

7. PAUTAS Y PROYECCIONES

A pocos meses de la promulgación del nuevo texto constitucional, la Autonomía Indígena Originaria Campesina ha ingresado a la etapa de implementación -inicialmente por la vía municipal- apoyada en la disposición final tercera de la Ley 4021 de Régimen Electoral Transitorio. Esta vía municipal no requiere de la conformación de un nuevo territorio indígena, es el Municipio que se convierte en Territorio Indígena Originario Campesino. Los otros caminos para la implementación de las autonomías indígenas previstos en la Constitución se abrirán a partir de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización que deberá dictar la próxima Asamblea Legislativa Plurinacional.

A continuación vamos a ubicar en este contexto algunas pautas y proyecciones resultantes de la revisión que se ha hecho hasta ahora. Los planteamientos que siguen se presentan a modo de condiciones generales que se pueden incorporar en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización para la constitución de autonomías indígenas en tierras altas. También lanzamos algunas premisas sobre el desarrollo de las competencias y finalmente indicamos el camino a seguir para su implementación.

7.1. BASES DE LA AUTONOMÍA INDÍGENA

De la lectura de la Constitución Política del Estado se concluye que la Autonomía Indígena Originaria Campesina es la expresión máxima de autogobierno. Está basada en Territorios Indígena Originario Campesinos existentes o en aquellos que se pueden conformar a futuro por voluntad expresa de su población.

El artículo 2 de la Constitución es el pilar principal de la parte dogmática. Garantiza la libre determinación de las naciones y pueblos indígena originario

campesinos consistente en el derecho a la autonomía, autogobierno y reconocimiento de derechos territoriales e institucionalidades propias. La parte orgánica reconoce específicamente los derechos indígenas en tres ámbitos:

1. Jurisdicción Indígena Originaria Campesina, establecida en el capítulo cuarto, artículos 190, 191 y 192. Reconoce a las comunidades el ejercicio y administración de la justicia según normas y procedimientos propios.
2. Tierra y territorio, tema contemplado en el capítulo noveno. Reconoce derechos de uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables, derecho a la consulta y participación de los beneficios de los recursos naturales no renovables y, finalmente, derecho a aplicar normas propias en el manejo del territorio.
3. Autonomía Indígena Originaria Campesina, contenida en el capítulo séptimo.

Estos tres ámbitos de reconocimiento de los derechos indígenas son complementarios y su ejercicio depende de la existencia del Territorio Indígena Originario Campesino con potestad autonómica, es decir, potestad legislativa, deliberativa, fiscalizadora ejecutiva, administrativa y técnica, ejercida por el gobierno constituido según los estatutos.

7.1.1. CRITERIOS Y CARACTERÍSTICAS GENERALES

En el marco descrito arriba, la Ley Marco debería desarrollar las bases de la autonomía indígena para las tierras altas tomando en cuenta los siguientes criterios y características:

1. Existe presencia indígena mayoritaria y predominante de los pueblos andinos quechuas y aymaras. Este predominio se traduce también a nivel municipal, prácticamente dentro de todos los municipios rurales del altiplano y la gran mayoría de los valles.
2. En tierras altas no corresponde el enfoque de derechos preferenciales para los pueblos indígenas ya que, al contrario de las tierras bajas, existe un alto grado de homogeneidad de la población aymara o quechua o en algunos casos una combinación de ambas. En los

municipios colindantes con tierras bajas, el predominio es de los guaraníes.

3. A pesar de la predominancia aymara y quechua a nivel de ecorregiones, en su interior y a nivel municipal existen otros pueblos indígenas que en sus municipios o territorios son la mayoría (por ejemplo, los Urus en el municipio de Chipaya), cuestión que se debe tomar en cuenta a la hora de la conformación de las autonomías indígenas.
4. Tanto los quechuas como los aymaras ocupan territorios y municipios de modo regionalizado más que entremezclado, de forma tal que los quechuas están básicamente asentados en la región de valles y los aymaras en el altiplano.
5. Rigen dos importantes tipos de organización comunal: el sindicato agrario y las comunidades y ayllus originarios. Cada cual tiene una estructura organizativa cohesionada que va desde el nivel de las comunidades, niveles intermedios, hasta el nivel municipal, regional o departamental. Esta estructura tiene un alto grado de solidez en el nivel municipal precisamente porque esta entidad recibe, desde hace 15 años, recursos estatales. A nivel supra municipal, las organizaciones campesinas u originarias tienen más bien un carácter político y reivindicativo.
6. Existen varias organizaciones de nivel de provincia vigentes y con elevada dinámica regional. En el caso de tierras altas del norte, la provincia es un referente inevitable para que las comunidades campesinas y originarias se organicen, mientras que hacia el sur de las tierras altas los antiguos territorios de ayllus y suyus son los referentes que no necesariamente coinciden con provincias sino con demandas de TCO.

7.1.2. CONDICIONES SOCIALES Y ORGANIZATIVAS

También es importante que la Ley exija ciertas condiciones sociales y organizativas a los territorios indígenas para obtener la cualidad autonómica. Algunas condiciones que necesariamente deberían cumplir todos los territorios andinos se detallan en el siguiente cuadro:

Cuadro 7. Condiciones de constitución de la Autonomía Indígena Originaria Campesina

Orden	Condiciones de constitución de la AIOC	Nueva Constitución Política del Estado	Lo que podría incorporar la Ley Marco de Autonomías
1	Principio de unidad territorial	Pueblos indígenas originario campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas y organización o instituciones jurídicas, sociales y económicas propias.	Continuidad territorial o, en su defecto, unidad sociocultural en territorios discontinuos, con población que mantiene vivas sus estructuras organizativas sociales y culturales a nivel de comunidades y a nivel del territorio de la AIOC.
2	Sistema de autoridades naturales	"El autogobierno de las autonomías indígenas originario y campesinas se ejercerá de acuerdo a sus normas, instituciones, autoridades y procedimientos, conforme a sus atribuciones y competencias, en armonía con la Constitución y la ley". (Art. 290, II).	La AIOC contará necesariamente con un sistema de autoridades naturales vigente como expresión de la cohesión de todo el territorio, desde las organizaciones comunales, organizaciones intermedias, centros poblados y organizaciones intermedias, hasta alcanzar el nivel del territorio autonómico. En casos en que el territorio autónomo esté constituido por más de una unidad sociopolítica tradicional por voluntad propia pero sin una organización vigente (parcialidades, marcas, suyos, TCO), éstas necesariamente deben conformar una organización matriz cuya existencia debe constar en el Estatuto Autonómico.

3	Normas consuetudinarias	Ídem arriba	La organización de las autoridades naturales demostrará la vigencia de los usos y costumbres, instancias de deliberación colectiva (asambleas, cabildos, ampliados) sean éstos en estatutos aprobados o actas y registros que demuestren tal hecho. Los estatutos del sistema de gobierno de las autoridades naturales no constituyen los Estatutos de la AIOC.
4	Sistema de contribución y prestación de servicios comunales	No incluye	En los territorios indígenas originarios y campesinos que conforman la autonomía, existirá un sistema de contribución y prestación de servicios directamente vinculados con la organización matriz.

Estas cuatro condiciones son las principales características que definen a la comunidad andina en la región de tierras altas y su consideración será importante. También la exigencia de estas condiciones garantiza la cohesión territorial y social, no sólo para su constitución sino para funcionamiento del autogobierno.

Entonces, estas condiciones sociales y organizativas pueden resumirse en cinco disposiciones:

1. Todas las Autonomías Indígena Originaria Campesinas tendrán continuidad territorial, con una población que mantiene viva su estructura organizativa social y cultural a nivel de comunidades y a nivel del territorio de la Autonomía Indígena Originaria Campesina.
2. La Autonomía Indígena Originaria Campesina tendrá necesariamente un sistema de autoridades naturales vigente, que sea la expresión de la cohesión territorial desde las organizaciones célula (comunidades), organizaciones intermedias, centros poblados y organizaciones sectoriales, hasta alcanzar el nivel del territorio autonómico.
3. Todas las organizaciones internas (parcialidades o territorios indígenas internos) convergerán necesariamente hacia una organización matriz como expresión de la instancia máxima de deliberación y control social que puede o no ejercer formalmente el papel de fiscalización y legislación.
4. La organización matriz de las autoridades naturales demostrará la vigencia de los usos y costumbres y de las instancias de deliberación colectiva (asambleas, cabildos, ampliados) mediante la presentación de estatutos aprobados, actas o registros. Los estatutos del sistema de gobierno de las autoridades naturales no constituyen los Estatutos de la Autonomía Indígena Originaria Campesina
5. En los Territorios Indígena Originario Campesinos que conforman la autonomía, existirá un sistema de contribución y prestación de servicios directamente vinculados con el ejercicio de los cargos comunales.

7.1.3. SOBRE LA RE-TERRITORIALIZACIÓN INDÍGENA

La Constitución Política del Estado abre tres posibilidades para conformar un territorio autónomo:

1. **Territorios re-constituidos:** conformación de la Autonomía Indígena Originaria Campesina a partir de los territorios ancestrales habitados actualmente por los pueblos o naciones indígenas. (Art. 290, I).
2. **En territorios municipales existentes:** conformación de la Autonomía Indígena Originaria Campesina a partir de la conversión de los actuales municipios (Art. 294, I).
3. **Dentro de los territorios municipales:** conformación de la Autonomía Indígena Originaria Campesina a partir de comunidades articuladas existentes al interior de los actuales municipios (Art. 294, III).

Los puntos 1 y 3 abren la posibilidad de que algunos grupos de comunidades o territorios indígenas puedan separarse de los actuales municipios y lleguen a conformar nuevos territorios autónomos que, es probable que sobrepasen los territorios municipales ya existentes. Sin embargo, es necesario mencionar que la posibilidad de creación de nuevos territorios (municipios) a partir de la demanda de la gente no es reciente y aún tenemos vigente la posibilidad de crear nuevos municipios básicamente con la condición de que su población sea mayor a 10.000 habitantes o, en el caso de regiones fronterizas, de 5.000 habitantes (Ley 2150 de noviembre de 2000). En unos casos este mecanismo se ha constituido en una solución viable para rediseñar aquellas secciones de provincia convertidas en municipio en el año 1994 con la Ley de Participación Popular, pero que en su interior tenían o aún tienen encapsuladas a unidades territoriales y socioculturales con una cohesión claramente diferente del municipio.

Las experiencias de delimitaciones y creaciones de nuevos municipios permitieron procesos de re-territorialización relativamente poco conflictivos y en algunos casos muy útiles para reestructurar antiguos territorios indígenas. El proceso inverso de agregación de municipios o fusión de secciones de provincia o municipios pequeños (con menos de 5.000 habitantes) si bien fue discutido por el gobierno, en la práctica no ha ocurrido a pesar de que existen

municipios que no justifican su necesidad pública. En las tierras altas existen 63 municipios con población menor a los 5.000 habitantes (35 en el altiplano y 28 en los valles), esto representa el 25% sobre los 252 municipios de esta región. En tierras altas, uno de cada cuatro municipios tiene población inferior a 5.000 habitantes.

La territorialización o conformación futura de las Autonomías Indígena Originaria Campesinas en tierras altas debe tomar en cuenta que, primero, es una región homogénea en términos culturales (aymaras en altiplano y quechuas en valles) de modo que es posible constituir territorios según referentes de identidad cultural local (aymaras de Jesús de Machaca, aymaras de Pacajaqis, etc.) y según el territorio municipal. Es decir, el límite máximo del territorio indígena estará determinado por el alcance de la unidad colectiva de base indígena que puedan construir o conformar las comunidades. Segundo, precisamente por tratarse de regiones culturalmente homogéneas, es pertinente mantener la base demográfica mínima al menos en 5.000 habitantes, cifra que no atenta contra la unidad étnica además que viabiliza en términos de tamaño mínimo el funcionamiento de ese gobierno local. Desde luego, habrá excepciones extraordinarias como por ejemplo cuando se trate de pueblos minoritarios en el contexto andino, que en territorio propio son la mayoría pero no alcanzan la base demográfica de 5.000 habitantes (por ejemplo los Urus o Chipayas en el municipio de Chipaya, departamento de Oruro).

En función de lo expuesto se proponen algunos criterios mínimos para la territorialización de las autonomías indígenas.

1. La creación de nuevos territorios indígenas estará condicionada a la existencia de una base demográfica mínima de 5.000 habitantes, no pudiendo la nueva delimitación dividir las unidades territoriales mínimas existentes (comunidades) ni las unidades de los centros poblados y ciudades.
2. Cada uno de los municipios actuales de las tierras altas son susceptibles de conversión directa y sin más trámite a Territorio Indígena Originario Campesino a partir de la aprobación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización. Como en todos los casos, su reconocimiento oficial estará sujeto a la aprobación por mayoría absoluta de votos en el referéndum o consulta sobre la Autonomía Indígena Originaria Campesina.

3. La creación de un nuevo territorio indígena que abarque más de un municipio, aunque la sumatoria de su población no alcance los 5.000 habitantes, se realizará sin la exigencia de la base demográfica mínima exigida (por el principio de promoción de la fusión de territorios fragmentados).
4. Una Tierra Comunitaria de Origen, o varias con continuidad territorial, podrán convertirse en Autonomía Indígena Originaria Campesina siempre y cuando cumplan una de las siguientes condiciones:
 - a. Es suficiente con que comprenda o comprendan geográficamente uno o más de un municipio aunque su población no alcance la base demográfica mínima de 5.000 habitantes.
 - b. Tener base demográfica al menos de 5.000 habitantes en aquellos casos en que se disocie parcialmente de los territorios municipales existentes.
 - c. Es suficiente con que sea territorio de uno de los pueblos indígenas minoritarios sin necesidad de la base demográfica (se excluye a los quechuas, aymaras y guaraníes).
5. La creación de un territorio indígena en ningún caso deberá afectar la viabilidad, sostenibilidad y desarrollo de las unidades territoriales de las que se disociará parcialmente.
6. Los territorios colindantes, afectados o integrantes de la nueva unidad territorial indígena deberán ser consultados a través de sus autoridades municipales y la organización matriz de sus autoridades naturales.
7. Los nuevos territorios de las Autonomías Indígena Originaria Campesinas conformados a partir de los municipios existentes o por voluntad de las comunidades constituyentes, no deberán trascender los límites departamentales.
8. Los nuevos territorios de las Autonomías Indígena Originaria Campesinas conformados a partir de TCO preexistentes que superan los límites departamentales, estarán regulados por una ley especial.

7.2. COMPETENCIAS DE LAS AUTONOMÍAS INDÍGENAS

La Constitución define cuatro tipos de competencias autonómicas: privativas, exclusivas, concurrentes y compartidas. El siguiente cuadro (8) muestra las competencias reconocidas en la Constitución a los distintos niveles autonómicos. El cuadro 9 compara las competencias de la autonomía municipal con las de la autonomía indígena.

Cuadro 8. Competencias según tipos y niveles autonómicos

Tipo de Competencias (artículo 297)	Nivel central	Departamental	Regional	Municipal	Autonomía Indígena Originaria Campesina
Privativas , aquellas cuya legislación, reglamentación y ejecución no se transfiere ni delega, y están reservadas para el nivel central del Estado.	22	No corresponde	No corresponde	No corresponde	No corresponde
Exclusivas , aquellas en las que un nivel de gobierno tiene sobre una determinada materia las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva, pudiendo transferir y delegar estas dos últimas.	38	36	Recibirá las que sean delegadas o transferidas. Puede recibir algunas competencias exclusivas del nivel departamental.	43 Más las que sean delegadas o transferidas. Puede recibir algunas competencias exclusivas del nivel departamental.	43 (las mismas del nivel Municipal). 23 Competencias. Puede recibir algunas competencias exclusivas del nivel departamental.
Concurrentes , aquellas en las que la legislación corresponde al nivel central del Estado y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva.	16	Puede definir como concurrentes algunas de sus competencias exclusivas, con otras entidades del departamento.	Puede ejecutar algunas competencias concurrentes con el nivel Departamental.	Puede ejecutar algunas competencias concurrentes con el nivel Departamental.	Puede ejecutar algunas competencias concurrentes con el nivel Departamental.

<p>Compartidas, aquellas sujetas a una legislación básica de la Asamblea Legislativa Plurinacional cuya legislación de desarrollo corresponde a las entidades territoriales autónomas, de acuerdo a su característica y naturaleza. La reglamentación y ejecución corresponderá a las entidades territoriales autónomas.</p>	7	Las que la ley básica establezca como compartidas con este nivel.		Las que la ley básica establezca como compartidas con este nivel.	Las que la ley básica establezca como compartidas con este nivel.
---	---	---	--	---	---

Cuadro 9. Comparación de competencias municipales y de la Autonomía Indígena Originaria Campesina

Competencias (artículo 297)	Competencias de la Autonomía municipal (1)	Competencias Autonomía Indígena Originaria Campesina (2)	Configuración de las competencias de la Autonomía Indígena Originaria Campesina a partir de afinidades (3)=(1)+(2)
<p>Privativas, aquellas cuya legislación, reglamentación y ejecución no se transfiere ni delega, y están reservadas para el nivel central del Estado</p>	No corresponde	No corresponde	No corresponde
<p>Exclusivas, aquellas en las que un nivel de gobierno tiene sobre una determinada materia las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva, pudiendo transferir y delegar estas dos últimas</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Elaborar su Carta Orgánica Municipal 2. Planificar y promover el desarrollo humano 3. Iniciativa y convocatoria de consultas y referéndum (21) 4. Promoción del empleo y condiciones laborales 5. Protección del medio ambiente 6. Elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial (4) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Elaborar su Estatuto 2. Desarrollo de acuerdo con su identidad 3. Gestión de los recursos naturales renovables 4. Elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial (6) 5. Electrificación 6. Caminos vecinales y comunales (7) 	<p>Entre 1 y 2 al menos diez competencias se repiten o tienen diferencias leves, de modo que si un Municipio se convierte en Autonomía indígena, las competencias se amplían en 13</p> <p>Las competencias que cualitativamente cambian la figura de los municipios son:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Estatuto Autonómico 2. Desarrollo de acuerdo con su identidad 3. Justicia comunitaria

	<p>7. Caminos vecinales (6)</p> <p>8. Aeropuertos</p> <p>9. Estadísticas municipales</p> <p>10. Catastro urbano</p> <p>11. Áreas protegidas (7)</p> <p>12. Fuentes alternativas y renovables de energía</p> <p>13. Control alimenticio</p> <p>14. Deporte (9)</p> <p>15. Patrimonio natural (10)</p> <p>16. Cultura, patrimonio cultural (10)</p> <p>17. Políticas de turismo local (11)</p> <p>18. Transporte urbano</p> <p>19. Impuestos de carácter municipal (13)</p> <p>20. Tasas y patentes (12)</p> <p>21. Infraestructura productiva</p> <p>22. Expropiación de inmuebles</p> <p>23. Programas de operaciones (14)</p> <p>24. Fondos fiduciarios</p> <p>25. Centros de información y documentación</p>	<p>7. Áreas protegidas (11)</p> <p>8. Justicia y resolución de conflictos</p> <p>9. Deporte, esparcimiento y recreación (14)</p> <p>10. Patrimonio cultural (15 y 16)</p> <p>11. Políticas de Turismo (17)</p> <p>12. Tasas y patentes (20)</p> <p>13. Administrar los impuestos (19)</p> <p>14. Programas de operaciones (23)</p> <p>15. Ocupación territorial</p> <p>16. Vivienda, urbanismo y redistribución poblacional</p> <p>17. Acuerdos de cooperación</p> <p>18. Microriego (38)</p> <p>19. Fomento de su vocación productiva</p> <p>20. Infraestructura (28)</p>	<p>4. Fomento de la vocación productiva</p> <p>No están desarrolladas las competencias de la autonomía indígena sobre el régimen de la tierra. Sin embargo están entre las competencias privativas del nivel central (Art 298, 30) y se pueden transferir o delegar</p>
--	---	---	---

	<p>26. Empresas públicas municipales</p> <p>27. Aseo urbano</p> <p>28. Infraestructura y obras de interés (20)</p> <p>29. Desarrollo urbano</p> <p>30. Servicio de alumbrado público</p> <p>31. Cultura y actividades artísticas</p> <p>32. Espectáculos públicos y juegos recreativos</p> <p>33. Publicidad y propaganda urbana</p> <p>34. Convenios de asociación</p> <p>35. Convenios y/o contratos con personas naturales o colectivas</p> <p>36. Guardia Municipal</p> <p>37. Defensa de los consumidores</p> <p>38. Microrriego (18)</p> <p>39. Políticas para niñez y adolescencia, mujer, adulto mayor y personas con discapacidad</p> <p>40. Servicios básicos</p> <p>41. Áridos y agregados</p>	<p>21. Mecanismos de consulta previa (3)</p> <p>22. Preservación del hábitat</p> <p>23. Desarrollo de instituciones democráticas</p>	
--	---	---	--

	<p>42. Planificación del desarrollo municipal</p> <p>43. Participar en el sector de hidrocarburos</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Políticas de salud 2. Programas y proyectos de educación 3. Conservación de recursos forestales 4. Sistemas de riego 5. Construcción de sistemas de micro-riego 6. Caminos vecinales y comunales 7. Construcción de infraestructuras productivas 8. Promoción de la agricultura y ganadería 9. Control a las actividades hidrocarbúferas y mineras 10. Control fiscal de bienes y servicios 	
<p>Concurrentes, aquellas en las que la legislación corresponde al nivel central del Estado y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva</p>			

<p>Compartidas, aquellas sujetas a una legislación básica de la Asamblea Legislativa Plurinacional cuya legislación de desarrollo corresponde a las entidades territoriales autónomas, de acuerdo a su característica y naturaleza. La reglamentación y ejecución corresponderá a las entidades territoriales autónomas</p>		<ol style="list-style-type: none"> 1. Intercambios internacionales 2. Participación y control de áridos 3. Derechos intelectuales colectivos 4. Control y regulación a las instituciones y organizaciones externas inherentes al desarrollo de su institucionalidad, cultura, medio ambiente y patrimonio natural 	
--	--	--	--

Nota: Las competencias resaltadas en negrilla refieren a aquellas similares entre las del municipio y la autonomía indígena. El número en paréntesis indica la ubicación de la misma competencia en la otra columna.

Fuente: Síntesis a partir de la Constitución Política del Estado.

De acuerdo con el cuadro, la conversión de municipios a autonomías indígenas implica cambios cualitativos que pueden sintetizarse en seis puntos, particulares y diferenciadores de esta forma autonómica respecto de cualquier otra.

1. Ejercer el autogobierno indígena

La primera competencia exclusiva de elaboración de estatutos autonómicos permite que cada pueblo indígena defina las características de su sistema de autogobierno a partir del diseño de normas, instituciones, órganos de gobierno y procedimientos propios.

Entres otras cuestiones esto implica establecer roles, interrelaciones y grados de independencia claros entre la organización matriz de autoridades naturales y los órganos de gobierno ejecutivo y legislativo. Define también si la organización matriz cogobernará junto con el órgano ejecutivo y legislativo o será más bien una instancia máxima de decisión por encima de éstos.

2. Elegir autoridades según normas y procedimientos propios

Las autoridades del órgano ejecutivo y legislativo podrán ser electos a partir de un sistema de participación política y electoral propia a establecerse en el estatuto autonómico. Es una posibilidad que no se puede practicar en ninguno de los otros tipos de autonomía y responde al hecho de que dentro de las comunidades indígena originario campesinas se practica la democracia comunitaria o deliberativa.

3. Ejercer justicia indígena originaria campesina

Es otra de las competencias particulares a esta forma autonómica y otorga identidad o razón de ser a las autonomías indígenas. No sólo es posible en el área rural sino también en territorios urbanos con mayoría indígena. En términos generales, por justicia indígena o comunitaria se puede entender el conjunto de mecanismos comunales de resolución de conflictos, es decir, instituciones y organizaciones en comunidades.

Uno de los referentes más relevantes es la reciente Constitución de Ecuador:

“Las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales, con base en sus

tradiciones ancestrales y su derecho propio, dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión de las mujeres. Las autoridades aplicarán normas y procedimientos propios para la solución de sus conflictos internos, y que no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales. El Estado garantizará que las decisiones de la jurisdicción indígena sean respetadas por las instituciones y autoridades públicas. Dichas decisiones estarán sujetas al control de constitucionalidad. La ley establecerá los mecanismos de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena y la jurisdicción ordinaria” (Art. 171).

Nuestra Constitución en el artículo 192, III dice:

“El Estado promoverá y fortalecerá la justicia indígena originaria campesina. La Ley de Deslinde Jurisdiccional, determinará los mecanismos de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena originaria campesina con la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción agroambiental y todas las jurisdicciones constitucionalmente reconocidas”.

Por lo dicho, esta materia cobra relevancia y requiere de un desarrollo posterior importante. Sin embargo, es también evidente que la justicia comunitaria no puede ser ejercida por las autoridades del órgano ejecutivo y legislativo. En la práctica está más vinculada al rol o papel del sistema de autoridades naturales en sus diferentes niveles. Si fuese así algunos punteos para el estatuto y la Ley Marco serían:

- En los territorios de las Autonomías Indígenas Originario Campesinas, las autoridades e instituciones de la justicia comunitaria son independientes del órgano ejecutivo y del órgano legislativo del gobierno autónomo.
- Las autoridades e instituciones de la justicia comunitaria forman parte integrante de la estructura de autoridades naturales en todos los niveles organizativos (comunidades, ayllus, subcentrales, centrales agrarias, markas) hasta alcanzar el nivel de la organización matriz del territorio autónomo. Sus principios, procedimientos y marcos generales deberán estar expresados en los estatutos de las organizaciones de las autoridades naturales, estatutos del gobierno autónomo y en el marco de la Ley y la Constitución.

4. Desarrollo de acuerdo con su identidad

La definición y gestión de formas propias de desarrollo en diversos ámbitos abre la opción de cambiar los esquemas de planificación que rigen en los municipios. Nos referimos fundamentalmente al Plan de Desarrollo Municipal (PDM) que es un documento exigido por el Estado cada cinco años y que está pensado para ayudar en la toma de decisiones que orienten el desarrollo sostenible de los municipios. Sin embargo, en la práctica el PDM no cumple esas funciones y se elabora sólo por cumplir una exigencia formal y legal.

Para el desarrollo con identidad estos esquemas e incluso los enfoques e instrumentos de planificación utilizados, pueden ser revisados para ayudar a las autonomías indígenas a que trabajen bajo esquemas realistas. Sin embargo, el desarrollo competencial de esta materia requiere un trabajo técnico preciso que quizá tendría que incluirse y producirse después de la Ley Marco de Autonomías.

5. Fomento de la vocación productiva

La prioridad de desarrollar esta competencia se justifica porque en el caso de las futuras autonomías indígenas en áreas rurales, la intención es transformar a estos órganos de gobierno local en promotores de la actividad productiva, principalmente la agropecuaria. En el caso de las tierras altas esto significa admitir que las unidades familiares son a su vez unidades de producción y de consumo. Es decir, en términos económicos, las familias trabajan la tierra con miembros de la propia familia de modo que no hay asalariados ni los medios de producción están separados de los propios productores.

Entonces, ¿cómo desarrollar bienes y servicios públicos favorables al desarrollo agropecuario cuando principalmente la economía familiar no depende de este tipo de infraestructuras para su funcionamiento y crecimiento? Dentro de la autonomía indígena podría buscarse respuestas a este tipo de preguntas y promover el desarrollo del agro bajo otro tipo de prioridades y políticas. Algunas premisas que se podrían incorporar en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización podrían ser:

- Las Autonomías Indígena Originaria Campesinas tienen autonomía en las asignaciones y distribuciones presupuestarias según sus

propios objetivos y visiones de desarrollo, en el marco de planes de desarrollo e inversión acordes a la realidad plural.

- Las Autonomías Indígenas Originaria Campesinas, previo estudio, podrán declarar de necesidad pública el fortalecimiento económico de las unidades familiares descapitalizadas que no tienen condiciones para generar una mínima calidad de vida.

6. Gestión de tierra, territorio y recursos naturales

Este es otro tema constitutivo propio para las autonomías indígenas.

En el caso de las tierras altas y de cierto modo en las TCO propias de las tierras bajas, es importante que las comunidades ejerzan su autonomía sobre la gestión de la tenencia de la tierra y recursos naturales renovables e incluso no renovables, como en el caso de los áridos y agregados. Existen disposiciones en la misma Constitución que ayudan a desarrollar estas competencias dentro de las autonomías indígenas (Art. 30, numeral 17 y capítulo noveno de Tierra y Territorio).

En resumen y de acuerdo al texto constitucional, para el desarrollo de las competencias en esta materia se pueden plantear dos ámbitos de acción:

1. Titulación de tierras y territorios indígenas respetando los derechos colectivos, los derechos individuales y reconociendo la integralidad o complementariedad entre derechos individuales y colectivos (Art. 394, III).
2. Gestión territorial autónoma de tierra, territorio y recursos naturales renovables existentes en el espacio jurisdiccional (Art. 30, numeral 17).

El primer punto está vinculado al proceso de saneamiento y regularización del derecho propietario vigente desde la Ley 1715 de 1996. Como ya se sabe, el saneamiento no tuvo éxito en las tierras altas a pesar de la necesidad de ordenar el derecho propietario. Las actuales disposiciones legales tampoco ayudan a que el INRA tenga mecanismos y procedimientos eficientes para actuar en las comunidades. Un vínculo diferente entre los tres actores involucrados en el tema (Estado Central, Gobierno Autónomo Indígena y propietarios de la

tierra) promovería una mejor gestión de los derechos de propiedad utilizando procedimientos propios de las comunidades junto con garantías del Estado y el servicio técnico especializado que no está en manos de las comunidades indígenas. Sin embargo, hay que hacer notar que el régimen de la tierra es competencia exclusiva del Estado central.

El segundo punto básicamente hace referencia al proceso de gestión y administración de los derechos de propiedad como un hecho continuo antes y después de la titulación de tierras. Esta autogestión de derechos de propiedad existe en las comunidades y se practica pero con débil respaldo y señal desde la Ley. Hasta principios de los años noventa, la Constitución Política del Estado sólo admitía la existencia de las comunidades de modo declarativo y con carácter proteccionista. Esto cambió sustancialmente con la reforma constitucional de 1994 que reconoce las normas propias de las comunidades y su funcionamiento en tanto no sean contrarias a las leyes¹⁷. Esto motivó a las comunidades a exigir la aplicación de sus usos y costumbres para agilizar la titulación de sus tierras. En el año 2000 el gobierno nacional reconoce por primera vez el “saneamiento interno” como mecanismo de conciliación al interior de colonias y comunidades campesinas, indígenas y originarias¹⁸. Es decir abre un camino importante, alternativo y complementario al procedimiento jurídico. En otras palabras, la autogestión de la tierra es una de las expresiones más importantes de cómo los pueblos indígenas podrían alcanzar el ejercicio pleno de sus derechos.

Por ello, es importante que los estatutos y la Ley Marco desarrollen las competencias referentes al régimen de la tierra a partir de articulados como los siguientes:

- En Territorios Indígenas Originario Campesinos, se reconoce la integralidad del territorio indígena originario en todos los niveles así como la integralidad de derechos territoriales comunitarios o colectivos y derechos de propiedad individuales.

¹⁷ Ley 1585 del 12 de agosto de 1994. Art. 171.

¹⁸ Resolución Administrativa N° 025/2000 de 16 de febrero de 2000. Luego es reconocido por Decreto Supremo N° 26559 del 26 Marzo 2002.

- En Territorios Indígenas Originario Campesinos, el Estado reconocerá y otorgará títulos de propiedad comunitaria o colectiva a todas las comunidades o unidades territoriales indígenas que así lo demanden sin que ello signifique nulidad de los derechos propietarios individuales de los miembros de la comunidad o colectividad.
- En Territorios Indígena Originario Campesinos, el Estado reconocerá y otorgará títulos de propiedad individuales a los indígenas, originarios y campesinos miembros de las comunidades sin perjuicio del reconocimiento de derechos colectivos.
- Los usos y costumbres y las prácticas o mecanismos comunales de resolución de conflictos constituyen necesariamente parte del proceso de regularización, titulación y gestión de los derechos de propiedad colectivos e individuales.
- Las comunidades y el gobierno de las Autonomías Indígenas Originaria Campesinas gestionarán y administrarán los derechos de propiedad mediante el ejercicio de sus normas, instituciones, autoridades y procedimientos. Esto comprende el uso, planificación y manejo sostenido de los recursos naturales, validación y registro de las transferencias de la tierra, actualización de cambios en los derechos de propiedad y control social del cumplimiento de la función social de la pequeña propiedad.
- El gobierno autónomo y las comunidades desarrollarán y administrarán la información catastral del Instituto Nacional de Reforma Agraria bajo acuerdos y mecanismos de coordinación establecidos con anterioridad sobre la actualización de los registros y derechos de propiedad.

7.3. EL CAMINO DE LA IMPLEMENTACIÓN

La implementación se basa en dos pilares: uno, la voluntad de los ciudadanos expresada en referéndum autonómico y dos, el estatuto autonómico aprobado también en referéndum .

Según la Ley 4021 del 14 de abril de 2009, el referéndum autonómico indígena originario campesino se realizará por primera vez el 6 de diciembre de 2009 por iniciativa y a solicitud de las organizaciones indígenas y sus autoridades con tres meses de anticipación (7 de septiembre de 2009). En adelante y dependiendo del número de demandas autonómicas, el país podría vivir en un ambiente de permanente desarrollo y constitución de autonomías indígenas.

La citada Ley no contiene la pregunta específica a utilizarse en la consulta para el referéndum autonómico indígena originario campesino. No sucede lo mismo para los otros referéndum programados. Los artículos 74 y 76 definen el contenido de las preguntas para el referéndum autonómico departamental y para el referéndum autonómico de la provincia Gran Chaco, respectivamente. Sin embargo la falta de previsión de una pregunta específica para las autonomías indígenas no es un escollo para la realización del referéndum. Sobre la base de las otras preguntas el órgano electoral redactará una pregunta más o menos como la siguiente: ¿Está usted de acuerdo en que su Municipio ingrese al régimen de la Autonomía Indígena Originaria Campesina?

El segundo pilar, los estatutos autonómicos, requiere que las entidades territoriales se organicen y conformen su consejo o asamblea deliberativa para la redacción del proyecto de estatuto. A diferencia de los textos propios de las otras tres figuras autonómicas (departamental, regional, municipal), este estatuto autonómico indígena tiene alcances de otra naturaleza y abarca nuevos campos concernientes a los derechos colectivos de autogobierno y libre determinación de los pueblos indígenas. Esto significa que la elaboración de estatutos indígenas es una tarea compleja y sin muchos ejemplos a seguir. Sin tratar de ser exhaustivos, podemos mencionar, por ejemplo, que el estatuto debe definir un sistema electoral según procedimientos propios, en otras palabras, desarrollar un sistema de participación política según la democracia comunitaria o deliberativa. Puede parecer simple pero hay que tener en cuenta que se trata de diseñar una arquitectura precisa, confiable y adecuada para la elección de autoridades de los órganos ejecutivos y legislativos. Si bien es

cierto que se practica la democracia deliberativa para la elección de autoridades indígena originaria campesinas, hasta ahora ha sido de manera flexible y oral pero de aquí en adelante y sin abandonar esa naturaleza, el sistema eleccionario indígena deberá contar con parámetros y procedimientos más concretos. Por otro lado, el ejercicio de la democracia liberal o representativa ha calado profundo en algunas regiones indígenas, lo que abre la posibilidad de diseño de un sistema electoral mixto.

Otro campo que hace complejo pero interesante la redacción de los estatutos autonómicos indígenas es el referido a la justicia según procedimientos propios, competencia que diferencia a la autonomía indígena. Albó y Romero (2009) abordan con detenimiento esta cuestión haciendo notar con toda razón “algunas arduas tareas” que necesitan encararse, no sólo en el momento de la redacción de estatutos por los propios indígenas sino que deben ser consideradas tareas de carácter nacional cuyos avances y resultados deberán estar recogidos en la Ley de Deslinde Jurisdiccional.

El camino de la implementación no es llano, tiene sus complejidades pero luce revolucionario e innovador. Las primeras señales e iniciativas son bastante alentadoras y parecen indicar que dentro de un periodo relativamente corto (quizá uno o dos años) tendremos las primeras experiencias en funcionamiento de la Autonomía Indígena Originaria Campesina en nuestro país.