

Elementos de reflexión sobre el protocolo de consulta a los pueblos indígenas del TIPNIS

Sarela Paz*

El Protocolo de Consulta elaborado por el gobierno mediante las disposiciones propuestas en la Ley 222 pretende organizar las actividades que tendrán que desarrollarse para realizar la Consulta a las comunidades indígenas del TIPNIS sobre el tramo carretero Villa Tunari – San Ignacio de Moxos, que en el diseño previsto atraviesa el TIPNIS por el centro. Lo que está en juego no es solo una carretera que va a permitir el avance de la frontera agrícola de la producción de hoja de coca, sino también un modelo de explotación hidrocarburífera.

Dicho Protocolo amerita ser analizado y debatido con profundidad porque ello marcará un antecedente, o lo que los juristas llaman jurisprudencia, para los procesos de Consulta en el futuro. La importancia de que una propuesta de Consulta, y sobre todo su Protocolo, se guíen por los principios formulados en la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, declaración ratificada por el gobierno de Evo Morales mediante la ley N. 3760 del 7 de noviembre del 2007, radica en que el procedimiento de Consulta y su Protocolo se convertirá en un mecanismo institucional mediante el cual el Estado boliviano y los pueblos indígenas resuelven sus controversias. Los buenos procedimientos marcarán resultados de consenso, los malos procedimientos marcarán resultados impugnables.

La IX marcha indígena tiene como uno de sus aspectos de demanda la abrogación de la Ley 222 y la defensa de la Ley 180 de Protección al TIPNIS. Con dicha demanda, discutir el Protocolo, sus términos y alcances, no tiene sentido porque es la ley de origen la que están impugnando los marchistas. Esta postura ha sido leída por el gobierno como: una marcha indígena que se opone a los derechos de los pueblos indígenas. El presidente Evo Morales ha mencionado recurrentemente que no puede entender cómo unos dirigentes y una movilización indígena rechace el derecho a la Consulta, “se oponen a la Consulta, --dice el mandatario de la República--, no puedo entender cómo una dirigencia puede oponerse al derecho a la Consulta, eso es inconstitucional”, menciona el Presidente. No obstante dicha afirmación, el procedimiento de la Consulta en el TIPNIS posee una serie de antecedentes que no pueden ser dejados de lado. La propuesta de Consulta del gobierno no cae en el vacío sino que está saturada de una serie de hechos que desconocieron su propia aplicación en el pasado; desde la afirmación tácita del Vicepresidente García Linera que a lo largo de la VIII marcha insistió que el procedimiento de la Consulta no ameritaba en el caso de la construcción de la carretera por el TIPNIS, hasta la afirmación del Presidente de decir que la carretera sí o sí se hará por el medio del TIPNIS, destinando a la Consulta a un mero hecho administrativo.

En tanto devenir de las ideas reflexionemos varios aspectos. Si tomamos el cuidado de leer las demandas de la IX marcha observaremos que su planteamiento no es de oposición a la Consulta, no se está marchando porque no se haga Consulta, se está marchando porque antes de la Ley 222 el gobierno de Evo Morales firmó una Ley de Protección al TIPNIS que es la Ley 180, donde se dice que la carretera Villa Tunari – San Ignacio de Moxos y ninguna otra, atravesará el TIPNIS. Este es el origen de la IX marcha, el incumplimiento de los acuerdos alcanzados entre el gobierno y los pueblos indígenas que integraron la VIII marcha. Básicamente, la Ley de Consulta 222 niega la Ley 180 de Protección al TIPNIS porque implica preguntar a las comunidades sobre el tema de la carretera, asunto definido en la

Ley 180. Más aún, el Viceministro de Régimen Interior en un debate que tuvo con el presidente de la CIDOB, Adolfo Chávez, en el programa No Mentiras, relevó la VIII marcha y la comparó con la IX marcha indígena, mencionando que ésta (la IX marcha) no goza de la legitimidad que tuvo la VIII porque no se encuentra el contingente de representantes regionales indígenas que le dieron autoridad a la VIII marcha, así como la participación de indígenas del TIPNIS. Pregunta para el Viceministro, ¿si la VIII marcha gozó de legitimidad porque estaban los representantes de las regionales y los comunarios del TIPNIS, por qué se desconocen los acuerdos logrados con dicha marcha legítima?

Vayamos ahora a apuntar los aspectos del Protocolo de Consulta que ayudan a entender por qué la marcha indígena busca la abrogación de la Ley 222 y no acepta el Protocolo, que no es lo mismo que oponerse a la Consulta.

El objeto del Protocolo señala dos aspectos a ser llevados a la Consulta:

- a. Definir si el TIPNIS debe ser zona intangible o no. Su definición viabiliza el desarrollo de los pueblos y la construcción de la carretera.
- b. Establecer medidas de protección que den lugar al desalojo de asentamientos ilegales.

Primer aspecto, empecemos mencionando el objeto de la Consulta, en otras palabras, ¿cuál el objeto de la Consulta? Revisando la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos Indígenas, el objeto de la Consulta a los pueblos indígenas es cuando el Estado (en sus diversos poderes constituidos y niveles de gobierno) busca llevar adelante una medida administrativa o legislativa que les afecte. ¿Cuál es la medida que quiere tomar el gobierno y que afecta a las comunidades del TIPNIS? La respuesta todos la sabemos, es la construcción de la carretera. ¿Por qué entonces el Protocolo de Consulta pregunta sobre la intangibilidad del TIPNIS, por qué no se centra en el tema de la carretera? es acaso la intangibilidad un proyecto del gobierno?. Sabemos que el término intangibilidad se introdujo en el texto de negociación de la Ley 180 y tuvo como fin proteger el TIPNIS de obras de infraestructura que afecten el rol de biodiversidad que cumple.

Es posible que ante esta pregunta nos respondan diciéndonos que el término intangible no ha sido consultado con las comunidades indígenas del TIPNIS y que por ello debe ir a la Consulta. Vuelvo a mi pregunta, ¿es la intangibilidad un proyecto del gobierno? Si no lo es, no tiene ningún sentido que esté en el Protocolo de Consulta porque si se trata de una propuesta introducida por la dirigencia indígena y ella, según dicen, no ha sido discutida con las comunidades, entonces las organizaciones indígenas del TIPNIS tendrán sus propios procedimientos para discutir acerca de la temática. Lo que va a la Consulta son los proyectos del Estado, del gobierno, que afectan a los pueblos indígenas. No obstante, el término intangibilidad tiene otros alcances que no se los dice abiertamente. El gobierno requiere de una discusión sobre la problemática porque ello puede permitir redefinir la zonificación que tiene el TIPNIS y con ello, consolidar el tramo carretero si violentar el Reglamento General de Áreas Protegidas aprobado mediante Decreto Supremo N° 24781 en 1997. El actual tramo carretero viola el artículo 31 de dicho Reglamento. Volveremos sobre el tema cuando analicemos el Anexo II del Protocolo.

Segundo aspecto relativo a los sujetos de la Consulta. Los sujetos de la Consulta, dice el Protocolo, son 1° las 66 comunidades indígenas compuestas por chimanes, yuracarés y moxeño-trinitarios, 2° son también las autoridades legítimamente reconocidas, 3° también las 3 subcentrales que agrupan a las 66 comunidades y ellas son: subcentral TIPNIS, subcentral SÉCURE, subcentral CONISUR, 4° la

filiación de dichas subcentrales que en el caso del SÉCURE es la CEPIB, en el caso del TIPNIS la CEPMB y en el caso del CONISUR es a la CPITCO. Todas ellas afiliadas a la CIDOB, 5º Comités Intercomunales, instancias supracomunales organizadas con propósitos específicos.

La definición sobre el sujeto de la Consulta es uno de los aspectos más cruciales y más importantes en el procedimiento, de su definición depende el éxito del proceso y el fortalecimiento de las instancias de representación de los pueblos indígenas, lo que en el Convenio 169 y la Declaración de Naciones Unidas se reconoce como sus propias instituciones. Las comunidades indígenas ya sean chimanes, yuracares o moxeño-trinitarias del TIPNIS poseen sus representantes y sus mecanismos institucionales para tomar decisiones que han sido desarrollados a lo largo de 22 años, desde la marcha de 1990 hasta la fecha. Eso que llamamos sus procedimientos propios y sus instituciones no requieren ser inventados al calor de la Consulta y menos ser intervenidos por el Estado. Como muy bien lo señala James Anaya, Relator Especial sobre los Derechos Indígenas ante las Naciones Unidas "es el pueblo indígena o tribal y no el Estado el que debe decidir quién o quiénes lo representaran en cada proceso de consulta" (Declaración Pública sobre la Ley de Consulta, Lima, julio 2010).

1. El protocolo menciona 66 comunidades indígenas con un margen de error muy pequeño que lo encontramos en la repetición de algunas comunidades del Isiboro. Por ejemplo, Villa San Juan del Isiboro (comunidad yuracaré) y San Juan del Isiboro (comunidad yuracaré). En el alto Isiboro, en el tramo de camino que va orillando el Isiboro desde Isinuta hasta Villa San Gabriel-Monte Sinaí, existe solo una comunidad yuracaré llamada San Juan del Isiboro. Insisto en mi afirmación, el margen de error es muy pequeño porque el número de comunidades que fue registrado en el trabajo de campo de la Evaluación Ambiental Estratégica fue de 64 (julio 2011). En dicho estudio no se contempló la comunidad de El Palmar de Aguas Negras del alto Sécure porque en realidad es una comunidad chiman que se ha formado hace tres meses y tampoco se registró doblemente la comunidad de San Juan del Isiboro, por eso el número de 64.

2. Preocupa las condiciones en las que se está desarrollando la figura de: autoridades legítimamente reconocidas por los acontecimientos que hemos ido observando en los últimos meses. Es claro que el gobierno está tratando de incidir en quiénes son las autoridades legítimamente reconocidas. Las discusiones, divisiones y desconocimientos que se han producido en las comunidades del Alto Sécure, respecto de los representantes de la subcentral Sécure, nos muestra una dinámica donde el gobierno está interviniendo en quienes son sus autoridades. Las 14 comunidades del alto Sécure han intentado llamar a un encuentro de corregidores del Sécure para desconocer la directiva actual de la subcentral que es dirigida por Emilio Nosa de la comunidad Totorá. No pudiendo lograr este objetivo, han elegido a Carlos Fabricano de la comunidad de Oromomo como presidente de la subcentral entre las 14 comunidades de las 27 que tiene el río Sécure. Interesante resulta escuchar las declaraciones de Carlos Fabricano en la firma de convenio que tuvo el gobierno con la CEPIB en Trinidad, buscando representar a las comunidades del Sécure en sus necesidades y hablando de la importancia que tiene la carretera para la resolución de las necesidades de salud puesto que en su zona no hay nada. Interesante viniendo de él que es enfermero del micro hospital que existe en la comunidad de Oromomo el cual posee una infraestructura de quirófano que permite internación y operaciones. Él más que nadie sabe que la gente en el alto Sécure no se muere por falta de atención médica.

La subcentral TIPNIS posee un directorio que ha sido elegido en un encuentro territorial en julio del 2011 y tiene como su autoridad máxima a Fernando Vargas. En el encuentro de julio estuvieron presentes las autoridades de la subcentral

Sécore y de la saliente subcentral TIPNIS, vinieron también los representantes y corregidores de las comunidades del Sécore y el Isiboro. Este proceso permite afirmar que son autoridades legítimamente constituidas y reconocidas. La discusión de la Ley 222 y el Protocolo de Consulta no fueron acordados con las autoridades de la subcentral TIPNIS. En otras palabras, el gobierno está procediendo a un proceso de Consulta, sin reconocer a las autoridades legítimamente constituidas de la subcentral TIPNIS. La posición de la subcentral TIPNIS sobre el tema de la carretera fue ratificada en el encuentro extraordinario que se dio en marzo del 2012 en la comunidad de Gundonovia, donde asistieron 40 corregidores representando a sus comunidades. No vinieron los representantes de las comunidades del alto Sécore ni de las comunidades del CONISUR; es decir, no vinieron los representantes de 24 comunidades o 26, según el registro del Protocolo, Corregidores representando a 40 comunidades de las 64 que tiene el TIPNIS, es más que una mayoría. Aún así, Gumercindo Pradel, cacique mayor del CONISUR se permite desconocer la autoridad de Fernando Vargas intentando cuestionar la legitimidad de su representación, cuando en realidad dicho dirigente representa a 18 comunidades (como lo registra el Protocolo) de las 64 que hay en el TIPNIS.

Se está buscando llevar adelante un proceso de Consulta donde el gobierno no reconoce a todas las autoridades legítimamente reconocidas, negocia los términos del Protocolo con un sector que está a favor de la carretera y no articula con el otro que está en contra de la carretera. La lección que podemos sacar de ello es que el gobierno reconoce a las autoridades legítimamente reconocidas en tanto éstas están con una posición a favor de la carretera y desconoce autoridades legítimamente reconocidas en tanto éstas están en contra de la carretera. Es más, allí donde las autoridades legítimamente reconocidas no están a favor de la posición del gobierno, se ha intentado incidir en el recambio de éstas. Básicamente, lo que nos recomienda el Relator Especial sobre los Derechos Indígenas ante las Naciones Unidas, James Anaya, acerca de que es el pueblo y no el Estado el que decide quién los representa ante la Consulta, es un elemento que no se está cumpliendo en el proceso de Consulta impulsado por el gobierno.

3. Respecto a las subcentrales. Se reconoce a las 3 subcentrales que logran agrupar a las 66 comunidades (según Protocolo). Por los sucesos acaecidos en el último tiempo con el tema de la carretera, se registra una tensión muy fuerte entre la subcentral del Sécore y la subcentral del TIPNIS respecto al CONISUR. ¿Forma o no forma parte de la consulta un conjunto de comunidades que han renunciado al derecho colectivo de la TCO, solicitando que su área sea titulada individualmente? Las razones de dicha decisión son varias pero la más importante está referida al cultivo de la hoja de coca porque la titulación individual permite formar parte de los sindicatos productores de hoja de coca y, en la región sur del TIPNIS (polígono 7), si no se es parte de los sindicatos, no es posible sembrar coca. En este punto la evaluación que hacen las comunidades indígenas acerca de la decisión que tomaron las comunidades del sur del TIPNIS y que forman parte del CONISUR es que como indígenas han renunciado a su identidad y se han sumado a las prácticas de los productores de hoja de coca. La resolución de qué subcentrales forman parte de la Consulta y por tanto qué autoridades representan al pueblo indígena o a los pueblos indígenas, como es el caso del TIPNIS, podría haberse encarado sanamente con lo que nos recomienda el Relator Especial James Anaya, que sean los propios pueblos y no el Estado los que deciden quién los representa. Esto es el fundamento de la libre determinación.

4. La filiación de las 3 subcentrales indígenas a distintas regionales, la CEPMB, CEPIB, CPITCO, y todas ellas a la CIDOB. En este punto el Protocolo presenta una profunda contradicción porque está reconociendo la estructura orgánica de los pueblos indígenas de tierras bajas, pero no acepta una negociación de los términos de la Consulta en el marco de dicha estructura. De ser así, el contenido de la Ley

222 y los términos del Protocolo debían haberse consensuado con las 3 subcentrales y en el contexto de la estructura orgánica que tienen los pueblos indígenas de tierras bajas. Se podría alegar en este punto que no es posible pensar en una Consulta de la Consulta. Dicho razonamiento supone una comprensión errónea de lo que significa la Consulta Libre, Previa e Informada como mecanismo que permite defender los derechos colectivos de los pueblos indígenas. La Ley 222 y el Protocolo son medidas legislativas que afectan a las comunidades indígenas del TIPNIS y por ello no es posible su promulgación sin ir a un proceso de consenso. Allí se violaron los principios de la Consulta.

5. Se menciona como sujetos de la Consulta Comités Intercomunales que son instancias supracomunales organizadas para propósitos específicos. En este punto el Protocolo está inventando organizaciones que no existen para la toma de decisiones. Las instituciones que representan a las comunidades indígenas del TIPNIS son las subcentrales. Hay una experiencia organizativa de más de 20 años en la toma de decisiones y ella recae sobre las subcentrales. ¿Cuáles son estos Comités Intercomunales? Lo que existen son asociaciones productivas para aprovechar recursos naturales (madera, cuero de saurio, chocolate nativo) pero éstas no toman el rol de decisión política puesto que sus afiliados persiguen intereses específicos y todos ellos están afiliados a las subcentrales. Son las subcentrales y sus afiliados las que toman las decisiones políticas dentro el TIPNIS.

De intervenir Comités Intercomunales en la Consulta que propone el Protocolo, estaremos creando instancias de doble decisión; esto es, comunarios que deciden al interior de su subcentral y los mismos comunarios que deciden mediante unos "Comités Intercomunales". Ello va distorsionar profundamente los mecanismos institucionales, los procedimientos propios que se han ido desarrollando al interior del TIPNIS a lo largo de 22 años. Ciertamente, podemos decir que son instancias de representación que no existen y que las estamos creando al calor de la Consulta. ¿Dónde está, por tanto, el principio de Consulta que dice: mediante sus instituciones?

Tercer aspecto relativo a los principios de la Consulta que en el Protocolo es registrado como Bases de la Consulta. Los principios que nos propone el Protocolo de Consulta para el TIPNIS están referidos a ser: Público, Continuo, Participativo, Buena Fe, Libre y Previa. Los principios de la Consulta son muy importantes porque rigen el sentido que ésta tiene y sobre todo estructuran su procedimiento. La Consulta no es un procedimiento administrativo es más bien un procedimiento institucional que cumple fines legales porque su resultado debe proteger los derechos colectivos de los pueblos indígenas. En ese sentido, la Consulta tiene principios que si no se cumplen se invalida el proceso, aquello que en el campo jurídico se reconoce como el debido proceso. En el procedimiento de Consulta que lleva la Ley de Hidrocarburos 3058 aprobada en el gobierno de Carlos de Mesa y que sigue vigente, el artículo 118 menciona como causales de nulidad, por ejemplo, una consulta sectorial; es decir, realizada solo a una parte de las comunidades afectadas. En ese sentido, los procedimientos de cualquier Protocolo de Consulta deben apegarse al cumplimiento de los principios que han sido aprobados en la Declaración de Naciones Unidas. El Protocolo de Consulta a realizarse en el TIPNIS propone que se debe garantizar la Participación de todos los involucrados. La pregunta inmediata es ¿cómo garantizar la participación de todos si las comunidades que están afiliadas a la subcentral TIPNIS están en plena marcha, así como las comunidades del bajo Sécuré? Cómo garantizar la participación de todos si el propio Protocolo no ha sido consensuado con las autoridades legítimamente constituidas de la subcentral TIPNIS y Sécuré?

El Protocolo menciona la condición de Buena Fe como un clima de confianza mutua que garantiza el cumplimiento de los acuerdos a los que se arriben. Es claro que en

el TIPNIS por todos los antecedentes que acaecieron en el segundo semestre del 2011, el clima de confianza mutua está muy reducido. Mucho más cuando los acontecimientos ocurridos comprometen la intervención a la VIII marcha y que hasta el presente no se han esclarecido. El gobierno ha dejado su lenguaje descalificador de la dirigencia indígena, como lo hizo a lo largo de la VIII marcha, pero las relaciones que tiene con los sectores de San Ignacio de Moxos y el área de colonización de Yucumo, quienes amenazan con bloquear la marcha, hace que el clima de confianza mutua, no solo este disminuido, sino que no existe.

El Protocolo para llevar adelante la Consulta en el TIPNIS también nos menciona que ésta debe ser Libre; es decir, sin coerción, sin intimidación o manipulación entre las partes. Como ciudadana boliviana lo que he visto en el último tiempo, previo a la Consulta, es una política gubernamental de acercamiento a las comunidades indígenas profundamente mediada por regalos y obsequios. No sabemos si las comunidades indígenas solicitaron todo aquello, si lo que el gobierno les está llevando es efectivamente lo que necesitan. Lo que sí sentimos muchos ciudadanos bolivianos y también una buena parte de los comunarios del TIPNIS, es que se quiere comprar una posición a favor de la carretera. Eso no es una decisión libre. El proceso de Consulta en el TIPNIS está saturado de manipulación a las comunidades indígenas, de división entre ellas, y dichas acciones han sido promovidas por el gobierno. En muchos casos, como los comunarios de Galilea o Gundonovia lo relatan, la llegada del Ministro Quintana a la zona ha tenido tonos de mucha intimidación.

El contexto arriba mencionado nos muestra que aquello que el Protocolo reconoce como bases de la Consulta y que debe ser registrado como los principios de la Consulta, no se cumple. No hay condiciones para realizar la Consulta porque sus principios han sido subvertidos por el accionar del gobierno. Si tuviéramos una Ley Marco de Consulta, el incumplimiento de sus principios implicaría una invalidación del proceso; sería lo que en lenguaje jurídico se reconoce como causales de nulidad. O como lo registra la carta pública de Amnistía Internacional al gobierno de Bolivia, la Consulta tiene un estándar nacional e internacional que no puede ser pasado por alto y que las autoridades del gobierno boliviano tienen la obligación de garantizar un procedimiento de Consulta acorde con los tratados internacionales y la Constitución Política del Estado boliviano.

Cuarto aspecto referido a la preparación de la Consulta. En este acápite del Protocolo me interesa resaltar dos procedimientos planteados que nos ayudan a dimensionar el alcance del proceso de Consulta que se quiere llevar a cabo en el TIPNIS. Uno de ellos que tiene que ver con las matrices de identificación de las aspiraciones y demandas comunales y el otro relacionado al procedimiento de Consulta en las comunidades. El Protocolo nos propone un llenado de matrices donde se recoge las demandas de las comunidades en relación a salud, educación, deporte, servicios básicos, seguridad alimentaria, transporte y comunicación. Aparte de la primera matriz, tenemos dos matrices más que están dirigidas a identificar los criterios de salvaguarda, de planes de manejo, de desarrollo integral, de la condición de intangibilidad y, finalmente, la pregunta sobre la construcción de la de la carretera. Me pregunto cómo ciudadana boliviana ¿la Consulta es sobre la construcción de la carretera o sobre las demandas y necesidades de las comunidades?. Los temas de desarrollo integral, salud, educación, seguridad alimentaria, tienen que ver con las aspiraciones de desarrollo de las comunidades indígenas del TIPNIS y eso no forma parte de ninguna Consulta, son obligaciones del Estado boliviano con las poblaciones indígenas. Resulta un error en la concepción de la Consulta pretender llevar temas que están relacionados con las demandas y necesidades de las comunidades. También resulta un error llevar temas como la intangibilidad y los planes de manejo porque ellos tienen que ver con la gestión del área protegida y no pueden ser discutidos al calor de la

construcción de la carretera. En realidad, el debate sobre si se hace o no la carretera por el medio del TIPNIS deberá ser desarrollado en el contexto de las decisiones tomadas en el plan de manejo y la zonificación que tiene el TIPNIS como área protegida que se desarrolló el 2001 entre el SERNAP y la subcentral TIPNIS.

Respecto del procedimiento que se usará para Consultar a las comunidades. El primer elemento que salta a la vista es la instalación de las asambleas comunales convocadas por el corregidor o cacique y en ausencia de éste, la asamblea puede ser convocada por otra autoridad reconocida por la comunidad. ¿Dónde se respeta el criterio de autoridades legítimamente reconocidas? Las comunidades indígenas del TIPNIS a la hora de tomar una decisión política tienen que hacerlo con sus corregidores porque ellos son la máxima autoridad al interior de una comunidad. Cómo es posible que una decisión como la construcción de una carretera por su territorio no sea fruto de una reunión comunal convocado por su corregidor. Ello debería ser un requisito para las asambleas comunales. Más preocupante aún es lo que se nos propone como: agregación de los resultados de la Consulta, donde se menciona que después de las asambleas comunales los encargados del proceso (que son del Estado) organizan la información según criterios de sub-cuencas, zonificación, o formas de organización. O sea la agregación de los resultados según criterios de los encargados.

¿Dónde está el mecanismo institucional de procedimientos propios? Los procedimientos de las comunidades indígenas del TIPNIS para tomar decisiones territoriales implican un aspecto de fundamental importancia, el encuentro territorial, el cual tiene como principal objetivo velar por la integralidad del territorio. No hay un solo mecanismo institucional que suponga agregar los resultados de decisiones de las comunidades y organizarlos según su respuesta. Bajo el criterio de agregar resultados lo que vamos a obtener es un porcentaje; decir, por ejemplo, 40% de las comunidades están de acuerdo con la carretera o 60% de las comunidades están de acuerdo con la carretera. Esto no es una perspectiva de consenso que requiere la Consulta y menos el procedimiento institucional desarrollado en el TIPNIS para la toma de decisiones. El encuentro territorial es la instancia donde se encuentran (valga la redundancia) autoridades (caciques y corregidores) de todas las comunidades del TIPNIS, también representantes de base de las comunidades que en la mayoría de las veces suelen llegar a 5 personas, los directorios de las subcentrales Sécure, TIPNIS y, hasta el 2010, CONISUR.

La convocatoria a un encuentro territorial solo puede ser hecha por la subcentral TIPNIS que es la primera estructura orgánica después de la marcha de 1990 y además por ser titular de la representación de los tres pueblos, según lo suscribe el título ejecutorial de TCO. Las comunidades y sus representantes llegan con posiciones al encuentro territorial, puesto que en la convocatoria se dice cuáles los temas a tratarse en el encuentro. Una vez inaugurado el encuentro, cada corregidor da a conocer al ampliado la posición de su comunidad. Una vez registrada la posición de todas las comunidades indígenas, el ampliado se abre a la deliberación y se toman decisiones colectivas porque atañen a todo el territorio, no son decisiones sectoriales. Este mecanismo institucional se encuentra plasmado en el artículo 403 de la CPE que reconoce la integralidad del territorio indígena y todos los derechos que contiene esta integralidad. El encuentro territorial es, según procedimientos propios, la máxima instancia de decisión por su carácter colectivo y deliberativo. Cuando sectores de comunidades llegan con posiciones diferentes, es rol del encuentro territorial deliberar la temática hasta agotarla y lograr un consenso. Las decisiones de un encuentro territorial son siempre de consenso. ¿Por qué el Protocolo de Consulta se pasa por alto el encuentro territorial como máxima instancia de decisión de las comunidades del TIPNIS?

Finalmente, como quinto aspecto quiero referirme a lo que está propuesto en el Anexo II y la condición de intangibilidad del TIPNIS y el Anexo IV relativo al desarrollo económico y social de las comunidades. El Anexo II nos propone las bases conceptuales para la doble condición del TIPNIS –territorio indígena y área protegida–, se nos dice también que tanto el Decreto de creación del Parque Nacional y el Decreto de creación de Territorio Indígena nunca establecen las condiciones de intangibilidad. Más adelante el Anexo II menciona que en el Reglamento General de Áreas Protegidas se definen categorías de manejo de las áreas protegidas en el país. Así, la condición de Parque Nacional es muy restrictiva con los objetivos de un territorio indígena, el cual está destinado a ser un espacio socioeconómico necesario para el desarrollo de las comunidades indígenas. El mismo Anexo menciona que se ha gestionado un cambio en el TIPNIS que se refleja en la zonificación construida en el plan de manejo elaborado por las comunidades; el resultado es que se combinan categorías de manejo, algunas reconocidas como Zona Núcleo y otras como Área Natural de Manejo Integrado.

Acá es importante recuperar la política de gestión del área que ha venido desarrollándose desde el 2001, fecha en la que se re-categoriza el TIPNIS y se combinan categorías de manejo en apego al Reglamento General de Áreas Protegidas. Desde entonces el TIPNIS posee tres categorías de manejo: La primera reconocida como Área Natural de Manejo Integrado o zona de uso de recursos naturales, la segunda como Área de Uso Tradicional para las actividades de reproducción tradicional de las comunidades y, una tercera, como Zona de Protección Estricta o Zona Núcleo. Producto de esta política de gestión se ha producido un mapa que nos muestra con claridad dónde se ubican las tres zonas. Según esta zonificación es incorrecto afirmar, como lo hace el Protocolo, que la mayor parte del TIPNIS ha cambiado de categoría siendo gran parte del él un Área Natural de Manejo Integrado. La superficie comprometida como Área Natural de Manejo Integrado es menor que la superficie reconocida como Zona de Protección Estricta o Zona Núcleo y Área de Uso Tradicional.

Según el Plan Estratégico de Gestión del TIPNIS trabajado el 2001, entre la Zona Núcleo y el Área de Uso Tradicional hacen un 54% del total de la superficie del TIPNIS, mientras que el Área Natural de Manejo Integrado ocupa 46% de la superficie total. La Zona Núcleo posee una extensión de 473751 hectáreas y representa el 38% de la superficie total del TIPNIS, es la zona menos intervenida, no hay presencia de asentamientos humanos; su accesibilidad es muy difícil, aspecto que facilita su protección. Esta zona es la que se encuentra en mejor estado de conservación, con tasas de biodiversidad muy altas y sus normas dicen claramente que: 1º se prohíbe cualquier tipo de explotación directa y comercial de los recursos naturales, 2º se prohíbe actividades de uso público, 3º se prohíbe cualquier actividad o infraestructura que altere su hábitat (construcción de infraestructura, explotación hidrocarburífera), 4º se permiten actividades de control y vigilancia, monitoreo de investigación científica y uso tradicional esporádico (cacería recolección). La Zona Núcleo NO será objeto de sub zonificación) (Plan Estratégico de Gestión del TIPNIS, 2001, página 94).

El área de Uso Tradicional representa 189720 hectáreas y representa el 16% de la superficie total del TIPNIS, su grado de intervención es mínimo, soporta usos tradicionales de los indígenas y es una zona de transición entre el Área Natural de Manejo Integrado y la Zona Núcleo. Sus normas dicen que se permite formas de uso tradicional y doméstico, se prohíbe la explotación de los recursos naturales no renovables, incluyendo prospección y explotación hidrocarburífera y puede ser objeto de sub zonificación. Con gran diferencia el Área Natural de Manejo Integrado posee una superficie de 572850 hectáreas y representa el 46% de la superficie total del TIPNIS; es el área ocupada con más intensidad por la población indígena y colona, posee infraestructura de salud, educación, pistas de aterrizaje, caminos,

siendo el centro de la vida social y cultural tanto de indígenas como de colonos. Se aprovechan los recursos naturales en forma comercial y se desarrollan nuevas alternativas de manejo, garantizando la reproducción de la población y sus perspectivas de desarrollo. La norma plantea con claridad que se aprovechan los recursos con fines comerciales, limitados por reglas de la normativa ambiental, puede haber actividades de uso público, de turismo ecológico, educación ambiental y recreación en la naturaleza. Dicha área puede ser objeto de sub zonificación (Plan Estratégico de Gestión del TIPNIS, 2001, paginas 95-96).

Acá radica uno de los problemas del tramo carretero y por ello la necesidad del gobierno de Evo Morales de llevar el debate de la intangibilidad a la Consulta. El tramo carretero que se proyecta por el medio del TIPNIS, atraviesa la Zona Núcleo que se encuentra entre el alto Ichoa y el alto Sécore y viola el artículo 31 del capítulo IV relativo a la zonificación del Reglamento General de Áreas Protegidas; dicho artículo que clasifica las diferentes áreas de manejo en un área protegida, menciona claramente que la Zona de Protección Estricta es de protección absoluta, no se permite modificación alguna del ambiente natural, solo actividades de guardianería e investigación. No se puede hacer actividades de uso público. Bajo este criterio no es posible construir una carretera porque transgrede completamente el artículo 31 del Reglamento General de Áreas Protegidas.

Manejando la idea de intangibilidad como una categoría que no permite tener ninguna actividad productiva, el gobierno busca manipular la zonificación del TIPNIS y empujar a las comunidades hacia una decisión que implique lo que dice el Protocolo "se deberá cambiar la categoría de gran parte del TIPNIS a un Área Natural de Manejo Integrado, categoría mucha más relacionada con los objetivos de desarrollo de los Pueblos Indígenas". La manipulación del tema ya la realizó cuando suspendió los planes de manejo de aprovechamiento forestal, de saurios y de ecoturismo, castigando a las comunidades por su posición en la VIII octava marcha, sin querer admitir que dichas actividades se venían desarrollando en el Área Natural de Manejo Integrado y no en la zona núcleo. Por esta razón, eran actividades productivas avaladas por el SERNAP.

En cuanto al Anexo IV y el desarrollo económico social. Este Anexo propone impulsar el desarrollo de las comunidades indígenas del TIPNIS de acuerdo a las características propias del medio. Ahí menciona los programas de aprovechamiento forestal con base en los planes de manejo, el aprovechamiento de cacao, los programas del aprovechamiento de lagarto y desarrollo de la ganadería, reconociendo que son programas en parte exitosos porque respetan el modelo adaptativo al medio ambiente. Lo que propone el Anexo IV es una hipocresía extrema a la política de suspensión de los planes de manejo a título de intangibilidad, a la política de denuncia que desarrolló el Ministro Quintana afirmando que de dichos programas solo se benefician empresas madereras, empresas extranjeras de turismo y comerciantes mal ávidos de la zona. Si es así, ¿por qué el Protocolo reconoce como programas en parte exitosos?. Los estudios que se llevaron a cabo en la zona sobre los planes de manejo muestran que son planes de desarrollo comunitario que empezaron a dar respuesta a las expectativas de desarrollo de las comunidades; sin ser perfectos, han sido programas que han logrado dar respuestas favorables a las motivaciones de "vivir bien" que tienen los indígenas del TIPNIS.

Nada de eso fue analizado a la hora de suspenderlos y se volverá a manipular el recurso de la intangibilidad para decirles a los comunarios del TIPNIS que si quieren sus planes de desarrollo comunitario se requiere cambiar las categorías de manejo hacia Áreas de Manejo Integrado, cuando en realidad la zonificación desarrollada el 2001, discutida en talleres locales comunales y validada y aprobada por el encuentro territorial de autoridades y corregidores (según lo registra el Plan

Estratégico), admite la combinación de categorías sin afectar los procesos productivos de las comunidades y las pretensiones de desarrollo económico que tienen. ¿No es acaso este proceso una manera sugerente de ayudarnos a pensar salidas que en el debate se nos presentan como opciones dicotómicas entre conservación y desarrollo?. ¿No es acaso, el modelo de gestión del TIPNIS, un modelo que considera el desarrollo económico de las comunidades indígenas y a la vez la protección de áreas que tienen un altísimo valor para los ecosistemas que representan en tanto contienen los niveles más altos de biodiversidad en Bolivia?.

La hipocresía se devela cuando se pone como primera pantalla de la discusión la intangibilidad como categoría que hace un freno al desarrollo comunitario, que no admite ninguna condición de uso de recursos y en realidad lo que se busca es consolidar un tramo caminero que no viole el Reglamento General de Áreas Protegidas. Si las comunidades indígenas del TIPNIS son convencidas para que las áreas núcleo sean reducidas o prácticamente desaparezcan con una nueva zonificación, no solo se habrá consolidado el tramo carretero Villa Tunari – San Ignacio de Moxos, sino que las concesiones petroleras que dio el gobierno de Evo Morales a Petroandina y Petrobras el 2007 en el TIPNIS, empezarán a tener legalidad para sus operaciones puesto que éstas se encuentran exactamente en la región de subandino de la Zona Núcleo que se ubica entre el alto Ichoa y el alto Sécore. Es a la actividad de exploración y explotación petrolera a quién le interesa que se desarrolle infraestructura en la Zona Núcleo, pues desde ella podrá ingresar al subandino que se dirige hacia la región de chimanes y mosetén para sus operaciones.

Lo que está en juego en el TIPNIS no es solo una carretera que va a permitir el avance de la frontera agrícola de la producción de hoja de coca, sino también un modelo de explotación hidrocarburífera que se extiende a lo largo de la faja subandina y que atraviesa los bloques de Madre de Dios, Rio Beni, Madidi, Chispani, Sécore y Lliquimuni. Un modelo que pretende tomar para sí áreas protegidas que se encuentran en los andes orientales y convertirlas en regiones de producción de hidrocarburos.

*Doctora en antropología, docente de posgrado en universidades bolivianas e investigadora sobre temas referidos a territorios indígenas, recursos naturales, interculturalidad y gestión política del territorio. Trabajó en varias ocasiones en el Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécore, coordinó el primer plan de manejo para la zona en los años 1992-1993 CIDDEBENI, formó parte del equipo de Evaluación Ambiental Estrategia del TIPNIS en el 2011. La investigación más significativa que realizó en la zona está referida a entender cómo la llegada de los productores de hoja de coca a la zona modificó la vida de las comunidades indígenas en un trabajo titulado Hombres de río, hombres de camino: relaciones interétnicas en las nacientes del río Mamoré, UMSS, 1991.

** Este es un servicio de la Plataforma de Política Energética, un espacio permanente, plural y abierto a todos, para compartir información, generar conocimiento y promover el debate público sobre los temas fundamentales del sector energético (www.plataformaenergetica.org)

Plataformaenergetica.org, La Paz, 09/mayo/2012