

PARTE IV

CONSIDERACIONES FINALES



En este informe 2010 de la Fundación TIERRA hemos presentado información estadística, geográfica, censal y varios estudios cualitativos sobre los Territorios Indígena Originario Campesinos (TIOC) o Tierras Comunitarias de Origen (TCO). Se revisó detenidamente el proceso ocurrido desde 1996 –cuando el Estado, a través del INRA inició el saneamiento de tierras– para entender cómo se han ido formando los territorios indígenas actuales, los procesos jurídicamente consolidados o titulados y los que aún están en curso. Hemos organizado los datos y cifras según seis ejes temáticos de análisis agrupando los territorios en ocho subregiones para un mayor acercamiento al contexto regional de los TIOC. También hemos incorporado trabajos cualitativos, especialmente de revisión de la Gestión Territorial Indígena (GTI), para las seis subregiones de tierras bajas en forma de recuento de los pasos que los pueblos indígenas han dado en los últimos años. Finalmente, hemos presentado estudios de caso sobre cuatro TIOC, el proceso seguido para la titulación y los desafíos que tienen para más adelante.

A lo largo del informe se enfatizó en las complejidades que tienen estos territorios, se privilegió la presentación de información más que abundar en interpretaciones nuestras haciendo notar que las lecturas parciales de los mapas, datos y cifras o la no consideración de las limitaciones de estos datos, puede conducir a interpretaciones equívocas sino incorrectas.

A continuación, presentaremos las principales constataciones o hallazgos que de muchas maneras ya están mencionados a lo largo del trabajo. Más adelante bosquejaremos las cuestiones pendientes que debieran retomarse tanto en las futuras acciones de consolidación de derechos territoriales indígenas, como en los trabajos de investigación a partir de las pistas y/o preguntas planteadas.

Principales constataciones

Primera constatación: Más de veinte millones de hectáreas de tierra de Bolivia son territorios indígenas titulados y antes del 2013 podrían llegar a treinta millones

La titulación de los TIOC se gestó a partir de las pioneras demandas de las naciones y pueblos indígenas de las tierras bajas. El Estado ha admitido, en esta región, un total de 60 demandas de TIOC sobre una extensión de 22 millones de hectáreas. Hasta febrero de 2011, un total de 55 de las demandas han sido tituladas, consolidándose de esa manera una extensión territorial de 12 millones de hectáreas como territorios indígenas, esto es 55% de la superficie total demandada. Los restantes cinco TIOC que aún no han sido titulados son: Takana II, Pueblo Indígena Canichana, Chiquitano Otuquis, Esecatato Auna Kitxh de San Rafael de Velasco y Capitanía Yaku Igüa en el Chaco que juntos tienen una extensión solicitada que llega casi

a dos millones de hectáreas. Además, considerando que más de cinco millones de hectáreas están consolidadas o en proceso de alcanzar la titulación a favor de terceros, nos encontramos con un contexto regional en las tierras bajas en el que, en pocos años más el INRA reconocerá cerca de 17 millones de hectáreas como Territorios Indígena Originario Campesinos (TIOC).

En tierras altas –altiplano y valles interandinos– la titulación de los TIOC comenzó tardíamente, bajo el influjo del proceso iniciado anteriormente en tierras bajas y se ejecuta principalmente en el sur, en las zonas de ayllus y marcas de Potosí y con tendencia a extenderse por todo el territorio del departamento de Oruro. En tierras altas se han admitido más de 198 demandas de TIOC, que cubren una superficie de 14 millones de hectáreas. Sobre esta base, el INRA tituló 135 territorios que en conjunto suman un total de casi nueve millones de hectáreas, esto es cerca del 63% de la superficie demandada. Además, sabiendo que medio millón de las demandas están saneadas como tierras fiscales, algunos sectores del Salar de Uyuni y del Salar de Coipasa, y una cifra similar a favor de terceros, en las tierras altas quedarían pendientes 63 demandas de territorios indígenas tras la consolidación de una extensión de hasta cuatro millones de hectáreas. Nos encontramos con un contexto en tierras altas donde en poco tiempo más el Estado consolidará cerca de 13 millones de hectáreas en propiedad colectiva, pero la tendencia es que las demandas por nuevos territorios siga creciendo, al igual que las superficies tituladas, probablemente alcanzando gran parte de los territorios tradicionales de ayllus y marcas del sur andino, cubriendo casi todo el departamento de Oruro y llegando hasta el sur del departamento de La Paz.

En Bolivia existen 258 solicitudes de titulación de TIOC admitidas por el Estado, demandas con las que los pueblos indígenas tienen la expectativa de consolidar sus derechos colectivos sobre una extensión de 36 millones de hectáreas. En los catorce años de vigencia de la Ley INRA (1996-2010) 190 de las demandas fueron activadas, pasaron al proceso de saneamiento y

concluyeron parcial o totalmente con la entrega de los títulos de propiedad debidamente firmados por el Presidente de Bolivia. Es decir, 73.6% de las demandas de TIOC llegaron a la meta de titulación, aunque no de forma definitiva, debido a que existen áreas en proceso y, en el resto de los TIOC (26.4%), está en curso o aún no se activó el proceso de saneamiento.

En términos de extensión, a nivel nacional son 20.7 millones de hectáreas tituladas como territorios indígenas o TIOC, cifra que –considerando los procesos en etapas finales de saneamiento– podría elevarse hasta 30 millones de hectáreas de tierras tituladas bajo la modalidad de TIOC. Sabiendo que el total de tierras sujetas a saneamiento en Bolivia alcanza a 106.7 millones de hectáreas, el 28% de las tierras sujetas a la ley agraria estará consolidado como territorios indígenas, siendo las organizaciones de los pueblos indígenas demandantes las titulares colectivas de los mismos. Son cifras altamente significativas cuyas implicaciones aún no alcanzamos a visualizar del todo, pero está claro que especialmente la Bolivia rural e indígena de las tierras bajas está sufriendo profundas transformaciones territoriales, institucionales y organizativas.

Segunda constatación: Los esfuerzos de 190 organizaciones indígenas se han traducido en títulos de propiedad colectiva otorgados por el Estado a favor de cerca de medio millón de habitantes

Según la información del saneamiento de los TIOC y de los estudios de necesidades espaciales las 258 demandas tienen por solicitantes un poco más de 670 mil personas, que serían miembros de las comunidades pertenecientes o afiliadas a las organizaciones indígenas demandantes del derecho propietario de forma colectiva. De estas personas, cerca de 500 mil son indígenas de tierras altas, de quienes cuatro de cada diez personas son del altiplano y seis de los valles interandinos; mientras que los restantes 170 mil son indígenas de tierras bajas. Hasta finales de febrero de 2011, después de largos años de saneamiento y entrega de títulos ejecutoriales, el 80% de esta población

demandante o aspirante pasó a la categoría de “beneficiarios”.

De las 258 demandas, 190 obtuvieron títulos ejecutoriales que consolidan derechos de propiedad colectiva a favor de igual número de organizaciones ya sean indígenas, campesinas u originarias, es decir, cerca de 74% del total de solicitudes admitidas por el INRA han arribado a la meta, aunque algunos parcialmente. En las dos grandes regiones tenemos: 135 TIOC titulados en tierras altas y los restantes 55 pertenecen a tierras bajas. A primera vista estos datos podrían sorprender, sabiendo que las demandas por territorios indígenas responden fundamentalmente a la lucha de los pueblos indígenas de las tierras bajas y que la ley INRA de 1996 más bien supuso que la modalidad dominante en tierras altas sería la de “propiedad comunaria”, también colectiva pero en ámbitos territoriales mucho más reducidos y que rige desde la Reforma Agraria de 1953. Sin embargo, vemos que esto no ocurrió y los numerosos ayllus y comunidades originarias del sur andino están sumándose a la titulación colectiva bajo la modalidad de TIOC, exigiendo la consolidación de territorios que más bien se caracterizan por su reducida extensión territorial y bajo potencial productivo. Las 190 organizaciones sociales demandantes de territorios son ampliamente diversas; por el número de comunidades que engloban, el espacio territorial que ocupan y la población que contienen; aunque todas tienen un sólo conjunto uniforme de derechos colectivos y territoriales reconocidos por el Estado.

El número de personas beneficiadas con las titulaciones alcanzan a un poco más de 530 mil personas en toda Bolivia. La distribución geográfica divide este total en 368 mil beneficiarios en tierras altas y 168 mil en tierras bajas. Nótese que la última cifra apenas disminuye en 2 mil personas respecto de los 170 mil demandantes de la misma región. Son datos que ayudan a entender que la titulación de TIOC ha tenido un alto grado de avance en tierras bajas, donde quedan pendientes algunas pocas demandas pero que la población total beneficiada variará muy poco con el tiempo. En cambio, es en los

valles y altiplano donde los próximos años veremos más titulaciones de territorios indígenas.

Este número importante de organizaciones indígenas y personas beneficiadas muestra el notable avance en la materialización de la reivindicación de las naciones y pueblos indígenas del reconocimiento y protección de sus espacios geográficos que constituyen, según la Ley 1715 el “hábitat de los pueblos y comunidades indígenas y originarias, a los cuales han tenido tradicionalmente acceso y donde mantienen y desarrollan sus propias formas de organización económica, social y cultural, de modo que aseguran su sobrevivencia y desarrollo” (Art. 41.5) o, de acuerdo con la Constitución Política del Estado son “áreas de producción, áreas de aprovechamiento y conservación de los recursos naturales y espacios de reproducción social, espiritual y cultural” (Art. 403.II).

Sin embargo, los resultados de los 14 años de saneamiento y consolidación de los territorios indígenas nos revelan una realidad indígena más compleja que la propia conceptualización y comprensión legal. Ciertamente, el territorio rural consolidado es el espacio de vida y realización de las colectividades indígenas pero ellos no viven, enhorabuena, “enclaustrados” dentro de los territorios titulados, no es su único hábitat, ni único espacio de realización social o económica. En las tierras bajas son varios los territorios titulados que no engloban o comprenden plenamente a todas las comunidades indígenas beneficiarias, debido a que el Estado se encontró con una realidad regional compleja y a veces paradójica de poblaciones indígenas que cohabitan en un mismo espacio con personas no indígenas (terceros); propiedades ganaderas en medio de comunidades indígenas; migrantes indígenas de tierras altas, algunos de larga data; y pueblos indígenas con alta movilidad espacial y vida itinerante. En la parte andina, varios TIOC tienen poblaciones registradas en el saneamiento ligeramente mayores a la población censada el 2001 por el Instituto Nacional de Estadística (INE) aunque son comunidades expulsoras de población por la escasez y baja productividad de las tierras. Esto sucedió porque el proceso de titulación de los territo-

rios motivó un mayor registro de población, interesada en consolidar sus derechos en especial entre los migrantes con “doble residencia”, quienes permanecen por temporadas en sus comunidades y también residen en los centros urbanos y/o áreas rurales de otros ecosistemas. De esta forma, en las tierras bajas y las tierras altas, se están dando innegables señales de la intensa y cada vez más creciente interacción rural-urbana, tendencia que es ignorada por casi todas las políticas públicas de desarrollo rural y agrario.

Tercera constatación: Siete de cada diez TIOC (demandados o titulados) se sobreponen y cuestionan la legitimidad de los límites de las unidades territoriales municipales e, incluso, departamentales

Puesto que los territorios indígenas fueron originalmente concebidos (1996) como espacios de derechos colectivos de propiedad de la tierra y no como espacios de administración pública o de autogobierno indígena, las demandas por titulación de los TIOC no consideraban que estos territorios indígenas debieran tener compatibilidad, ni en qué términos, con las unidades político-administrativas estatales y las unidades territoriales tradicionales propias de los pueblos indígenas. Es así que la titulación se produjo sin necesidad de que los límites de los territorios indígenas se ajusten o aproximen a los departamentales, provinciales, municipales y menos cantonales. Sin embargo, el avance cada vez más significativo en el reconocimiento de territorios indígenas, no sólo como propiedad colectiva de la tierra sino como espacio de autogobierno indígena, visibilizó una configuración del espacio rural en el que los territorios indígenas sustentados por la ley de tierras no tienen correspondencia con las unidades territoriales del Estado, tanto que el 74% de los TIOC titulados sobrepasa o transgrede los límites municipales establecidos y el 19% sobrepasa los límites departamentales. Desde el lado municipal, la incompatibilidad entre los territorios estatales e indígenas afecta hasta a 130 municipios, cuyos límites tienen superposición con los TIOC titulados, esto es el 38% de los municipios. Existen dificultades reales para

ajustar o modificar los límites departamentales y municipales, aún en pleno nuevo contexto jurídico con una Constitución Política del Estado favorable a los pueblos indígenas.

Esta cuestión no tendría una particular relevancia si no fuese porque estos territorios colectivos son más que la sola realización del derecho de los pueblos a la tierra-territorio, dado que la cualidad gubernativa o de autogobierno también es inherente al concepto de “territorio indígena”, establecido en las declaraciones internacionales sobre los derechos de los pueblos indígenas, reconocido por ley y en la Constitución por el Estado boliviano y, por supuesto, exigido por las organizaciones indígenas durante muchos años. Todo ese conjunto de normas establece que los titulares de los TIOC, dentro de tales territorios, tienen el derecho a decidir sus propias formas de gobierno, perseguir su desarrollo económico, social y cultural y organizarse libremente, sin injerencias externas. Para que esto sea así, las jurisdicciones estatales e indígenas tendrían que estar nítidamente definidas a partir de una nueva delimitación entre municipios y territorios indígenas de modo que el proceso en ningún caso divida, fraccione o desdibuje los TIOC titulados.

En otras palabras, los municipios o departamentos, deberían ceder sus prerrogativas territoriales en favor de los pueblos indígenas y de sus territorios, cosa que no está ocurriendo en la práctica. Sin embargo, hemos visto a lo largo de este informe que en la mayoría de los casos ello es por demás complejo, tanto porque los límites estatales no responden a la realidad indígena y porque la demarcación original de los TIOC no se realizó con una visión estratégica de viabilidad territorial o jurisdiccional para la conquista del autogobierno indígena.

Al margen de si los TIOC optan por la autonomía indígena, establecida en la Constitución y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, los 190 territorios indígenas consolidados hasta el presente han puesto en duda los actuales límites municipales y algunos departamentales. Las situaciones son diversas. En algunos casos los problemas son por los límites de los TIOC que divergen con los municipios, aun-

que sea mínimamente, y obedece a que el saneamiento se realizó con sistemas de georreferenciación de precisión, la mayoría en terreno; mientras que los linderos municipales más bien fueron establecidos con carácter referencial. En este caso, lo correcto sería que la ley simplemente disponga correcciones y ajustes de los límites municipales sobre la base establecida por los territorios indígenas. También el caso de los TIOC que prácticamente están ocupando espacios en dos o incluso en más municipios afectando sus límites, pero pueden ser resueltos anexando todo el territorio indígena a uno de los municipios sin afectar significativamente a los otros. Estos casos son más comunes y propios del altiplano y valles interandinos.

La situación más complicada es la de los TIOC que, por su significativa extensión territorial, ponen en jaque a los territorios municipales e incluso afectan la continuidad territorial de éstos. La adecuación al territorio municipal ya no es la respuesta, sino al revés; pero ello en los hechos concretos puede resultar aún más difícil y conflictivo. La mayoría de este tipo de TIOC está en tierras bajas y son territorios consolidados a favor de poblaciones indígenas en situación de minoría que están en desventaja si se trata de negociar la formación de gobiernos indígenas (autonomías indígenas en TIOC) con los gobiernos municipales de origen o de los que pretendieran disgregarse, sin un marco legislativo específico y concreto. Pero como veremos más adelante, las mayores dificultades para los pueblos indígenas residen en la discontinuidad de sus territorios.

Los límites departamentales también se superponen con los límites de los territorios indígenas, pero a diferencia del caso municipal existe el mandato constitucional y legal de no vulnerar los límites departamentales para beneficio de las autonomías indígenas (Art. 29, Ley 031).

Cuarta constatación: Tres de cada diez TIOC titulados no tienen continuidad territorial y en consecuencia su derecho de autogobierno está restringido

Especialmente en tierras bajas, la búsqueda estatal por otorgar derechos de propiedad

a las comunidades indígenas, histórica y actualmente esparcidas en un espacio de coexistencia de muchos actores rurales (ganaderos, productores agrarios privados, empresas agrícolas, colonizadores indígenas de tierras altas) ha conducido a la consolidación de TIOC discontinuos hasta en 35 bloques o fracciones, como es el caso del TIOC Guaraní Isoso en el Chaco. En tierras bajas, el 58% de los TIOC tiene discontinuidad territorial, cuestión que si bien expresa la voluntad estatal por proteger territorios y comunidades indígenas en medio de tierras de propiedad de terceros (generalmente ganaderos), por otro lado, elimina sino anula, las posibilidades de que los TIOC se conviertan en unidades territoriales viables para la formación de autogobiernos indígenas o, específicamente, autonomías indígenas originario campesinas.

En tierras altas la discontinuidad de los TIOC es más bien la excepción, ya que sólo el 18% de los titulados presenta discontinuidad territorial. En la mayoría de los casos se trata de pequeños territorios que el saneamiento consolidó como áreas anexadas a los títulos de los ayllus o markas, espacialmente alejadas y que son ocupadas temporalmente, en las estaciones secas y lluviosas. Generalmente son tierras situadas en distintos pisos ecológicos e islas de tierra comunal dentro de los salares. A diferencia de tierras bajas, este tipo de discontinuidad no tiene mayores implicaciones para el autogobierno y autonomía indígena en la región ya que, como dijimos a lo largo del informe, la zona andina es territorio hegemónico de aymaras y quechuas que, si se propusiesen adoptar como forma de autogobierno la autonomía indígena, les bastaría tomar por base territorial, no los TIOC, sino el territorio municipal u otro en alianza con otras comunidades, ayllus y markas. En las tierras altas, de hegemonía aymara o quechua, ya desde la Reforma Agraria de 1953 no hay terceros que se opongan a la configuración territorial que los indígenas deseen, excepto las restricciones legislativas.

Hasta el momento, la continuidad territorial no es un requisito legal explícito para la constitución de las autonomías indígenas, excepto

para municipios, región y región conformada a partir de varias autonomías indígenas originario campesinas ya constituidas (Art. 56. III. Ley 031). La Ley Marco de Autonomías dejó pendiente la discusión de la exigencia o no de la continuidad de unidades territoriales para la autonomía indígena, dejando la tarea para la futura Ley de Unidades Territoriales. Es notable como este proyecto de ley propone continuidad territorial pero curiosamente, a pesar de la disposición legal de continuidad territorial para los municipios, algunos como Turco, Llica, Sabaya, Salinas de Garci Mendoza, Tahua y Coipasa son municipios que tienen pequeños territorios discontinuos.

Sin embargo, tampoco se debe perder de vista que un número significativo de los TIOC discontinuos están dentro de un territorio municipal, hecho que podría aumentar las posibilidades de ejercicio del derecho de autogobierno ya sea mediante una apuesta de formación de gobiernos indígenas no sólo sobre la base de territorios indígenas sino en el mismo territorio municipal (es el caso de Charagua) o por medio del rediseño municipal con cartas orgánicas elaboradas junto con las organizaciones indígenas de toda la jurisdicción.

Quinta constatación: Sobre los recursos naturales de los territorios indígenas rigen derechos múltiples entre el nivel central del Estado y los pueblos indígenas

Los territorios indígenas titulados y otros en curso de saneamiento contienen importantes recursos naturales renovables y no renovables, donde los pueblos tienen derechos sobre la tierra, el bosque, los recursos mineros e hidrocarbúricos. Según de qué recurso se trate, los derechos entre los titulares del TIOC y el nivel central del Estado están sobrepuestos, compartidos y con diferentes grados de preeminencia, aunque no siempre con una clara normativa y asignación de competencias.

Cerca de 3.2 millones de hectáreas de las 20.7 millones tituladas como TIOC, a su vez, son áreas protegidas, principalmente en el parque Eduardo Abaroa en Potosí, TIPNIS en el Beni y

Cochabamba, Reserva Pilon Lajas y el Parque Madidi en el norte amazónico, y San Matías en el departamento de Santa Cruz.

El 20% de las concesiones forestales, esto es 1.2 millones de hectáreas están dentro de las áreas demandadas por los indígenas pero, en general, han sido excluidas de la titulación TIOC y están siendo consolidadas como tierras fiscales no disponibles en protección del derecho de los concesionarios.

La sobreposición de derechos mineros e indígenas en TIOC titulados resulta difícil de determinar pero con información a 2008 hemos estimado que al menos el 32% de las concesiones mineras (más de tres mil “cuadrículas” y “pertenencias”) estarían dentro de los territorios indígenas demandados en el altiplano y valles interandinos, específicamente en zonas próximas a la cordillera de Los Andes. Respecto a los hidrocarburos, al menos la mitad de los 40 contratos de exploración y explotación identificados se encuentra en 20 territorios indígenas, casi todos en tierras bajas, especialmente en el Chaco. Respecto a este tipo de recursos no renovables, la Constitución otorga a los pueblos indígenas el derecho a la consulta y a la participación en los beneficios generados por la explotación.

El marco normativo sobre los recursos naturales renovables tiene mayores avances que el relacionado con los no renovables. En el primer caso, los pueblos indígenas tienen derecho exclusivo en el uso y aprovechamiento de los recursos renovables existentes en los territorios de su titularidad, lo mismo sucede sobre el suelo y su asignación intracomunal para la explotación agrícola. El cumplimiento de la función social se justifica con el aprovechamiento sustentable que los indígenas practiquen. El Estado se reserva algunos derechos mínimos de control como la verificación de prácticas sostenibles aunque no hay normativa específica sobre qué ocurriría si ello no sucediese en los territorios titulados o si las propias comunidades indígenas cediesen sus derechos. Por ejemplo, a empresas privadas para la explotación de la madera o producción agroindustrial, como de

alguna manera ya ocurre con algunos líderes no transparentes.

En el segundo caso de recursos no renovables, la Constitución ratifica disposiciones anteriores que establecen que los títulos agrarios colectivos como los TIOC no otorgan dominio a los pueblos indígenas sobre recursos especialmente mineros, hidrocarburíferos e incluso hídricos. En general éstos son de dominio del pueblo boliviano y están administrados por el Estado y, en ese entendido, el saneamiento de tierras estuvo evitando incluir las tierras que contienen o que son susceptibles de contener recursos mineros, hidrocarburos y agua en las titulaciones de los territorios indígenas. Pero ésta, al parecer, no es la solución ni función del todo y resulta artificial especialmente en comunidades con hábitats y derechos históricos de acceso a tierras cuyo subsuelo contiene minerales y a ríos, lagunas y tierras inundadizas altamente productivas. Muchos conflictos en el proceso de saneamiento, y después del mismo, han tenido origen en las disputas por el control de estas tierras.

Sexta constatación: Los TIOC de tierras altas son aptos para la ganadería de pastoreo extensivo y en tierras bajas principalmente para los cultivos perennes extensivos, ganadería de pastoreo extensivo y aprovechamiento forestal. La propiedad colectiva tiene estrecha relación con los sistemas comunitarios de tenencia de la tierra y derechos de las minorías

De acuerdo con los datos de Capacidad de Uso Mayor de la Tierra (CUMAT), en el altiplano y valles seis de cada diez hectáreas de los territorios titulados tienen capacidad de uso mayor para el pastoreo extensivo y dos de uso restringido, mientras que en tierras bajas, ocho de cada diez tienen aptitud por igual para tres actividades: cultivos perennes extensivos como castaña, cítricos, frutales, pastoreo extensivo y aprovechamiento de recursos maderables.

Las características de las tierras tituladas como TIOC tienen relación con las formas de uso y aprovechamiento de los recursos naturales de

los pueblos indígenas. En tierras altas el hecho de que la mayor parte de la tierra titulada sea principalmente para el pastoreo extensivo y con limitaciones es la manifestación de los sistemas de tenencia y uso de la tierra que rigen en el sur del altiplano y en los valles interandinos, subregiones donde precisamente la titulación colectiva tiene importantes avances. Es conocido que las comunidades, ayllus y marcas de la zona se dedican mayormente a la crianza de camélidos, ovinos y bovinos combinando con actividades agrícolas en pequeñas parcelas habilitadas. En algunas zonas las comunidades tienen pequeños bofedales o praderas nativas con aguas provenientes principalmente de afloramientos superficiales de aguas subterráneas cuya gestión y aprovechamiento es generalmente comunitario.

Entonces, en esta región andina de vigencia de formas comunitarias de manejo de la tierra, en la que también hubiese procedido la modalidad de titulación de “propiedad comunitaria”, los comunarios optaron por los TIOC no solamente para el reconocimiento de los derechos comunitarios sino en algunos casos con la intención de titular extensos territorios en concordancia con el proyecto político de los ayllus originarios de reconstitución de los dominios ancestrales. Pero en la región andina la titulación está mostrando una realidad más bien de alta pluralidad territorial, habiendo TIOC titulados de unas cientos de hectáreas (una pequeña comunidad) hasta territorios realmente extensos de centenares de miles de hectáreas como los de sur y nor Lípez.

La macrorregión de las tierras bajas es un ecosistema distinto al andino. En la Amazonía la mayor parte de la tierra de las comunidades indígenas está destinada para la recolección de castaña, cacao, siembra de árboles frutales, pequeñas parcelas para cultivos anuales (arroz, yuca, maíz) y para la ganadería familiar. También es zona de explotación forestal. En Moxos, Mamoré y Chiquitanía la ganadería ocupa una parte importante de las tierras aunque su importancia es menor entre las comunidades indígenas. Al sur, en el Chaco, entre los pueblos indígenas Guaraní y Weenhayek,

la ganadería y la agricultura son las predominantes y no así la actividad maderera.

La propiedad colectiva conquistada por los indígenas, si bien tiene relación con las formas de manejo y aprovechamiento de la tierra y el territorio del bosque fundamentalmente responde a la reivindicación por la protección de territorios históricamente ignorados por el Estado y permanentemente vulnerados por diferentes actores rurales. Al tratarse de pueblos minoritarios, cualquier otra modalidad de titulación, sea individual, familiar o por comunidades, los hubiese expuesto a una mayor fragilidad y en algunos casos de minorías, como el pueblo yuqui o pueblos itinerantes como los ayoreos, ni la titulación TIOC garantiza plenamente la existencia y el autodesarrollo de estos pueblos. En el Chaco, la titulación colectiva de las tierras también ha sido una manera efectiva de lucha contra el “empatronamiento” y la entrega de tierras a comunidades indígenas guaraníes.

Tareas pendientes

Primera tarea. Socializar el cambio de denominativo de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) a Territorios Indígena Originario Campesinos (TIOC)

Después de la promulgación de la Constitución Política del Estado (2009) y con mayor frecuencia desde la puesta en vigencia del Decreto Supremo N° 727 (2010), el denominativo de TIOC, en reemplazo de TCO, ha sido cuestionado recurrentemente por las organizaciones indígenas de las tierras bajas. Su principal argumento es que el nuevo nombre incluye los términos “originario” y “campesino” y estas categorías despiertan la desconfianza, debido a que ven como una estrategia o pretensión del gobierno para que especialmente los campesinos –en referencia a los indígenas quechuas y aymaras de tierras altas asentados en zonas de colonización y comunidades afiliadas a la CSUTCB– pasen también a convertirse en propietarios o beneficiarios de los territorios indígenas ya titulados.

Durante la negociación del contenido de la Ley Marco de Autonomías, la CIDOB exigió que no

hubiese lugar para este tipo de interpretaciones y logró la inserción de la Disposición Final Primera que señala que “la categoría de territorio indígena originario campesino incorporada en la nueva Constitución Política del Estado en su condición de Tierra Comunitaria de Origen o territorio indígena originario campesino tiene como únicos titulares del derecho propietario colectivo a los pueblos que los demandaron, a los pueblos indígenas de tierras bajas o los pueblos originarios de tierras altas, según corresponda” (Ley N° 031). A pesar de esta aclaración y otras incluidas en el Decreto Supremo 727 (anexo en este informe), las declaraciones públicas de algunos líderes de la CSUTCB y de la Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia (CSCIB) acerca de que sus pares de las tierras bajas estarían obteniendo grandes extensiones de tierra o serían “los nuevos terratenientes” han aumentado las susceptibilidades sobre el nuevo nombre de las TCO.

Este estado de situación fácilmente puede escalar y convertirse en un foco de mayor conflicto entre las organizaciones nacionales de indígenas, campesinos y originarios. La socialización del cambio de nombre, así como sus razones e implicancias ha recibido poca o ninguna atención entre las instituciones públicas y las organizaciones de la sociedad civil. Pero al margen de la necesidad de evitar posibles confrontaciones, otra razón de fondo para explicar este cambio de nombre es que su falta de legitimidad trabaría el desarrollo legislativo de la Constitución y el ejercicio de los derechos indígenas reconocidos en la misma.

Segunda tarea. Promover la gestión de los territorios indígenas que ya cuentan con títulos ejecutoriales

Hasta ahora son más de 20 millones de hectáreas de territorios indígenas con títulos de propiedad colectiva dentro de los cuales el Estado, por ende el INRA, deja de tener muchas competencias o facultades que ahora son asumidas por la organización indígena titular del derecho. Ello implica autogestión de los derechos de propiedad sobre las formas de acceso, aprovechamiento, uso y disposición de la tierra y re-

cursos de parte de comunidades y familias de los TIOC. Este tema cobra mayor importancia en los extensos territorios que agrupan a varias comunidades, con importantes recursos naturales y aquellos TIOC titulados cuya mayor extensión está en áreas alejadas de los principales asentamientos indígenas.

Hasta hace poco, esta cuestión de autogestión fue abordada a través de la Gestión Territorial Indígena (GTI) como una forma de apoyo a la ejecución de planes de aprovechamiento sostenible y proyectos productivos, en especial en tierras bajas. En la parte andina, las organizaciones de ayllus y markas aprovecharon los propósitos de la GTI para mejorar su capacidad organizacional y gestión de las demandas y posteriores titulaciones de sus TIOC. Esta experiencia prácticamente finalizó con el cierre de DANIDA, principal organismo de cooperación impulsor del proceso, aunque quedan algunas instancias estatales creadas para este propósito.

Sin embargo, es evidente que el desafío de la gestión de territorios indígenas apenas comienza para muchas de las organizaciones y va más allá de las propuestas iniciales de planificación del territorio para proyectos económicos o para aumentar las capacidades comunales de exigencia de la titulación TIOC. Las organizaciones indígenas tienen el enorme desafío de tomar decisiones sobre cómo se asignan los derechos de uso sobre la tierra y los recursos naturales entre los distintos miembros (comunidades y familias), cómo se resuelven los conflictos internos, qué tipo de derechos rigen o se establecen para los jóvenes y mujeres, para qué se utilizan los recursos o cuál es su destino y cuáles son los mecanismos de redistribución de los beneficios e ingresos, entre otros. No se debe perder de vista que de este tipo de decisiones, puestas en manos de las organizaciones e instituciones indígenas, depende el destino de cerca de medio millón de personas.

Aunque la realidad de cada territorio indígena es única, la mayoría de los TIOC de tierras bajas tienen que responder a grandes desafíos

en defensa y control de sus territorios de los traficantes de tierra y madera, fortalecimiento de las organizaciones y comunidades y gobernabilidad sobre áreas del territorio sin o con poca presencia de las comunidades que integran cada uno de los TIOC. En la parte andina, y especialmente en zonas más pobladas, y con mejores condiciones productivas del suelo, el reto es que las organizaciones y las autoridades comunales sean capaces de gestionar los derechos comunales y familiares sin la participación directa o tradicional del Estado y sus entidades de justicia agraria. El manejo y la resolución comunal de conflictos por derechos de propiedad y linderos no es novedad en estos pueblos, pero el hecho de que ahora el título TIOC establece una relación directa entre familias propietarias y sus organizaciones, sin la presencia del Estado (el INRA anuló los títulos individuales/familiares en el proceso de saneamiento) concede la facultad clave a las organizaciones de reconocer y garantizar, en un contexto difícil, el derecho equitativo, productivo y sostenible a la tierra de las comunidades, familias campesinas e indígenas y población en situación de vulnerabilidad (mujeres, ancianos, viudas y jóvenes).

Las organizaciones indígenas, originarias y campesinas tienen el reto de revisar y profundizar sus formas de autogobierno de la tierra y recursos naturales para la gobernanza de los más de 20 millones de hectáreas de tierras indígenas y dotarlas de una vocación productiva y sostenible, que les permita vivir en mejores condiciones a ellos y a sus descendientes.

Tercera tarea. Evaluar el estado de las demandas de TIOC en proceso, pendientes y paralizados

El plazo legal de saneamiento de tierras concluye en noviembre de 2013, es decir, resta menos de dos años. Serán 17 años de reforma agraria (1996-2013), proceso en el que destaca la titulación de los TIOC como la principal modalidad de consolidación de los derechos de propiedad alcanzando hasta ahora 20.7 millones de hectáreas y que, probablemente, sumará 30 millones de hectáreas.

Dado el tiempo que pasó y lo poco que resta, una evaluación del proceso no sólo ayudará a cerrar el proceso en general sino a detectar algunas falencias que requieran correcciones. En las tierras bajas, es necesaria una evaluación del trabajo pendiente para conocer si los 55 TIOC reconocidos y las fases en curso que tienen otorgan acceso a tierra y territorio a todos los pueblos indígenas de esta región, si las cinco demandas en curso permitirán cumplir con el objetivo de que toda comunidad indígena tenga tierra-territorio suficiente o si existen obstáculos específicos en algunas zonas. Un único plan consensuado entre el Estado y las organizaciones indígenas ayudará a establecer con claridad la configuración final de los territorios de los pueblos indígenas de la Amazonía, Moxos, Chiquitanía y Chaco.

En tierras altas, los procesos en curso y los pendientes son más numerosos aunque sobre superficies más pequeñas y algunas demandas están paralizadas por desacuerdos internos, es el caso de Jacha Suyu Pakajaqui con una superficie demandada de 1.2 millones de hectáreas en varios municipios del sur del departamento de La Paz. La razón principal de este tipo de paralización es la tensión interna entre quienes pretenden derechos colectivos y territoriales con los títulos TIOC y quienes se oponen a ello y más bien reclaman que el Estado reconozca y garantice su derecho de propiedad sobre tierras familiares. Son tensiones entre sistemas de propiedad que existen en la práctica y en la ley. Una evaluación, no sólo estatal sino participativa con las organizaciones matrices de las comunidades originarias y campesinas de las casi nueve millones de hectáreas tituladas como TIOC, evitará más paralizaciones y desacuerdos entre los propios comunarios y facilitará que el proceso de saneamiento llegue a las zonas más pobladas que aparecen en los mapas como tierras por sanear.

Otra tarea pendiente es el destino que se dará a las enormes superficies de tierras fiscales disponibles identificadas en estos años, si está dándose cumplimiento o no a la disposición legal que ordena su dotación exclusivamente a favor de los pueblos y comunidades indígenas,

campesinas y originarias sin tierra o poca tierra y cómo se planea su distribución durante los dos años que restan para el saneamiento. La falta de previsiones, o que no se produzca simultáneamente la titulación de los TIOC y la dotación de tierras fiscales, será motivo de conflictos entre indígenas de distintos sectores y regiones del país.

Cuarta tarea. Tomar los TIOC titulados como “unidad geográfica” en los censos de población y vivienda

Debido a la difusa organización intraterritorial de los municipios, en Bolivia no ha sido fácil desagregar información censal para las unidades menores y su uso en los proyectos de desarrollo. En el último censo (2001) el INE realizó un esfuerzo destacable por identificar “organizaciones comunitarias” como parte de una codificación e identificación de unidades geográficas aunque sólo como un instrumento referencial; principalmente por la indefinición de los límites geográficos.

Hoy tenemos un importante número de TIOC (190 en 20.7 millones de hectáreas) oficialmente reconocidos, con una delimitación geográfica notablemente más precisa que cualquier otra unidad territorial. Entonces, la tarea pendiente es que el Estado, y específicamente el propio INE, avance en sus esfuerzos incluyendo a los TIOC titulados como parte de la codificación geográfica para el próximo censo de población y vivienda. Dado que muchos TIOC están en más de un municipio y tienen discontinuidad geográfica, el trabajo del INE ayudará a establecer las bases para consolidar posteriores pactos y acuerdos de carácter regional que faciliten a los propios pueblos indígenas y municipios el ejercicio de sus derechos colectivos, ya sea como autogobiernos indígenas o distritos indígenas que formarán parte de los gobiernos municipales.

También para el censo es necesario tener en cuenta que la mayoría de los TIOC abarcan varias comunidades, en consecuencia, no son equivalentes a una unidad geográfica mínima, más bien corresponde que sean considerados

como una unidad geográfica intermedia, similar a los municipios, con datos desagregados por comunidades que foman parte o pertenecen a cada territorio indígena.

Quinta tarea. Discutir ampliamente la reorganización territorial de los gobiernos autónomos subnacionales

Los TIOC han puesto en duda la validez de los límites municipales, aunque en algunos casos estos problemas pueden resolverse con pequeños ajustes. Las normativas relacionadas, especialmente la Ley de Unidades Territoriales, están en desarrollo y tienen el reto de decidir bajo qué condiciones el Estado reconocerá nuevas unidades territoriales para la creación de municipios o autonomías indígenas y qué procedimientos establecerá para que los pueblos indígenas, ejerzan sus derechos jurisdiccionales y políticos en los territorios titulados.

Dado que la discusión está en progreso y cada territorio presenta particularidades, es razonable que se produzca un proceso amplio y participativo de debate y revisión. Al menos dos ejes temáticos esperan definiciones: límites municipales e indígenas y la organización territorial intra gobiernos locales.

Respecto al primer punto, la delimitación entre los TIOC titulados y los municipios, en términos legales, deberá producirse cuando el primero, en ejercicio de sus derechos, opte por separarse de los municipios para adoptar la autonomía indígena. El problema a resolver será la inviabilidad territorial que pueda presentarse en los TIOC con discontinuidad territorial o los propios municipios que sufran recortes territoriales. Si bien la legislación existente anticipa que las delimitaciones no fraccionarán a los territorios indígenas, por otro lado no está claro en qué casos el o los municipios de origen pueden vetar tal decisión de los indígenas. Otro punto importante a discutir apunta hacia las delimitaciones que no permitirán la creación de nuevas unidades territoriales, sean municipales o indígenas, sino para ajustar las existentes buscando que los TIOC formen parte, en lo posible, de un solo muni-

cipio para su mejor gestión y conexión con el gobierno local.

Respecto a la organización territorial interna, ésta es potestad de los municipios y autonomías indígenas. Los “cantones” desaparecen con la Constitución y los gobiernos locales en ejercicio de sus derechos autonómicos deben decidir cómo organizarse internamente, reconociendo distritos municipales e indígenas existentes. A nivel local, los espacios de discusión son aún incipientes en los concejos municipales y los consejos autonómicos encargados de la redacción de las cartas orgánicas y de los estatutos de la autonomía indígena y, a nivel nacional, es otra tarea pendiente.

Sexta tarea. A la luz de los resultados del saneamiento de tierras, ¿es posible la formación de autonomías indígenas en los territorios indígenas titulados?

Esta pregunta es valedera ante todo para los 55 TIOC consolidados de las tierras bajas ya que en la parte andina la vía más expedita es la conversión del municipio a la autonomía indígena. Habiendo revisado los datos presentados en esta publicación, se constata que sólo cinco de los TIOC titulados reúnen razonablemente las condiciones y requisitos exigidos por ley. Es decir, las posibilidades de autogobierno indígena son marginales y serían excepcionales, lo que contrasta fuertemente con el número de territorios y hectáreas reconocidos por el Estado. Hay que tener presente que son territorios contra hegemónicos, que garantizan derechos de propiedad sobre la tierra y recursos naturales pero que a la vez son construcciones de territorios insuficientes para la formación de autonomías indígenas en los términos que establece la Constitución.

Una salida para la formación de unidades territoriales más factibles para la autonomía indígena es la de flexibilizar la exigencia de que sea exclusivamente en base a territorios indígenas resultantes del proceso de saneamiento. Este tipo de planteamientos ha sido desechado o al menos no fue considerado formalmente con argumentos legítimos, tanto por parte del

Estado como desde las propias organizaciones indígenas; éstas últimas no encuentran lógica en cómo podrían unirse con poblaciones no indígenas, cuando lucharon por títulos colectivos para lo contrario.

Un ejemplo interesante aunque en gestación es la conversión del municipio de Charagua en autonomía indígena. El territorio municipal es la base territorial y no los TIOC de los guaraníes. No obstante, los indígenas impulsan el proceso con el propósito de rediseñar el municipio para que los territorios indígenas jueguen un rol más protagónico, rebasando su autogobierno circunscrito al gobierno de la tierra y los recursos naturales. Una salida similar debiera analizarse con detenimiento o, por el contrario, la propuesta constitucional de gobiernos subnacionales indígenas y autónomos quedará en papel, entorpecida por la rigidez de los planteamientos maximalistas.

Séptima tarea. Desarrollar la legislación específica sobre los recursos naturales de corresponsabilidad entre el Estado y los pueblos indígenas

En cuanto a los recursos naturales renovables en los territorios indígenas, el ámbito que requiere un mayor desarrollo normativo es el control y regulación de los derechos de propiedad. El resto de los derechos que concede la titulación (uso, aprovechamiento, asignación interna de tierras, destino de los beneficios generados) prácticamente está en manos de las organizaciones indígenas reconocidas en los títulos ejecutoriales. Uno de los ámbitos de interés social establecido en la norma es la gestión o manejo sustentable del territorio, generalmente traducida en planes de manejo o cogestión en las áreas protegidas para compatibilizar la conservación de la diversidad biológica y el desarrollo de la población indígena. Sin duda son avances importantísimos que debieran tomarse como punto de partida y extenderse para todos los TIOC del país, que adopten un enfoque de competencias o facultades compartidas entre el Estado, sus gobiernos subnacionales y los pueblos indígenas.

En cuanto a los recursos naturales no renovables los desafíos son mayores. Con sus distancias, la figura es la inversa, el Estado boliviano tiene el dominio de los mismos así estén en territorios indígenas titulados, con la salvedad de que no se trata de un dominio absoluto. Los pueblos indígenas tienen el derecho a la consulta previa y obligatoria, mediante procedimientos apropiados, además del derecho a la participación en los beneficios de la explotación de los recursos naturales en sus territorios. Hasta ahora, el desarrollo legislativo no ha avanzado y el debate ha sido bastante polémico e incluso distanció a las organizaciones indígenas del gobierno actual. Es una tarea compleja y pendiente para la agenda legislativa que rebasa el campo normativo de los recursos naturales, ya que la Carta Magna señala que la consulta también corresponde cuando se prevén medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar a los TIOC.

El agua es un recurso finito según la Constitución. Merece un tratamiento diferenciado porque si bien es un recurso estratégico para el país es, por otro lado, un derecho fundamental para la vida, debiendo el Estado reconocer y proteger las normas consuetudinarias de las comunidades sobre este elemento. El territorio comprendido con la titulación TIOC excluye las principales fuentes de agua, pero es evidente que los pueblos indígenas tienen formas de vida que inevitablemente dependen del acceso al agua.

Octava tarea. Prestar atención a las zonas de colindancia entre los titulares de los TIOC y las comunidades de migrantes de tierras altas

La protección legal de los territorios indígenas resulta insuficiente en las zonas de colindancia entre TIOC relativamente extensos cuyos propietarios tienen dificultades para el control territorial y comunidades interculturales constituidas por migrantes de tierras altas. En algunos TIOC como el TIPNIS, el gobierno, con apoyo de la fuerza pública está controlando las invasiones e intentos de asentamientos ilegales pero estas acciones pueden multiplicarse y escaparse del control gubernamental. Las orga-

nizaciones indígenas han comenzado a exigir la adopción de medidas complementarias a la titulación y protección efectiva del territorio frente a traficantes furtivos de los recursos del bosque como ante posibles acciones colectivas de comunidades interculturales.

Por otro lado, los derechos a la tierra de las comunidades interculturales no han sido reconocidos bajo la modalidad de titulación de TIOC sino como propiedades comunarias y/o pequeñas propiedades individuales, con el entendido de que a los asentamientos multiculturales de indígenas migrantes después de la reforma agraria de 1953 no les corresponden los derechos que otorga el TIOC. A esta situación coadyuvó el sistema vigente de tenencia y uso de la tierra entre los campesinos interculturales y que está orientada hacia la producción

agrícola familiar y parcelaria. Estas diferencias en las titulaciones han acentuado las discrepancias entre unos y otros, incluso creando estereotipos. Por un lado, los indígenas son vistos como los portadores de un modo de vida armónico con el entorno y la naturaleza y, por el otro, los campesinos-colonizadores son calificados como los depredadores de los recursos del bosque. Son situaciones que tensionan aún más las relaciones entre ambos sectores.

La revisión del proceso de saneamiento y titulación de tierras y los estudios presentados en este informe permiten afirmar que en las zonas de colindancia es imperiosa la necesidad de implementar políticas estatales complementarias de prevención de conflictos y defensa de los derechos humanos a la par del proceso agrario.