las condiciones de la licencia ambiental de estas explotaciones, así como la ausencia de todo tipo de compensaciones”<sup>196</sup>.

También hizo alusión a la contaminación de acuíferos por la explotación artesanal de oro de aluvión y tala ilegal de madera en la Amazonía, por parte de ciudadanos de Perú y Brasil, frente a los cuales el Estado no ha adoptado medidas que permitan contener esas actividades<sup>197</sup>; se refirió también a la construcción de complejos hidroeléctricos en Brasil que podrían afectar cuencas en Bolivia<sup>198</sup>.

Ante tal estado de cosas recomendó “llevar a cabo, con carácter de urgencia, un estudio general sobre la contaminación de los territorios indígenas en el país, y que se pongan en práctica, en consulta con las comunidades afectadas, las medidas de inspección, mitigación, reparación, compensación, prevención y sanción que sean necesarias”<sup>199</sup>.

## 2.2. Situación de tierras y territorios indígenas

En 2007<sup>200</sup>, el Relator señaló que “la negociación del acceso a la tierra y el territorio, tal y

<sup>194</sup> Rodolfo Stavenhagen. Nota preliminar sobre la misión a Bolivia. Informe A/HRC/6/15/Add.2 del 11 de diciembre de 2007. Párr. 9

<sup>195</sup> Informe A/HRC/11/11 del 18 de febrero de 2009. Párr. 34

<sup>196</sup> *Ibidem*, párr. 35

<sup>197</sup> *Ibidem*, párr. 42

<sup>198</sup> *Ibidem*, párr. 44

<sup>199</sup> *Ibidem*. Párr. 89

<sup>200</sup> Informe A/HRC/6/15/Add.2. Párr. 7

como es reconocido por la Declaración, es la principal preocupación de las comunidades indígenas del país y la principal fuente de los abusos a sus derechos”. Aunque reconoció avances normativos, mapeo el estado de la cuestión: “en las tierras altas, en donde predomina el minifundio y lo que se ha llamado el “surcofundio” donde numerosas comunidades originarias demandan la reconstitución de sus territorios ancestrales. En el oriente del país y en la Amazonía boliviana, se han consolidado latifundios, en muchos casos en contra de la ley, generando numerosos conflictos con la población indígena afectada, documentándose desplazamiento y serias violaciones de sus derechos humanos”.

En 2009 insistió en este punto<sup>201</sup> “tanto en la zona andina, caracterizada por la escasez y fragmentación de la propiedad indígena, así como en las tierras bajas de la Amazonía, Chaco y Oriente, donde los territorios indígenas peligran por los poderosos intereses de la industria agroganadera y forestal”, perpetuando las condiciones precarias de los pueblos indígenas. El Relator manifestó que la invasión de los territorios indígenas, por i) la extensión de la industria agrocomercial, ii) la explotación de los recursos naturales y iii) la colonización proveniente de otras regiones del

país “ha dejado algunos pueblos indígenas en situación de especial vulnerabilidad”<sup>202</sup>.

### 2.3. Derecho a la consulta previa

El Relator recomendó al Estado boliviano prestar “una especial atención a la implementación de los reglamentos sobre la consulta y la realización de estudios de impacto ambiental en relación con la exploración y la explotación de los recursos naturales en las tierras y territorios indígenas”<sup>203</sup>, así como en la definición de políticas públicas en los escenarios locales y departamentales<sup>204</sup>.

A su vez, recomendó a las empresas “diseñar y poner en práctica directivas claras y precisas en relación con sus operaciones de explotación de los recursos naturales en territorios indígenas, incluyendo el derecho a la participación y a la consulta, tomando en consideración la legislación existente, las normas internacionales y los estándares establecidos por las instituciones financieras internacionales en materia de pueblos indígenas”<sup>205</sup>.

<sup>201</sup> Informe /HRC/11/11 del 18 de febrero de 2009. Párr. 77

<sup>202</sup> *Ibidem*. Párr. 80

<sup>203</sup> *Ibidem*. Parr. 88

<sup>204</sup> *Ibidem*. Párr. 84

<sup>205</sup> *Ibidem*. Párr. 89

Omisión del deber de consulta, pasivos en la reparación y restauración de los derechos como consecuencia de tal omisión; consultas realizadas sin observar plenamente los postulados del Convenio 169 en sus aspectos sustanciales y formales; cesión de los derechos territoriales de los pueblos indígenas; despojo y contaminación; influencias indebidas del sector empresarial; criminalización y judicialización de líderes y negociadores, son constantes en los cuatro países andinos estudiados.

Ante tal situación, los organismos de las Naciones Unidas recopilados recomiendan a los países la adopción inmediata de medidas para delimitar y titular los territorios, desarrollar las consultas en debida forma, suspender los permisos y concesiones o incluso declararlos inválidos hasta tanto existan condiciones para el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas.

Esas fórmulas se repiten en todos los países: reconocer la existencia de los pueblos y su legitimidad para oponerse a lo que consideran que afecta su integridad territorial o cultural; adoptar metodologías consensuadas para los

procesos de consulta y la adopción de decisiones nacionales; mejorar la respuesta estatal fortaleciendo la institucionalidad encargada de gestionar la participación indígena; investigar las denuncias realizadas por las comunidades y ponerle fin de la impunidad sobre las violaciones cometidas; y rendición de cuentas sobre las medidas implementadas a los organismos internacionales.

En suma, los organismos internacionales instatan a transitar de la percepción de que las consultas son un requisito formal para acceder o hacer uso de territorios indígenas a la convicción de que se trata de un derecho que hace posible su supervivencia física y cultural.

Pero lentos avances se han logrado, primordialmente en el campo de la reglamentación y en la revisión de los procedimientos. Aún se requiere mostrar signos de buena fe en el diálogo empresas / estados / comunidades, donde el primer paso es, sin duda, atender a los requerimientos de los organismos internacionales en la materia. Para poder hacerlo, deben ser conocidos y este texto, es un aporte para que todos los actores estén al tanto de las obligaciones pendientes.

## Referencias

- Alston, Philip. Informe A/HRC/14/24/Add.2 de 2010  
Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia  
Informe A/HRC/13/72 de 2010  
Informe A/HRC/16/22 de 2011  
Informe A/HRC/19/21/Add.3 de 2012  
Informe A/HRC/22/17/Add.3 de 2013  
Informe A/HRC/25/19/Add.3 de 2014
- Anaya, James  
Informe A/HRC/12/34/Add.8 de 2009  
Informe A/HRC/15/37/Add.3 de 2010  
Informe A/HRC/15/37/Add.7 de 2010.  
Informe A/HRC/27/52/Add.3 de 2014
- Corte Constitucional de Colombia.  
Auto 218 de 2006  
Auto 005 de 2009  
Auto de 18 de 2010  
Auto 384 de 2010  
Auto A045 de 2012  
Auto 112 de 2010  
Auto 299 de 2012  
Auto 096 de 2013  
Sentencia T-025 de 2004  
Sentencia T-1045ª de 2010 M.P.  
Nilson Pinilla Pinilla  
Sentencia T-129 de 2011. M.P.  
Jorge Iván Palacio Palacio  
Sentencia T-769 de 2011. M.P.  
Nilson Pinilla Pinilla
- CEACR, Observaciones  
1995, Publicación: 83ª reunión CIT (1996)  
1998, Publicación: 87ª reunión CIT (1999)  
2000, Publicación: 89ª reunión CIT (2001)  
2002, published 91st ILC session (2003).  
2003, Publicación: 92ª reunión CIT (2004)  
2004, published 93rd ILC session (2005).  
2005, Publicación: 95ª reunión CIT (2006)  
2006, Publicación: 96ª reunión CIT (2007)  
2008, Publicación: 98ª reunión CIT (2009)  
2009, Publicación: 99ª reunión CIT (2010)  
2010, published 100th ILC session (2011)  
2011, published 101st ILC session (2012)  
2012, Publicación: 102ª reunión CIT (2013)  
2013, published 103rd ILC session (2014)  
2014, Publicación: 104ª reunión CIT (2015)
- CEACR, Solicitudes directas  
1995, published 82nd ILC session (1995).  
1998, Publicación: 87ª reunión CIT (1999)  
2000, published 89th ILC session (2001)  
2002, publicación 91 reunión CIT (2003)  
2003, publicación 92 reunión CIT (2004)  
2005, published 95th ILC session (2006)  
2008, Publicación: 98ª reunión CIT (2009)  
2009, published 99th ILC session (2010)  
2010, published 100th ILC session (2011)  
2013, Publicación: 103ª reunión CIT (2014)
- Diene, Doudou. Informe E/CN.4/2004/18/Add.3 del 23 de 2004
- Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes. Informe A/HRC/13/59 de 2010
- Jilani, Hina. Informe E/CN.4/2002/106/Add.2 de 2001
- Kalin, Walter. Informe A/HRC/4/38/Add.3 del 24 de 2007
- Kothari, Miloon. Informe E/CN.4/2004/48/Add.1 de 2004
- Ligabo, Ambeyi. Informe E/CN.4/2005/64/Add.3 de 2004
- Sekaggya, Margaret. Informe A/HRC/13/22/Add.3 2010
- Stavenhagen, Rodolfo.  
Informe E/CN.4/2005/88/Add.2 de 2004  
Informe A/HRC/4/32/Add.2 de 2006  
Informe A/HRC/6/15/Add.2 de 2007  
Informe A/HRC/11/11 de 2009

Para garantizar el respeto a los derechos territoriales y de consulta previa de pueblos indígenas y comunidades étnicas, distintos organismos de las Naciones Unidas realizan exámenes periódicos a los Estados que suscriben convenios internacionales y recomiendan medidas correctivas para su efectivo cumplimiento. La revisión a los informes país y a las solicitudes formuladas a Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú permiten evaluar la evolución del reconocimiento de los derechos étnicos en las últimas dos décadas.



Implementada por

**giz** Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



**red observa**  
*Consulta Previa en América Latina*  
Convenio 169