

# Nuestra Tierra

Año 4 >> N° 12 >> noviembre de 2013 >> Publicación de Fundación TIERRA

## La demora en los trámites amenaza a las autonomías indígenas



Los comunarios de Totora se reúnen para subsanar las observaciones que el Tribunal Constitucional hizo a su Estatuto Autonómico. Sucedió entre el 21 y 22 de septiembre, días después de que ese tribunal les entregara el fallo.

► Páginas 4 y 5

### Fallo sobre Totora es una guía para las AIOC

La Declaración del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Totora servirá a otras AIOC para prevenir y enmendar errores.



► Pág. 2

### Gobierno dice que nueva institucionalidad retarda la autonomía indígena

Las autonomías indígenas son más complejas que las departamentales o municipales, y eso retrasa su avance, afirma el gobierno.



► Pág. 5

### La gestión territorial debe convertirse en autonomía indígena

La gestión territorial indígena (GTI) debe convertirse en autonomía indígena porque es el antecedente del proceso autonómico y la evidencia real de gestión en los territorios.



► Págs. 8 y 9

# Fallo sobre Totora es una guía para las AIOC



La Declaración Constitucional 0009/2013 emitida por el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) en el proceso de control previo de constitucionalidad del Estatuto autonómico de Marka Totora se convierte en una guía para los municipios y territorios que transitan el camino hacia la autonomía indígena originario campesina (AIOC). Sienta jurisprudencia sobre el tema autonómico en general, sobre la distribución del poder, los recursos económicos y las facultades anotadas en el estatuto objeto de análisis. El fallo resalta y reconoce el proceso estatuyente de las autonomías indígenas, pero a la vez no hace un control de calidad de ese proceso ni de la coherencia interna del estatuto.

Este análisis es producto de un conversatorio sobre la mencionada declaración realizado por Fundación TIERRA el 24 de octubre pasado con la participación de su equipo de investigadores, representantes del Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA), de la Defensoría del Pueblo, de la Fundación Construir, Fundación Machaca, del Ministerio de Autonomías y del Centro de Estudios Sociales.

El investigador José Luis Exeni, del Centro de Estudios Sociales, aportó las siguientes reflexiones a propósito de la importancia de la declaración. El fallo identifica algunas concepciones que tiene el TCP sobre el Estado, sobre el gobierno y sobre elementos que servirán de referencia para las siguientes declaraciones.

En cuanto a los fundamentos jurídicos, la declaración reflexiona sobre el modelo de Estado compuesto y vinculado a un gobierno multinivel. "Entonces hay como una suerte de ponerse al día del Estado Nación, que estaba rezagado respecto a la sociedad compleja, plural, abigarrada", afirma el investigador.

Esto implica una conciliación de principios entre la unidad estatal, por un lado, y la diversidad en su carácter cultural y pluralismo en su horizonte institucional, explica Exeni.

Para establecer esa conciliación el fallo sienta la idea de que el Estado es único e indivisible, pero no es uniforme. Este elemento tiene que ver en cómo de manera externa se sienta soberanía y de manera interna se sienta coherencia y cohesión, según el experto.

Otro elemento del Estado compuesto es la conciliación entre el poder concentrado y el poder distribuido, lo cual, según Exeni lleva a "la idea de la distribución de poder, que es muy fuerte a la hora de reflexionar sobre las autonomías".

Finalmente, según el investigador, el Estado compuesto tiene que ver con un modelo complejo de organización territorial, en el cual actúan fuerzas convergentes y contradictorias, basadas en una visión occidental republicana que sólo establece tres niveles: lo nacional, departamental y local; y una nueva visión que es comunitarista pre-republicana y pre-colonial que introduce la idea de autodeterminación de las naciones y pueblos indígenas originario campesinos.

La implicancia de esta contradicción, según Exeni es que por un lado altera la organización territorial estatal, pero a la vez propicia un horizonte emancipatorio para los pueblos indígenas. "...en dos o tres partes el fallo insiste en eso cuando se habla de AIOC (...) no es sólo un cambio administrativo y de manejo de gestión, sino emancipatorio, y por tanto contrahegemónico". El experto se detiene en este punto asegurando que ese cambio puede generar un elemento de ruptura.

## El fallo no hace un control de calidad del estatuto

"¿Qué no hace la sentencia?" pregunta Exeni, y luego argumenta que no es control de calidad del proceso. "Esto es muy importante porque lo que evalúa es el resultado", afirma el especialista. Entonces, aunque resalta su importancia, no ve la calidad del proceso estatuyente de construcción del estatuto.

Pero el fallo tampoco hace control de coherencia interna del Estatuto. Entonces esa norma puede tener incoherencias internas, pero el TCP a través de su declaración "no se ocupa de eso excepto que alguna de esas incoherencias implique un problema de compatibilidad constitucional".

## Un magistrado dice que la redacción de estatutos no es obligatoria

¿Es necesario que un pueblo indígena redacte un estatuto autonómico para ser autónomo? El magistrado del Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP), Gualberto Cusi, aborda este tema en su "Aclaración de voto" referida a la Declaración Constitucional Plurinacional 0009/2013 sobre el control previo de constitucionalidad del Estatuto Autonómico del municipio de Totora Marka. El TCP hizo público el documento el 19 de septiembre, a pesar que la declaración tiene fecha de 27 de junio. En el documento presentado por Cusi al TCP, destaca la afirmación de que "la elaboración de los estatutos indígenas originarios campesinos, de ninguna manera pueden tener carácter obligatorio y menos que sean carácter escrito...". El magistrado basa su posición en el hecho de que los pueblos indígenas existían antes del Estado colonial y apoya su razonamiento en el principio de autodeterminación de los pueblos indígenas, estipulado en la Constitución Política del Estado (CPE). Explica que la autonomía indígena es "sustancialmente diferente a las demás autonomías, por su carácter preexistente (a la colonia) y por el contenido que los mismos pueblos indígenas le otorgan como un mecanismo para su reconstitución y el ejercicio pleno de sus derechos como naciones y pueblos indígenas en el marco del Estado Plurinacional...". En cuanto al contenido del derecho a la "libre determinación" de los pueblos indígenas, garantizado y protegido por los artículos 2 y 30 de la CPE, Cusi afirma que aquel debe ser entendido como derecho a la "autodeterminación". En consecuencia afirma que en la declaración 0009/2013 emitida por el TCP, "debió concluirse que la autonomía indígena originaria tiene que ser entendida como una garantía para el pleno ejercicio de la autodeterminación, como reconstitución de su territorialidad, con el contenido que ésta tiene, de conformidad al art. 403 de la CPE". Uniendo los criterios de preexistencia y de autodeterminación de los pueblos, llega a la conclusión de que "es evidente, entonces que la autonomía indígena es anterior a su formalización en la Constitución Política del Estado y, por ende la elaboración de los estatutos no debe ser considerada como un requisito para el ejercicio de dicha autonomía". Para mayor sustento Cusi señala que su conclusión "se desprende del art. 304.I.1 de la CPE, que establece: 'Las autonomías indígenas originarias podrán (...) Elaborar su Estatuto para el ejercicio de su autonomía...'; en otras palabras esto quiere decir que los pueblos tienen la opción de decidir si redactan o no un estatuto.

## Totora subsana observaciones

Después de conocida la declaración los estatuyentes del municipio Marka Totora subsanaron las observaciones al preámbulo, 21 artículos y 1 disposición transitoria que la máxima instancia de control constitucional hizo a su Estatuto Autonómico. La noticia de que la mayoría de los artículos de ese estatuto fueron declarados compatibles con la CPE, llegó a los totoreños en ocasión de realizarse la Primera Cumbre sobre Autonomía Indígena Originaria Campesina en ese municipio el 21 y 22 de septiembre. Allí estaban reunidos los representantes de 9 ayllus y 32 comunidades que componen el municipio. En la plenaria de la primera jornada las autoridades dieron la noticia a los asistentes y al día siguiente se instaló una sesión extraordinaria de los estatuyentes que ajustó los artículos observados. Con las correcciones necesarias el estatuto fue devuelto al TCP.

# Observaciones al Estatuto de Totora Marka

En la Declaración 0009/2013, el Tribunal Constitucional Plurinacional hizo las siguientes observaciones al Estatuto autonómico de Totora Marka:

Declaró la incompatibilidad del preámbulo del proyecto estatutario, aclarando que no se ingresó a un examen de fondo.

Declaró la incompatibilidad con el texto constitucional de los artículos:

Declaró la incompatibilidad sujeta a la interpretación desarrollada en la Declaración 0009/2013 en relación a los siguientes artículos del proyecto estatutario:

Cita y breve explicación de los artículos	Estatuto de Totora
a) 9.I en su frase fundamental "fundamental"	I. El Estatuto Autonómico es la norma básica institucional y fundamental del Gobierno Autónomo Originario de Totora Marka, que rige en toda la jurisdicción territorial,...
b) 13.1, en su integridad; parágrafo II, en su expresión "el idioma castellano se reconoce como segunda lengua" y parágrafo III en su expresión "deberá ser"	<b>Artículo 13.- Idioma.</b> I. El idioma oficial que rige en toda la jurisdicción territorial del Gobierno Autónomo Originario de Totora Marka es el aymara. III. La comunicación oficial del Gobierno Autónomo Originario de Totora Marka deberá ser en dos idiomas: aymara y castellano.
c) 17 en lo referente al término "reconoce" y el numeral 3 del mismo artículo en su integridad	<b>Artículo 17.- Deberes y obligaciones.</b> Se reconoce todos los deberes y obligaciones establecidos en la Constitución Política del Estado, además de: 3. Estar censado e inscrito en el padrón biométrico de la Marka.
d) 19, V;	<b>Artículo 19.- Protección de las personas.</b> El Gobierno Autónomo Originario de Totora Marka: V. En coordinación con el nivel central, prohíbe la difusión de películas y juegos violentos y contrarias a la moral por cualquier medio de comunicación local, departamental, nacional e internacional.
e) 23 en la última parte de su parágrafo III, que indica: "Su proceso de cambio se producirá cada tres años"	<b>Artículo 23.- Educación Inicial, Primaria y Secundaria.</b> El Gobierno Autónomo Originario de Totora Marka: III. Los educadores serán evaluados anualmente con la participación de autoridades comunales en cada unidad educativa. Su proceso de cambio se producirá cada tres años.
f) 31 inc. h);	<b>Artículo 31.- Salud Integral.</b> En el marco de la competencia concurrente y la Ley del nivel central, el Gobierno Autónomo Originario: h) Las permutas y cambios del personal de salud se realiza de acuerdo a una evaluación por el Consejo Originario de Salud en coordinación con el nivel central.
g) 38. III;	<b>Artículo 38.- Inversión Productiva Social y Gestión Financiera.</b> En el marco de políticas, planes, programas y proyectos, el Gobierno Autónomo Originario de Totora Marka: III. Los recursos para el Fondo de Inversión Productiva y Social Originario (FIPSO) provendrán del Banco de Desarrollo Productivo, Fondo de Desarrollo Para los Pueblos Indígenas Originarios y Comunidades Campesinas (FDPPIOYCC) en el marco de la Ley N° 144 (Revolución Productiva Comunitario Agropecuario), fondo concurrente y otras donaciones internas y externas.
h) 46;	<b>Artículo 46.- Electrificación Rural.</b> I. El Gobierno Autónomo Originario de Totora Marka, en el marco de las políticas del Estado Plurinacional, formulará una estrategia de electrificación rural con equidad social. II. En coordinación con las instancias competentes del nivel central y departamental, debe mejorar y ampliar la infraestructura de electrificación en ayllus, comunidades y sayañas. III. El diseño e implementación de las redes de electrificación rural en la Marka tendrá características industriales, con la finalidad de fortalecer el desarrollo del sector productivo y social.
i) 62. II Inc. c) en el símbolo numérico "3";	<b>Artículo 62.- Recursos Financieros.</b> c) Ingresos provenientes de donaciones, legados y otros similares, conforme al artículo 106, numeral 3 de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.
j) 70 en lo referido a: "...cuyos límites son..."	<b>Artículo 70.- Ubicación de la jurisdicción Territorial.</b> Totora Marka se encuentra ubicada en la provincia San Pedro de Totora del departamento de Oruro, cuyos límites son: a) Al norte con la provincia Sajama del Departamento de Oruro y provincia Pacajes del Departamento de La Paz. b) Al sur con la provincia Carangas del Departamento de Oruro. c) Al este con la provincia Gualberto Villarroel del Departamento de La Paz y de la provincia Nor Carangas del Departamento de Oruro. d) Al oeste con la provincia Sajama del Departamento de Oruro.
k) 71. III; y,	<b>Artículo 71.- Organización Territorial.</b> III. El territorio de Totora Marka cuenta con su saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (TCO) Título Nacional, que identifica a 9 ayllus y 32 comunidades.
l) Disposición Transitoria Tercera en su parágrafo II.	<b>DISPOSICIONES TRANSITORIAS TERCERA:</b> II. Sesionarán en los ambientes que correspondieron al Honorable Concejo Municipal hasta la transferencia oficial del patrimonio y bienes del nivel central al Gobierno Autónomo Originario de Totora Marka.

	Artículos de incompatibilidad
1)	<b>Artículo 2.- Basado en la Constitución Política del Estado y las leyes.</b> El presente Estatuto se basa en la Constitución Política del Estado de Bolivia, el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y las leyes nacionales.
2)	<b>Artículo 14.- Espiritualidad y Religión.</b> I. La espiritualidad de Totora Marka se basa en la cosmovisión andina de respeto a la Pachamama, Tata Inti Willka y Phaxsi Mama. II. El Gobierno Autónomo Originario de Totora Marka respeta y garantiza la libertad de religión y culto. III. Se promueve los principios y valores de la Marka en el marco del buen orden y respeto de los derechos y obligaciones establecidos en el presente estatuto.
3)	<b>Artículo 16.- Derechos.</b> II. También se reconoce y garantiza lo siguiente: 5. Los totoreños y totoreñas que se encuentran radicando en otras jurisdicciones territoriales tienen los mismos derechos y deberes a las políticas de fortalecimiento productivo que desarrollará el Gobierno Autónomo Originario.
4)	<b>Artículo 54.- Protección del Medio Ambiente.</b> V. Las políticas de protección y defensa del medio ambiente buscan evitar la desertificación, mitigar gases de efecto invernadero y lluvias ácidas (cambio climático).
5)	<b>Artículo 60.- Praderas y Bosques Nativos Andinos.</b> I. El Gobierno Autónomo Originario de Totora Marka genera e implementa planes, programas y proyectos para el uso, recuperación, repoblamiento, protección y conservación de praderas nativas y de bosques andinos, desarrollando para ello una norma interna.
6)	<b>Artículo 84.- Atribuciones del Órgano Legislativo Originario.</b> 6. Autorizar o rechazar la firma de convenios, contratos, órdenes de compra del Ejecutivo para ejecución de obras bienes, servicios y otros de acuerdo a normas legales.
7)	<b>Artículo 88.- Requisitos para ser elegido/elegida.</b> II. Para acceder al Órgano Legislativo deben cumplir con los artículos 234, 238 y 287 de la Constitución Política del Estado y los siguientes requisitos: 5. Estar registrado en el padrón electoral de la jurisdicción de Totora Marka. 6. Estar censado al interior de la jurisdicción de Totora Marka. IV. Para la elección de la máxima autoridad ejecutiva debe cumplir con los artículos 234, 238, 285 de la Constitución Política del Estado, y los siguientes requisitos: 6. Estar registrado en el padrón electoral de la jurisdicción de Totora Marka. 7. Debe estar censado al interior de la jurisdicción de Totora Marka.
8)	<b>Artículo 89.- Jurisdicción Originaria.</b> I. La Jurisdicción Originaria de Totora Marka, es administrada al cabecera de Mallkus de Consejo, Mallkus de Marka y sus Mama T'allas, Tata Tamanis, Mama Tamanis y cuerpo de autoridades del Ayllu y de la Marka; según nuestra cosmovisión, principios, valores y ritualidad, a través de nuestras prácticas de justicia, su procedimiento será reglamentado por el Consejo Originario, en el marco de la Constitución Política del Estado y otras normas vigentes.
9)	<b>Artículo 93.- Cumplimiento Obligatorio e Irrevisibilidad.</b> II. Serán irrevisibles, en caso de problemas de tierra, conflictos (peleas, robos y otros que siempre se han resuelto ancestralmente). Ninguna autoridad de la jurisdicción ordinaria, agroambiental o especial, autoridades policiales o administrativas podrán abrir nueva causa sobre un caso resuelto por la jurisdicción originaria.
10)	<b>Artículo 96.- Atribuciones de Mallkus y T'allas de Consejo de Autoridades Originarias.</b> 10. Realizan el control social en los marcos establecidos en los artículos 241, 242 de la Constitución Política del Estado y artículo 138 de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

Declaró la compatibilidad pura y simple del resto de los artículos del Estatuto Autonómico Originario de Totora Marka con la Constitución Política del Estado.

Declaró improcedente el control de constitucionalidad al glosario anexo al estatuto.

Finalmente, dispuso que el Concejo Autonómico de Totora Marka adecue el proyecto referido según las consideraciones expresadas en la presente Declaración Constitucional Plurinacional.

# La demora en los trámites nuevamente a las autonomías

En diciembre de 2011 los indígenas de Totora aprobaron la última versión de su Estatuto y en 2012 lo presentaron al Tribunal Constitucional. En septiembre de 2013 ese tribunal entregó el fallo del control constitucional que aplicó a ese estatuto. (Pág. 5)



La declaración constitucional 0009/2013 sobre el Estatuto Autonomo de Totora difundida el 19 de septiembre de este año, confirmó los dilatados tiempos en los que se mueve el trámite de las autonomías indígenas, ya que el documento fue presentado ante el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) a fines de agosto de 2012, es decir, hace más de un año atrás.

Pero la demora en conocer las observaciones del TCP es una señal más que confirma los dilatados tiempos que demanda

el trámite de este tipo de autonomía. A este ritmo lento se contraponen ahora la proximidad de las elecciones municipales y el riesgo que implica la realización de esos comicios para las autonomías indígenas puesto que desde que aquella ganó en once municipios del país, allá en diciembre de 2009, los gobiernos municipales se han convertido en obstáculos institucionales para que se concrete debido a los intereses particulares de alcaldes y concejales.

Inmediatamente después de conocido el fallo que contenía algunas observaciones de forma,

los dirigentes de Totora convocaron su consejo estatuyente, subsanaron esas deficiencias y entregaron nuevamente su estatuto al TCP. Hasta la fecha, sin embargo, no hay respuesta del máximo ente de control constitucional en el país, aunque la continuidad del trámite depende de ese fallo que es uno de los requisitos para que el Órgano Electoral Plurinacional (OEP) convoque un referéndum en la circunscripción municipal de Totora con el propósito de aprobar su estatuto. Después de eso, es decir, si se aprobara el estatuto, se pasaría a la instauración del

gobierno autónomo a través de la elección de autoridades en la flamante autonomía indígena.

¿Cuál es el riesgo? Que las etapas finales del trámite de Totora sea impedida o fracturada por los comicios municipales 2015 que deberán ser convocados en noviembre de 2014 como máximo, época en que el Tribunal Supremo Electoral (TSE), estará cerrando la administración de las elecciones generales, si es que no es necesaria la segunda vuelta. Con base en ese análisis, investigadores especializados en autonomía indígena opinan que el proceso corre el serio riesgo

de fracasar. También preocupa a los entendidos, factores sociales, económicos y culturales que afectan a las poblaciones de las jurisdicciones municipales en conversión.

Estas son algunas de las reflexiones expresadas en el conversatorio referido a la mencionada Declaración Constitucional sobre el Estatuto Autonomo de Totora Marka, realizado por Fundación TIERRA el 24 de octubre.

Hasta la fecha sólo el Estatuto de Totora Marka, de los cinco que ingresaron en esa fase, ha vencido parcialmente el control constitucional que debe realizar el TCP. Desde el año pasado los estatutos de Mojocoya, UruChipaya, Charagua y Pampa Aullagas esperan un veredicto de ese ente.

A la luz de un análisis sobre la Declaración constitucional 0009 del Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) referida al Estatuto autonómico de Totora Marka, el investigador José Luis Exeni afirma que el ente de control de constitucionalidad "puede hacer naufragar este proceso por efecto de la dilatación de los plazos". Exeni sustenta su afirmación explicando que el TCP necesitó 10 meses para emitir esa declaración desde que fue solicitada por los interesados en agosto de 2012.

## Visiones sobre el Estatuto de Totora y las autonomías indígenas

Paulino Guarachi  
Fundación TIERRA



Antes de la Ley Marco de Autonomías comenzaron a elaborar el primer borrador que se hizo sólo en base a la CPE. Cuando se aprobó la ley marco se concluyó el trabajo.

Uno de los aspectos centrales en el caso de Totora, lo que no pasa en otros procesos autonómicos en la construcción de su estatuto, es la incorporación de los mallkus y autoridades originarias. Ellos los llaman Tata Awataris, que son los mallkus de ayllus, quienes estuvieron siempre presentes en las deliberaciones. Esta fue la ventaja de Totora porque eso permitió socializar permanentemente en los ayllus.

En general, en Totora y en otros espacios en los que hemos estado como apoyo a los municipios, hemos pecado con una carga muy jurídica, decíamos que la Constitución no va por ahí. No hemos dejado trabajar como ellos querían. Tal vez en los primeros momentos debimos dejar que ellos expresen lo que querían sin pensar en la Constitución.

Marco Mendoza  
Fundación Construir



La discusión de las mamas fue muy rica, pero la exposición en la asamblea fue un desastre porque salió el tema patriarcal.

A las mujeres se las trae de afuera y como vienen de afuera, el titular de la sayaña es el varón y la sayaña viene por apellidos. Las mujeres no van a dejar de ser extañias dentro de la marka, dentro del ayllu, dentro de la comunidad. Ese es un tema de fondo.

Hay un riesgo de que el referéndum de salida no sea aprobado en Totora por la posición cerrada de la población adulta y patriarcal. Puede ser que se unan los jóvenes y las mujeres, y pueden votar en contra.

Son muchos los intereses en juego, entre ellos los del propio partido de gobierno. El Alcalde es del MAS y ha sido el principal obstáculo para que el Estatuto avance.

El debate del idioma oficial fue importante porque se discutía cómo sería la comunicación con el resto del estado plurinacional.

Fredy Villagomez  
CIPCA



Veo que en la sentencia hay una cierta restricción a la autoridad originaria sobre el territorio. Ya había espacios ganados, por ejemplo en el tema salud y educación. En algunas comunidades hacen evaluación cada año y toman decisiones que son acatadas por las autoridades educativas y de salud.

En relación a la cultura también. Por ejemplo en Racipampapara recuperar su cultura se prohibió temporalmente a los jóvenes el uso de las grabadoras con cassette porque estaban reemplazando el charango por las grabadoras.

Parece que con esta sentencia pierden esos espacios y también pierden autoridad sobre la educación. Eso puede generar conflictos. Los maestros o los funcionarios de salud pueden evadir el control de la comunidad.

En relación a la propiedad individual también porque la sentencia dice que no deben regular ese tipo de propiedad sino sólo la colectiva. Pero en muchas comunidades la propiedad individual está sujeta a la decisión colectiva, comunitaria.

# amenaza mías indígenas

"Aquí ya tenemos un primer problema. Si cada sentencia nos va a tomar 10 meses, entonces tenemos que tomar la previsión del tiempo para ver en qué medida el proceso puede estancarse, puede limitarse," afirma Exeni.

Otra señal preocupante es el largo tiempo que transcurrió entre la aprobación de la declaración y su comunicación a los interesados. "...lo que me parece más grave es que la sentencia se emite el 27 de junio, pero recién el 19 de septiembre se la da a conocer. ¿Por qué? Se han tomado tres meses en comunicar el fallo. Esta es una pregunta que nos deberíamos hacer: O hay un serio problema interno de comunicación en el TCP, o hay una decisión explícita de dilatar el proceso."

Dados los tiempos que hasta el momento se han tomado las instancias estatales ante las que se tramita la autonomía, la realización de las elecciones municipales en 2015 se asoman como un factor que puede hacer fracasar el proceso autonómico indígena porquedespués del control de constitucionalidad los estatutos deben ser sometidos a un referéndum de aprobación en sus municipios, 120 días después de la convocatoria para esas consultas. Pero si las declaraciones de constitucionalidad

demoran en salir más allá de principios del próximo año, los referendos pueden ser obstaculizados por la convocatoria a los comicios municipales.

"...si hasta enero del próximo año no emite esta y las otras sentencias, puede ser que no haya referéndum y que el proceso se postergue hasta el 2015, con lo cual podemos inviabilizar el proceso," afirma el investigador.

A los retrasos se suman algunos factores internos que en el caso de Totorá Marka también se constituyen en factores de riesgo para la AIOC. El investigador Marco Mendoza, que fue parte del equipo de apoyo técnico para la redacción del estatuto de ese municipio en conversión, tiene el temor de que el referéndum de aprobación del Estatuto sea negativo porque "hay mu-

chos intereses en juego" que pueden articularse en contra.

Mendoza basa su hipótesis en el hecho de que los jóvenes y las mujeres de esa marka no participaron en la discusión y aprobación interna del Estatuto que fue presentado al TCP, además en la acción política del alcalde de ese municipio que "ha sido el principal obstáculo para que el Estatuto avance".

"Los jóvenes decían desde afuera: dejemos que estos viejos discutan y aprueben esto. En 5 años vamos a cambiar esta sonsera (...). Se van a articular intereses de los residentes, intereses político partidarios, mujeres y jóvenes que de alguna manera van a frenar este proceso estatuente y podríamos tener un aborto ya llegando a los 9 meses..." afirma el experto.



## Gobierno: Construcción de nueva institucionalidad retarda la autonomía

El viceministro de autonomía indígena, Gonzalo Vargas, afirma que la demora en la construcción de las autonomías indígenas "se complejiza más porque se trata de construir una nueva institucionalidad". La autoridad participó con ese razonamiento en la reunión de evaluación de la gestión 2013 realizada el 18 de noviembre por la Plataforma interinstitucional de apoyo a las autonomías indígenas que congrega a los dirigentes de la Coordinadora Nacional de Autonomías Indígena Originaria Campesinas (CONAIOC), instituciones de la sociedad civil y el ministerio de Autonomías.

Si bien la construcción de autonomías en Bolivia es un proceso con "muchas dificultades", en el caso de las indígenas esto se acrecienta. Según la lógica de Vargas, las instituciones y normas departamentales y municipales siempre han existido y ahora corresponde ajustarlas "a los desafíos que plantea la Constitución Política del Estado y el modelo de Estado plurinacional"; a diferencia de los pueblos indígenas que "siempre fueron autónomos en alguna medida, sin embargo, nada de sus estrategias de ocupación espacial, de sobrevivencia, de desarrollo de su propia cultura estuvieron reconocidas por la Constitución Política y en consecuencia por las leyes nacionales".

Aunque la constitución de 1994 abrió pequeños espacios de participación para el mundo indígena, "ahora sí se trata de construir una nueva institucionalidad", afirma el viceministro.

### Los municipios son un obstáculo

Los municipios se han convertido en un obstáculo para la construcción de las autonomías indígenas, opina la autoridad gubernamental. Según su lógica los pueblos indígenas están a expensas de los gobiernos locales por la proximidad de los mismos.

"Las autoridades municipales en la mayoría de los casos, en vez de contribuir al proceso, se han convertido en una suerte de otro obstáculo, de otro desafío más que hay que vencer..." afirma Vargas.

A pesar de esos obstáculos, Vargas piensa que la plataforma es un espacio en el que en 2014 se debe seguir trabajando el diseño de los estatutos autonómicos, tarea que está en el plano político de la construcción de institucionalidad de la AIOC. Desde agosto de 2012 hasta la fecha, siete estatutos fueron remitidos al Tribunal Constitucional Plurinacional para su control previo de constitucionalidad. Sólo el estatuto de Marka Totorá recibió una declaración constitucional que observa algunos artículos y da la opción de subsanar los mismos.

### Agenda económica, de seguridad alimentaria y otros

Además del tema político, Vargas considera que el trabajo de las AIOC debe avanzar en la "estrategia económica, es decir, cuáles son las bases sobre las que se van a sostener los pueblos indígenas". Para esto hay que tomar en cuenta que las indígenas son sociedades principalmente agrocéntricas y pueden aportar a la sociedad boliviana en ese ámbito.

Con esa base, Vargas afirma que "es difícil pensar el tema de la seguridad y soberanía alimentaria pensar sin los pueblos indígenas. El comer bien para vivir bien es imposible sin ellos".

La autoridad de gobierno plantea el tema educativo-cultural como otro de los desafíos para las autonomías indígenas en 2014. "Si (los indígenas) no generan procesos educativos que revaloricen y reproduzcan los elementos sustanciales de su cultura, (...) la escuela se va a seguir robando a los niños". Esto quiere decir, que continuará generando la aspiración de vivir en la ciudad y no valorar lo suyo.

## en el conversatorio

Wilfredo Plata  
Fundación TIERRA



Más bien que no hay observaciones de fondo. Como dice la declaración constitucional, 10 por ciento es incompatible y el resto es compatible con la Constitución Política del Estado (CPE). Eso es valorable porque se ve que hubo un gran trabajo de las comunidades de Totorá Marka y también de las instituciones, de la Plataforma interinstitucional y del ministerio de autonomías que han apoyado el trabajo.

Recuerdo el debate que hubo en Totorá para redactar el sistema de chacana. Eso fue muy importante porque al principio los demás estatutos, de Jesús de Machaca, Mojocoya y Charagua, se basaron en el esquema de la CPE en cuanto a la parte orgánica y la parte más operativa de los poderes. En ese sentido Totorá ha marcado una diferencia muy importante al regirse por un sistema propio al adoptar el sistema de chacana. Con esa forma de ordenar sus contenidos rompen con el esquema formal. Es un sistema más integral.

# El trámite por las AIOC es un nuevo problema para los indígenas

*Los indígenas chiquitanos se reúnen en San Miguel de Velasco para definir su autonomía indígena.*



**A** los problemas de control territorial, de explotación ilegal de recursos naturales y de presencia de hacendados en el interior de sus tierras, afrontados por los indígenas desde hace décadas atrás, se suma el trámite para optar por la Autonomía Indígena Originario Campesina (AIOC). Ésta, que se piensa como una oportunidad para constituir su autogobierno y por tanto resolver sus conflictos y necesidades más urgentes, se ha convertido en una dificultad adicional para los moradores de los territorios indígena originario campesinos (TIOC), quienes ahora también tienen que resolver las trabas legales y burocráticas de este proceso.

En otras palabras, conseguir la titulación territorial fue un hito trascendental para el movimiento indígena en los últimos 20 años, pero no suficiente, expresaron las autoridades de las organizaciones indígenas de tierras bajas y altas, en los talleres sobre "Gestión territorial y autogobierno indígena" realizados en La Paz, Oruro, Potosí, Santa Cruz y Trinidad en abril de este

año, gracias a la convocatoria de Fundación TIERRA y del Centro de Investigación y Promoción del Campesinado-Beni.

## **La autonomía indígena es todavía un sueño**

Representantes de los TIOC manifiestan que la autonomía indígena tramitada por la vía territorial no tiene avances, excepto el caso del Territorio Indígena Multiétnico-1 (TIM-1) de San Ignacio de Moxos que ya conformó su asamblea autonómica y que ha trabajado el borrador de su estatuto, según Juan de la Cruz Noe Muiba, representante de ese territorio.

El trámite impone trabas legales a los indígenas. En el municipio cruceño de San Miguel de Velasco desde hace un año esperan que el Ministerio de Autonomías les otorgue el Certificado de Ancestralidad para iniciar el trámite de conversión a la autonomía indígena, explica Juan Flores representante de ese lugar.

Lidia Yocuchui Vaca, subalcadesa de un Distrito Indígena de San Miguel de Velasco, piensa que con la autonomía indígena se elegirán a líderes de la co-

munidad. "Se van a terminar los partidos tradicionales porque las autoridades van a ser elegidas mediante los usos y costumbres y la gente ya va a pensar si ese líder va a ser bueno o va a ser malo para dirigir su pueblo o su comunidad", afirma.

La indígena Marina Tabo tiene la esperanza de avanzar en la construcción del autogobierno pleno. "La autonomía indígena es una posibilidad del autogobierno pleno y ojalá que este año podamos avanzar un poco más", afirma. Su expectativa parece una respuesta provocada por el hecho de que los avances en el proceso de autonomía hasta ahora no llevaron beneficios reales a los indígenas cavineños. Hasta la fecha el TIOC Cavineño y su organización indígena lograron ser reconocidos por los municipios benianos de Reyes y Riberalta. También consiguieron convertirse en Distrito Municipal, pero ninguno de esos avances reditaba beneficio para los indígenas, según explica Tabo.

## **Problemas en el control del territorio**

Antes de iniciar el proceso por la autonomía indígena, va-

rios problemas aquejaban a los TIOC, dificultades que hasta hoy sus habitantes no pueden resolver satisfactoriamente.

Entre los más acuciantes está el control territorial, por ejemplo sobre la caza, la pesca y la extracción de madera, practicadas al margen de la ley. "No logramos controlar el territorio y sufrimos la extracción ilegal o "pirateo" de la madera y especies piscícolas en los ríos y lagos hasta poner en peligro de extinción", explican los representantes de los territorios Cavineño y Cayubaba.

Tabo precisa que los "pirateros" provienen de Yucumo, Rurrenabaque, La Paz y Riberalta.

Otro factor que impide un efectivo control del territorio es la presencia de los denominados "terceros" o propietarios de haciendas ganaderas y las concesiones forestales, los que provocan la discontinuidad del TIM-1, ubicado en la provincia beniana Moxos, explica de la Cruz Muiba.

La apropiación de los recursos naturales no renovables también es un problema para los territorios indígenas, según

Lidia Chuvé oriunda del TIOC San Antonio de Lomerío en la chiquitanía cruceña. La indígena explica que comunarios de ese territorio se organizaron en cooperativas que explotan wólfram. Ellos dicen: "es mi territorio y yo puedo hacer lo que quiero".

El alquiler ilegal de tierras es un problema importante en el Territorio Indígena Moxeño Ignaciano (TIMI), ubicado en la provincia Moxos del departamento del Beni, según Juan Carlos Maija Avira. Allí algunos comunarios ofrecen y cobran por el alquiler de tierras sin consentimiento de la comunidad. Además, según Maija, intentan parcelar el territorio debido a la influencia de migrantes "collas", quienes alientan esta práctica en los comunarios con el pretexto de que en el futuro contarán con una retribución individual y acceso al crédito.

A pesar de esas dificultades, los líderes de tierras bajas están conscientes que la marcha indígena por el territorio y la dignidad realizada en 1990 logró reivindicar y abrir el camino para la titulación de los territorios, proceso que estuvo marcado por muchos obstáculos.

Tabo afirma que antes de la titulación los indígenas no contaban con ninguna garantía de propiedad sobre sus territorios. "No se accedía a la castaña que era explotada por las empresas, mientras que los habitantes del TIOC eran empatronados, no eran bien pagados y se hacían deudas", en cambio ahora "las comunidades tienen acceso a este recurso natural, ellos castañean pueden vender al mejor precio ese producto".

Según Nazaret Flores del pueblo Itonama, los títulos sirven para saber dónde son los límites del territorio, "esto es importante para no dejarse avasallar con los terceros y que nadie más tiene que meterse ahí sin permiso del pueblo indígena", afirma la indígena.

# Cobro de impuestos y licitaciones pueden financiar las AIOC

**L**a generación de ingresos que solventen la vida de las autonomías indígenas será un tema crucial para la existencia futura de esas unidades territoriales. Algunas ideas para la obtención de recursos como el cobro de impuestos por la explotación de recursos naturales y la adjudicación de licitaciones a emprendimientos de las propias autonomías, fueron planteadas por los representantes de pueblos indígenas que tienen la intención de transitar a este sistema de gobierno y de otros que ya decidieron su conversión de municipio a autonomía indígena.

El escenario fue la mesa de trabajo sobre Gestión de Recursos Públicos en el marco del semanario sobre Gestión territorial y autogobierno indígena, organizado por Fundación TIERRA y el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado a fines de abril de este año en la ciudad de Cochabamba.

## Difícil cobrar impuestos a las comunidades

Aunque Heidy Aruchari, miembro de la asamblea autonómica de Huacaya, opina que "la clave para el funcionamiento del gobierno indígena son los ingresos económicos y el manejo o gestión de los mismos", está consciente de que no se podrá cobrar impuestos en las comunidades con aquel fin. "No se va poder pagar impuestos porque no hay condiciones económicas en las comu-



nidades. Para pagar impuestos en las comunidades tendríamos que emitir facturas de la venta de la producción agrícola, eso no es posible. Quiénes sí podrían pagar impuestos son los ganaderos de la compra y venta de bienes," afirma la dirigente.

Piensa que estos temas son "complicados y delicados" porque intervienen diferentes factores y actores.

Para las comunidades hablar de impuestos causa muchas susceptibilidades porque recuerda a las exacciones de que fueron objeto en tiempos de la colonia y la república, señala Alejandro Chocata autoridad originaria de Choquecota Marka del departamento de Oruro.

A pesar de que es delicado y complejo hablar sobre el pago de impuestos en las comunidades, es un tema que se debe tratar en los futuros gobiernos indígenas.

## Impuesto por Recursos Naturales y servicios

Pero Lidia Chuvé, del municipio de San Antonio de Lomerío ubicado en la región chiquita-

nade Santa Cruz, piensa que será importante debatir el tema de impuestos en las futuras AIOC. A través de un ejemplo, propuso cómo se podía generar ingresos para la autonomía indígena: "(Cobrando) por el aprovechamiento de los recursos naturales renovables como, (por ejemplo), la explotación de la madera, cuyo impuesto actualmente es cobrado por la ABT y no por el municipio".

De todos modos, los ingresos económicos para las autonomías indígenas, están pendientes de ser considerados en el nuevo "pacto fiscal", en el cual se discutirá la generación y distribución de los recursos públicos. Según la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) la discusión del nuevo pacto fiscal debe realizarse seis meses después del Censo Nacional de Población y Vivienda. Ese es el momento oportuno en que se puede incidir sobre los recursos que reciben las AIOC, por ejemplo por la explotación de recursos naturales.

## Licitaciones en beneficio de las autonomías

Otra idea para generar ingresos a las futuras autonomías indígenas fue que las licitaciones sobre ejecución de obras o provisión de servicios se queden en el territorio autónomo. Basaron su planteamiento en lo que sucede ahora con los municipios. Juan José Fernández, de Fundación Machaca señaló que en el futuro "las obras deben ser ejecutadas por la gente del mismo lugar" y no como sucede ahora que las licitaciones de las obras

son adjudicadas a empresas que vienen de fuera del municipio.

Si los comunarios de la AIOC ganaran una licitación y se hicieran cargo de la ejecución de una obra, eso beneficiaría a las comunidades con la generación de ingresos económicos.

Otro ejemplo tiene que ver con la provisión del desayuno escolar. En la actualidad esos productos son llevados desde la ciudad de El Alto a los municipios rurales de La Paz. En el futuro se deberá tender a que

éste servicio sea prestado por iniciativas económicas del propio municipio.

Sin embargo, en la mesa surgió el análisis de que las licitaciones para ejecución de obras eran como "un cáncer porque no funcionaban y en consecuencia los municipios optaron por invitaciones directas". Entonces uno de los participantes propuso que se debía eliminar las licitaciones y en las AIOC la decisión sobre estos temas debería corresponder a las comunidades.

## Un encuentro para mirar más allá del trámite de las AIOC

Con el propósito de reflexionar colectivamente sobre las bases de la gestión de los futuros autogobiernos indígenas en Bolivia, la Fundación TIERRA y el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA) realizaron el seminario internacional "Gestión territorial y autogobierno indígena" en Cochabamba a fines de abril.

La idea central fue dar un paso más allá de los requisitos y el trámite para el acceso a las autonomías indígenas originario campesinas (AIOC) que realizan los municipios que en 2009 optaron por la conversión y las nuevas iniciativas que desde entonces transitan ese camino, explica el investigador de Fundación TIERRA, Wilfredo Plata.

La pregunta fue: ¿qué harán los 5 municipios, que ya avanzaron en la conversión y presentaron sus estatutos ante el Tribunal Constitucional Plurinacional, cuando se constituyan en gobiernos autónomos? "El propósito del seminario fue dar luces a los municipios que están en proceso y proyectar información y experiencias a los territorios y municipios que en el futuro opten por las AIOC", afirma el especialista.

El evento contó con la participación de especialistas bolivianos y extranjeros en estas temáticas entre los que se cuenta a John Cameron de Canadá, David Recondo de México y Miguel González de Nicaragua. Participaron representantes del Consejo Nacional de Markas y Ayllus del Qullasuyu (CONAMAQ), de la Confederación de Indígenas de Bolivia (CIDOB) y del ministerio de Autonomías.

Con carácter previo a este encuentro, se realizaron seminarios de alcance departamental en La Paz, Oruro, Potosí, Santa Cruz y Trinidad.

El evento fue auspiciado por Trocaire, Ibis, Oxfam, el IDRC, la cooperación alemana y el GIZ.

## Las mesas de trabajo

1. Gestión territorial indígena.
2. Visiones y modelos de desarrollo económico productivo propios.
3. Retos de la Democracia Comunitaria para la elección de gobiernos indígenas.
4. Gestión de recursos públicos por el gobierno indígena.
5. Demandas y propuestas de las mujeres en la gestión del territorio y la autonomía indígena.

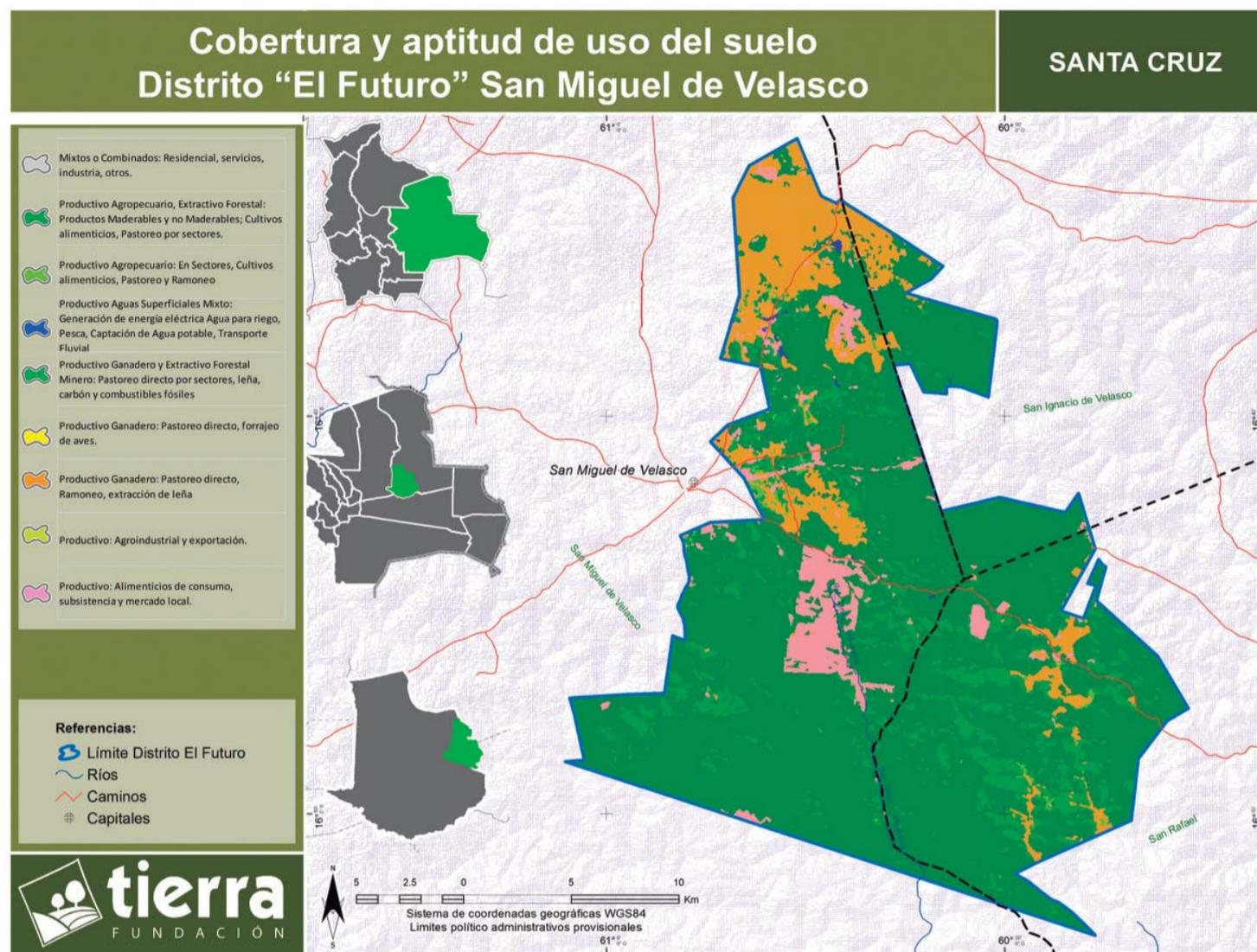
## Procedimientos de gestión pública

El desarrollo de procedimientos de gestión pública propios, similares al sistema de Administración y Control Gubernamentales (SAFCO) del aparato estatal centralizado, es un tema pendiente para las AIOC.

Una parte de los participantes en la mesa opinan que esos procesos deberían guardar relación con las costumbres de cada autonomía indígena.

Otro sector, en cambio, tiene el criterio de que no se necesita tener muchas normas, sino que esos procedimientos deberían estar de acuerdo a lo que efectivamente se practica.

# La gestión territorial debe convertirse en autonomía



Fuente: elaboración propia en base a datos: INRA2011, VT2010, VMUT2010, INE 2001, ABC 2010.

La gestión territorial indígena (GTI) debe convertirse en autonomía indígena porque es el antecedente del proceso autonómico y la evidencia real de gestión en los territorios. Ese es el desafío para las autonomías indígenas originario campesinas (AIOC), según los participantes en una de las mesas de trabajo que se organizaron en el Seminario sobre Gestión Territorial y Autogobierno Indígena, realizado en Cochabamba a fines de abril de este año.

El evento contó con la participación de representantes de los municipios que tramitan su conversión a autonomías indígenas, de otros que ven con expectativa ese proceso y de indígenas de territorios titulados que buscan la conversión a autonomías.

Según los participantes de esa mesa, la GTI es importante para las AIOC porque es como el paso necesario anterior a las mismas y a la vez, cuando las autonomías indígenas se constituyan, será como la consolidación de la gestión territorial administrada por los propios indígenas.

La titulación del territorio como elemento clave para la GTI, la necesidad de elaborar planes de gestión y sobre todo la integralidad de la GTI fueron los temas centrales en este grupo de trabajo.

Pero para que exista una gestión territorial es necesaria la titulación del territorio. Los participantes denunciaron en la mesa de trabajo que el proceso de saneamiento se había detenido. Sin la finalización de la titulación de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) llamados

actualmente Territorios indígenas originario campesinos (TIOC) difícilmente se puede hacer una gestión sostenible porque no se cuenta con la seguridad jurídica sobre el territorio.

#### Los planes ayudan a la GTI

Para iniciar la GTI es necesaria la elaboración de planes que ayuden a administrar el territorio. El Plan de Gestión Territorial Indígena (PGTI) es una forma que ayuda a la organización del territorio ya la definición de visiones de desarrollo propias. Estos PGTI, también conocidos por otros nombres como planes estratégicos o planes de vida, han sido elaborados por los indígenas de numerosos territorios, en especial por los de tierras bajas y algunos en tierras altas.

Sin embargo en su mayoría no fueron reconocidos por

las autoridades municipales y en ocasiones tuvieron los mismos defectos que los planes de desarrollo municipal (PDM); aunque una gran parte contenían criterios que mejoraron los PDM y los convirtieron en verdaderos instrumentos para las organizaciones indígenas originarias.

Pero también hay territorios que no pudieron elaborar sus PGTI de una forma integral y sólo se dedicaron a elaborar planes de manejo de los recursos naturales (cacao, castaña, lagarto, madera etc.) existentes en el territorio.

#### Valores para gestión del territorio

Se planteó en la mesa que los valores que orientan la gestión del territorio, especialmente para la producción familiar y recursos naturales, deben ser la

diversificación orientada a la seguridad alimentaria, la protección y el control de los recursos naturales, y la obtención de un aumento de los ingresos económicos adicionales por la venta de los productos. Pero también los pueblos indígenas están abiertos a nuevas tecnologías que puedan mejorar las formas tradicionales y a modelos de producción alternativos aunque sostenibles que se puedan ajustar a sus realidades.

#### La GTI antecede a las AIOC

La gestión territorial indígena es el antecedente inmediato de las autonomías indígenas. Las precarias condiciones políticas y legales previas a la Constitución de 2009 impedían el reconocimiento de la GTI. La Constitución del 2009 institucionalizó la GTI, pero desde ese momento no ha sido impulsada desde el gobierno, continúa casi en las mismas condiciones o en muchos casos existe un retroceso, especialmente por la condición implícita de tener que apoyar al gobierno para recibir algunos proyectos.

Pero los pueblos indígenas sin embargo siguen haciendo la GTI de su territorio aunque precariamente y con el apoyo de las instituciones, no existen políticas de apoyo a los autogobiernos indígenas, y por lo tanto tampoco a la GTI y ni siquiera a las autonomías indígenas.

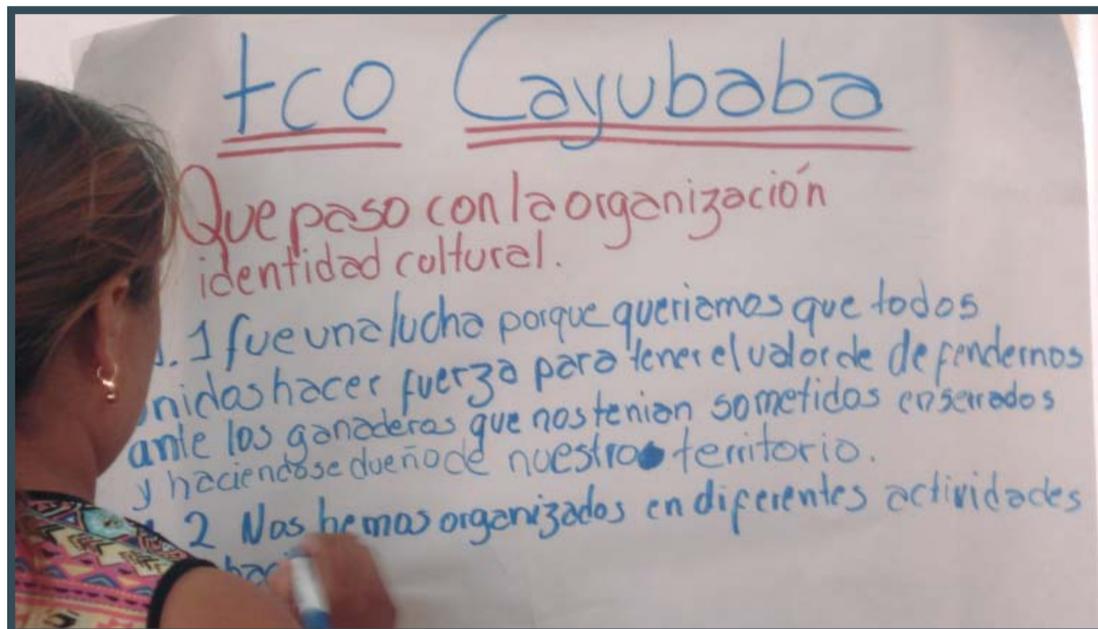
#### La AIOC fortalecerá la GTI

La AIOC es el paso siguiente para la GTI, es su continuación. La autonomía indígena puede significar un mayor control de los recursos naturales de acuerdo a las normas, usos y costumbres de los pueblos. Igualmente produciría una autogestión de los recursos económicos en función de sus visiones de desarrollo.

Para las AIOC, las mismas iniciativas y asociaciones productivas generarían numerosos recursos económicos propios, lo que equivaldría a una menor

# indígena

Una indígena cayubaba trabaja en uno de los talleres departamentales sobre gestión territorial indígena y autogobierno.



dependencia de los recursos del Estado. Con las AIOC se fortalecería a la organización indígena originaria y se podrían dar pasos hacia la "Reconstitución de las naciones indígenas originarias" en un Estado realmente plurinacional. La GTI aportaría a las AIOC en las metodologías trabajadas en relación a la gestión pública. Igualmente rescataría las experiencias de uso y manejo de los recursos naturales así como aportaría instrumentos

para la seguridad alimentaria y protección del territorio.

**Desafío:**  
**convertir la GTI en AIOC**

Los desafíos que se presentan desde la GTI hacia la AIOC, serían por ejemplo la complementación de PGTI de una manera integral, más allá de los recursos naturales, si bien en numerosos territorios de tierras bajas ya se han implementado PGTI integrales con todas las temáti-

cas. Un desafío de máxima importancia es el establecimiento de una visión de desarrollo como propuesta alternativa a acciones extractivistas, ya sean de hidrocarburos o minería, que generan impactos socio-ambientales en los territorios.

Muy ligado a los anteriores se encontrarían la implementación de los derechos colectivos reconocidos en la Constitución: especialmente la consulta previa y el respeto a las normas,

usos y costumbres propias como por ejemplo el respeto e impulso de la justicia indígena originaria.

Pero lo que se pide desde la GTI de los pueblos es que el máximo derecho reconocido, como es la autonomía indígena originaria campesina, sea reconocido no solamente en la Constitución sino también en la realidad, en definitiva que la GTI se convierta en autonomía indígena manejada por los pueblos.

## Las asociaciones productivas

En las últimas dos décadas los pueblos indígenas han organizado o han sido parte de asociaciones productivas en torno a los recursos naturales. Estas asociaciones se creaban para la generación de valor agregado a los productos que se aprovechaban. Los actores participantes eran tanto los productores indígenas como otros productores (campesinos, interculturales etc.).



Entre estas asociaciones productivas se pueden encontrar dos tipos: aquellas que sobrepasan a los territorios y las que nacieron al interior de cada territorio. Las primeras son asociaciones tipo CEIBO, ANAPQUI, MINGA etc. que además de productores indígenas también están otros productores y que no son exclusivas de un solo territorio.

En el segundo caso son asociaciones que han surgido con el título de TCO ya que permitía el aprovechamiento exclusivo de los RR.NN del territorio; por ejemplo asociaciones forestales, de manejo de fauna, turismo etc.

Las primeras no responden a visiones solamente indígenas y de desarrollo comunitario del territorio, mientras las segundas son asociaciones del territorio, están bajo las directrices de las organizaciones indígenas dueñas de las TCO y por lo tanto en mayor medida responden a sus visiones (aunque existen ejemplos de lo contrario).



### Clarificar normas sobre RRNN y acceso equitativo a tierras

Otro elemento trabajado en la mesa de GTI fue el fortalecimiento y cumplimiento de las normas propias, ya sean de nivel comunitario o territorial. Para ello se debe clarificar la regulación interna sobre el uso y manejo de los recursos naturales, especialmente en los territorios indígenas donde la propiedad es colectiva.

Igualmente lo referente al acceso a la tierra de una manera equitativa, donde todos los comunarios tengan acceso a suficiente tierra de buena calidad para poder producir para el sustento de sus familias y tener excedente para la venta. Estas normas pueden estar plasmadas en reglamentos pero también en los estatutos a nivel del territorio.

En muchos territorios donde se empezó a implementar la GTI se han renovado los estatutos orgánicos (aquellos con los que se legalizaron las organizaciones indígenas en los años noventa), ajustándose a las características de la GTI. No sólo definen los cargos de la organización sino se establecen como la "ley máxima" del territorio, incluyendo en el contenido normas de los diferentes temas de GTI (Organización, Salud, Educación, Recursos naturales etc.).



Director Ejecutivo de  
Fundación TIERRA:

- Juan Pablo Chumacero

Directora Regional Altiplano de  
Fundación TIERRA:

- Susana Mejillones

Responsable editorial:

- Fundación TIERRA

Fotografías:

- Fundación TIERRA

Redacción:

- Fundación TIERRA

Edición:

- Rubén Martínez

Diseño y diagramación

- Chanel Colque C.

Edición digital

- Rudy Idiáquez R.

Con el apoyo de:



**OXFAM**

Impresión:

Editorial Presencia

Distribución:

Nacional

Depósito legal:

4-2-2792-13

La Paz, Bolivia - 2013

# EDITORIAL

## El desafío del autogobierno indígena

L

a elaboración de los estatutos de autonomía indígena ha demandado de parte las asambleas autonómicas mucho esfuerzo en sentar las bases del autogobierno indígena. Sin embargo, haciendo un examen de los cinco estatutos ya concluidos, que desde hace un año han sido presentados al Tribunal Constitucional para el control de constitucionalidad, llaman la atención dos aspectos. El primero la notoria influencia del sistema de gobierno municipal principalmente en lo relativo al diseño de la estructura de autogobierno y el segundo el poco desarrollo o ausencia de elementos propios de la gestión de gobierno indígena.

Los estatutos establecen que las asambleas comunales en sus distintos niveles serán las instancias máximas de decisión del gobierno indígena. Sin embargo, en el diseño institucional se han creado los órganos legislativo y ejecutivo como los encargados de la legislación, de normar y ejecutar. Aquí la observación radica en que estos órganos en algún momento actúen por su propia cuenta sin oír las decisiones de la asamblea de la organización titular del autogobierno indígena. El sentido originaria del autogobierno indígena reside precisamente en que las decisiones máximas emanan de sus mecanismos propios basados en el sistema asambleario. Los órganos ejecutivo y legislativo debieran ser solamente los entes ejecutores de las decisiones provenientes del gobierno originario.

Los estatutos autonómicos no han desarrollado aspectos importantes de gestión de gobierno referido a la parte operativa. Esta tarea debe ser encarada con prontitud y las organizaciones indígenas inmersas en este proceso han identificado varios aspectos como la gestión de recursos públicos, la participación de la mujer, la gestión del territorio, visiones propias en lo económico productivo, el sistema de autogobierno.

En la gestión de recursos públicos, se ha sugerido que la ejecución de obras debiera hacerse de manera directa por los interesados y no al estilo clásico de las licitaciones que más bien dificulta la gestión transparente de los recursos económicos. Esta tarea no es sencilla. Implica un rediseño y un cambio de enfoque desde las instancias del Ministerio de Economía y Finanzas para su aplicación. Otro tema en agenda es el referido a la gestión del territorio, la cual debe ir en sintonía con la visión propia sobre lo económico productivo, sin repetir el enfoque de las obras de cemento de los gobiernos municipales.

Después de la conclusión de la norma básica, como son los estatutos autonómicos, el desafío mayor es la gestión del gobierno. Si bien los propios actores son conscientes de este desafío y han avanzado en poner en debate varios temas, lo que hace falta es que las entidades estatales coadyuven en este asunto, en el entendido de que las autonomías indígenas no deben ser equiparadas con los gobiernos municipales sobre todo en la gestión de recursos públicos. Por ello, en esta tarea debiera implicarse los mismos actores de las autonomías indígenas, pero fundamentalmente a las entidades estatales que tienen que ver con la planificación y la asignación de recursos económicos.

En enero de 2013 el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) declaró la inconstitucionalidad de partes de 12 de los 149 artículos de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD). La pregunta clave que se intenta contestar aquí es: ¿cuáles son las consecuencias de la sentencia del TCP en contra de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización para el desarrollo de las autonomías indígena originaria campesinas (AIOC)?

La respuesta simple es que la sentencia del TCP tiene relativamente poco que ver en el fondo con las AIOC. Las decisiones del TCP en contra de los artículos de la LMAD vinculados con la AIOC implicarán cambios de forma y no de fondo que no deben tener impactos serios ni en los contenidos de los estatutos autonómicos ni en las competencias constitucionales de los futuros gobiernos AIOC. En resumen, la sentencia del TCP requiere los cambios siguientes en la LMAD: El reconocimiento de la facultad del TCP (y no la Asamblea Legislativa) sobre temas constitucionales; 2. Ajustes de forma en las descripciones de las competencias de los gobiernos departamentales, municipales y AIOC; 3. El reconocimiento del derecho a la presunción de inocencia ante la ley y la imposibilidad de suspender autoridades gubernamentales sin procesos legales formales.

En otras palabras, la sentencia no

## La sentencia contra la ley de autonomías retrasará las AIOC en curso

Por John Cameron

Catedrático de la Universidad Dalhousie en Canadá e investigador asociado a la Fundación Tierra

declara inconstitucional ninguno de los elementos claves del marco legal para la AIOC y no requiere cambios de fondo en las normas para la AIOC. Otra manera de decir lo mismo es que, según el TCP, el marco legal para la AIOC que se encuentra en la LMAD cumple con la Constitución Política del Estado en el fondo, aunque requiere algunos cambios de forma.

Sin embargo, la sentencia sí tendrá consecuencias para el desarrollo de las AIOC. Quizás, el impacto más importante es que la sentencia demorará el proceso autonómico, incluyendo la aprobación de los estatutos autonómicos y la apertura de nuevas oportunidades para convertir otros municipios y Territorio Indígena Originario Campesino (TIOC) en AIOC. Antes de que se pueda continuar con los procesos autonómicos, la ley tendrá que estar de acuerdo con la Constitución.

El proceso autonómico ya ha sufrido varias demoras por la falta de reglamentos legales para ponerlo en marcha. Un

resultado es que los pueblos IOC de cinco municipios que han aprobado sus estatutos autonómicos en grande y detalle tendrán que esperar aún más para que los órganos del Estado estén listos para analizar aquellos estatutos. Vale destacar que algunos pueblos – como Totorá Marka – aprobaron sus estatutos en 2011, hace más de un año y medio.

Es probable también que la sentencia del TCP requiera cambios de forma en los estatutos autonómicos ya aprobados por sus propias asambleas autonómicas. Por ejemplo, los capítulos de los estatutos que presentan las competencias de los gobiernos AIOC vienen directamente del texto de la LMAD, partes de la cual han sido declarados inconstitucional. Esto requeriría cambios de forma para que los estatutos autonómicos estén de acuerdo con la Constitución.

Fuera de los cambios de forma ya mencionados, es posible que la sentencia del TCP y la revisión de la LMAD también abrirían una oportunidad para

discutir nuevamente el marco legal para las AIOC en Bolivia. ¿Quizás hay una oportunidad política para trabajar y luchar por un marco legal que responda mejor a las necesidades de los pueblos IOC del país y a los derechos de los pueblos indígenas y originarios que han sido reconocidos internacionalmente por la OIT y la ONU? Se puede destacar varias deficiencias con la LMAD que podrían ser superadas con un nuevo marco legal:

- las múltiples restricciones para la conversión de los TIOC en AIOC
- el debilitamiento del concepto indígena originario de 'territorio' y la jurisdicción de los futuros gobiernos AIOC sobre los recursos naturales en sus territorios
- las restricciones para el establecimiento de regiones autonómicas
- las tendencias municipalistas y liberales que se encuentran en la LMAD

Obviamente la decisión de reabrir el debate sobre los temas de fondo en la LMAD implicaría una fuerte decisión política por parte de los pueblos IOC, sus organizaciones y sus aliados. Habría que reflexionar con mucho cuidado sobre las deficiencias de la LMAD y decidir si valdría la pena luchar por una nueva ley – tomando en cuenta que el TCP no declaró inconstitucional los elementos de fondo del marco legal para las autonomías indígenas originarias campesinas.

## ¿El modelo boliviano de autonomía indígena relega a organizaciones indígenas?

Equipo AIOC – Fundación TIERRA

Pese a ser los impulsores de las autonomías indígenas el protagonismo de las organizaciones indígenas originarias en estos procesos es mínimo. Es contradictorio que el ejercicio de un derecho reconocido en la Constitución (autonomías indígenas), reduzca un papel testimonial a las organizaciones indígenas originarias. Desde 1982 las organizaciones matrices de los pueblos indígenas originarios fueron reconstruyendo identidades, titulando territorios y reconfigurando organizaciones. El objetivo de las organizaciones indígenas fue la reconstitución de las naciones indígenas originarias desde sus territorios con gobierno propio. La plurinacionalidad desde 2009 tiene base en las autonomías indígenas originarias campesinas (AIOC) que son el reconocimiento del Estado a los gobiernos de las naciones indígenas originario-

sen sus territorios.

En diciembre de 2009, once organizaciones indígenas originarias decidieron convertirse en AIOC por la vía municipal y desde ese momento se inició su paulatina desaparición. Al principio fue en favor de los alcaldes municipales (después opositora a las AIOC) culminando en los estatutos autonómicos presentados al Tribunal Constitucional (2012), donde las formas de gobierno y la institucionalidad no se construyen en torno a las formas organizativas indígena originarias, sino son copia de lo municipal; aunque existe el reconocimiento al sistema asambleario originario remezclado con alcalde y concejales con nombre originario.

Los pueblos indígenas originarios parecen no defender sus derechos reconocidos en la CPE: "los pueblos indígenas tienen derecho a que sus instituciones

sean parte de la estructura general del Estado" (art.30:5). Los asesores (Estado, ONG, etc.) han ayudado a enfocar la construcción de los estatutos autonómicos indígenas sobre la base de las experiencias municipales, mirando antes las leyes nacionales que a las organizaciones de las naciones indígenas con sus normas y procedimientos.

En este escenario se estaría frente a un modelo "asimilacionista" del Estado frente a las organizaciones indígenas pero con el consentimiento de los mismos pueblos. Esta asimilación consiste en colocar las estructuras municipales encima y subordinar las estructuras indígena originarias. Un ejemplo del modelo asimilacionista son los estatutos autonómicos indígenas en proceso, donde los gobiernos de las organizaciones indígenas se quedan como "control social" de las nuevas autoridades de la AIOC. De esta manera las organizaciones indígenas no se constituyen en los verdaderos gobiernos indígena originarios de las AIOC, sino simplemente como parte de la sociedad civil, es decir, los Mallkus, Mburuvichas, Caciques etc. son simples "comités de vigilancia".

La Ley Marco de autonomías también contribuye; el art. 62 plantea para los gobiernos de las AIOC un órgano ejecu-

tivo y un órgano legislativo, cuando los gobiernos de las organizaciones indígenas no contemplan esta separación de poderes en sus instancias. Igual sucede con los distritos municipales indígenas originarios campesinos (art. 28): los territorios indígenas titulados como TCO o comunidades, pueden ser distritos descentralizados, pero no se reconoce a las organizaciones indígenas originarias como el gobierno del territorio con el cual el municipio deberá obligatoriamente coordinar.

En definitiva, es cuestionable que las autonomías indígenas no sean diseñadas de acuerdo a los gobiernos de las organizaciones de las naciones indígenas originarias. Las organizaciones indígenas originarias así como las conocemos ¿estarán condenadas a desaparecer y en su lugar tendremos nuevos gobiernos de Autonomías indígenas, muy parecidos a los municipios, pero que desconocen las estructuras del movimiento indígena originario de Bolivia que históricamente lucharon por conseguir el reconocimiento de sus gobiernos autónomos? Por este camino nos encontraremos que en vez de vivir en un "Estado plurinacional unitario con autonomías... indígenas", estaremos en un "Estado liberal unitario de municipios... con poncho y tipoy".

# Totora es capital de la tarqueada

El 9 de noviembre se realizó el festival nacional de la tarqueada, evento que congregó la participación de varios grupos al son de ese instrumento musical.

